

00721
95

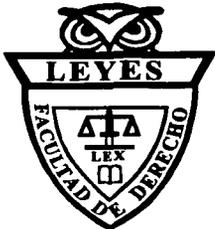


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**“ANALISIS JURIDICO DE LA REMOCION EN
EL AMBITO DEL DERECHO DEL TRABAJO
APLICABLE A LAS INSTITUCIONES
POLICIALES”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HUGO ALEJANDRO BECERRA CAMACHO



ASESOR: LIC. LILIA GARCIA MORALES

MÉXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PAGINACIÓN

DISCONTINUA



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

Se remite a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hugo Alejandro Becerra Camacho

FECHA: 9 JUNIO 2003

FIRMA: Hugo Becerra Camacho

Muy distinguido Señor Director

El alumno: **HUGO ALEJANDRO BECERRA CAMACHO**, con número de cuenta 80569631, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REMOCIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DEL TRABAJO APLICABLE A LAS INSTITUCIONES POLICIALES"**, bajo la dirección de la LIC. **LILIA GARCÍA MORALES**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. **MANUEL GUTIERREZ NATIVIDAD** en el oficio con fecha 09 de abril de 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales solicito a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HA SIDO EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. 24 de Abril del 2003.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que le oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.
c.c.p.-Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

AGRADECIMIENTOS

Con orgullo y gratitud a la U.N.A.M., y particularmente a la Facultad de Derecho, por haberme otorgado la oportunidad de ser parte de esa gran Institución de enseñanza.

A mis queridos y amados padres: Mercedes y Jaime, por el apoyo que me han brindado a través de mi vida.

Con todo mi amor y respeto a mi esposa: Silvia, por su comprensión y confianza que siempre me ha demostrado.

Con profundo amor a mis hijos, Hugo y Ferny, por ser parte esencial de mi existencia.

A mis hermanos, con gran cariño: Toño, Martha, Oscar, Ana, Mago y Chiquis.

Con agradecimiento a mi asesor Lic. Lilia García Morales, por los conocimientos transmitidos y que fueron parte fundamental para la realización del presente trabajo.

INDICE

	PÁGINAS
INTRODUCCION.	I
CAPITULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL.	01
1.1 Concepto del Derecho del Trabajo.	02
1.2 Concepto del Derecho Burocrático.	05
1.3 Concepto de Relación Laboral.	08
1.4 Concepto de Nombramiento.	13
1.5 Diversidad de Nomenclaturas con las que se Denomina a los Servidores Públicos.	17
1.6 Concepto de Patrón en el Derecho Burocrático.	23
1.7 Concepto de Cese Laboral.	24
1.8 Concepto de la Rescisión Laboral.	27
CAPITULO SEGUNDO. ÁMBITO TEÓRICO Y EFECTOS JURÍDICOS DEL NOMBRAMIENTO APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTEGRAN LOS CUERPOS POLICIALES.	29
2.1 Principales Aspectos Teóricos Relacionados con el Nombramiento de los Servidores Públicos.	30
2.2 Características.	32
2.3 Clasificación.	34
2.4 Causas de Responsabilidad de los Servidores Públicos.	40
2.4.1 Responsabilidad Administrativa.	41
2.4.2 Sanciones.	53
2.5 Naturaleza Jurídica del Nombramiento.	55

CAPITULO TERCERO. MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES DE TRABAJO APLICABLE A LAS INSTITUCIONES POLICIALES. 57

3.1	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	57
3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	69
3.3	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	71
3.4	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	73
3.4.1	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	76
3.4.2	Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal.	81
3.5	Análisis a la Exposición de Motivos que Adicionó el Párrafo Tercero de la Fracción XIII del Artículo 123 Apartado "B".	86
3.6	Criterios Doctrinarios Relacionados con la Reforma al Artículo 123 Constitucional.	91
3.7	Criterios Jurisprudenciales.	92

CAPITULO CUARTO. ESTUDIO ESPECIFICO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE DERIVA DEL ARTICULO 123 APARTADO "B", FRACCION XIII, EN PERJUICO DE LOS CUERPOS POLICIALES PERTENECIENTES A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 98

4.1	Concepto de Remoción.	98
4.2	Semejanzas y Diferencias de la Remoción de los Servidores Públicos que Integran los Cuerpos Policiales de la Procuraduría General de la República, con la Rescisión y el Cese Laboral.	102
4.3	Organismos Internos Directamente Relacionados con la Aplicación de la Fracción XIII del Artículo 123 Apartado "B".	105
4.4	Criterios de Evaluación.	122
4.5	Garantías Laborales Violadas con la Reforma Constitucional al Artículo 123 Apartado "B".	129

F

4.6 De la Inconstitucionalidad de la Fracción XIII del Artículo 123 Apartado "B". 133

4.7 Propuesta de Reforma. 148

CONCLUSIONES. 151

BIBLIOGRAFÍA. 154

F

INTRODUCCIÓN

Tal y como se desprende de las teorías y criterios doctrinarios que han elaborado los maestros de la ciencia del Derecho en materia laboral, las prerrogativas o garantías constitucionales a favor de la clase trabajadora, contenidas en los artículos, 3°, 4°, 5° y 123 con sus dos apartados, del propio ordenamiento, no podrán ser disminuidas en perjuicio de los trabajadores, sea cual fuese su relación laboral.

Sin embargo, podemos asegurar que esto no acontece en la realidad, ya que con motivo de la reforma que sufrió la Fracción XIII, del artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política, los derechos laborales de los Servidores públicos que integran los cuerpos policiales, han sido violados. Lo que pone en claro entre dicho los reales alcances y efectos jurídicos que tutelan a la clase trabajadora.

El objetivo principal que pretendemos, con el estudio del presente tema, consiste en demostrar que los derechos y garantías laborales de los servidores públicos, integrantes de los cuerpos policiales, y muy en particular los pertenecientes a la Procuraduría General de la Republica, han sido violados flagrantemente, por la adición al párrafo tercero Fracción XIII, apartado "B", del artículo 123 Constitucional, reforma que sufrió el referido artículo de fecha de 8 de marzo de 1999, situación que nos hace sustentar que con base a los principios constitucionales del Derecho del Trabajo, como son la igualdad, equidad, seguridad jurídica y bien común, que dicha reforma, debe ser declarada inconstitucional. Con base en estos argumentos, por lo que creemos que es necesario que se realice un estudio serio y crítico de los efectos negativos que los servidores públicos pertenecientes a los cuerpos policiales que integran la Procuraduría General de la República, han tenido en su contra con motivo de la mencionada reforma, en clara contravención de los principios laborales que históricamente se han reconocido a los trabajadores.

En razón de lo anterior, el trabajo de investigación que nos ocupa se encuentra integrado por cuatro capítulos, en el que, el primero de ellos, se contempla una visión general de los conceptos que se utilizarán a lo largo del desarrollo del presente trabajo, con el fin de que el lector tenga percepción general de los mismos.

En el segundo capítulo, nos enfocaremos a tratar de una manera más específica el ámbito teórico y efectos jurídicos del nombramiento, y de las especiales características que lo revisten.

En el tercer capítulo, se realizará el estudio del marco jurídico de las relaciones de trabajo que rigen y es aplicable a las Instituciones policiales, y concretamente a los servidores públicos que integran la fuerza policial perteneciente a la Procuraduría General de la República.

Por último, en el cuarto capítulo entraremos directamente al estudio específico de la inconstitucionalidad de la remoción en el ámbito del Derecho del Trabajo, que se deriva del artículo 123 apartado "B", fracción XIII, tercer párrafo, al considerar este numeral que en contra de la remoción, que se le decreta a un servidor público que integran los cuerpos policiales, muy particularmente los integrantes policiales de la Procuraduría General de la República, no procederá juicio o medio de defensa alguno para combatir esa remoción. Por lo que un sinnúmero de estos servidores, han perdido su fuente de empleo al decretarseles Remociones, autoritarias, arbitrarias e injustas, bajo tutela de esta incongruente reforma.

Como resultado de todo lo anterior, deberá el legislador reformar el precepto constitucional de mérito, en bien de la clase trabajadora que integran los cuerpos de seguridad, ya sean locales, federales o municipales para que no sean violadas sus garantías laborales, principalmente de igualdad y de seguridad jurídica continente del principio de estabilidad en el empleo.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

Como todos los sabemos, dentro de nuestro Estado de Derecho se contiene un conjunto integral de disposiciones jurídicas en diversos cuerpos normativos, mismos que son reconocidos por nuestra doctrina jurídica, como el ordenamiento integral y positivo que regula la conducta del hombre en nuestra sociedad.

Dentro de este contexto, tenemos que un área del Derecho, de vital importancia por los efectos primarios que genera en cuanto a la regulación normativa de los miembros de la sociedad, lo es sin duda el Derecho del Trabajo o laboral, mismo que dimana fundamentalmente del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, componiéndose principalmente de dos apartados, en donde el apartado "A" se encarga de regular las diversas relaciones jurídico-laborales, que surgen entre los miembros de la sociedad de manera particular y en algunos casos entre estos con el Estado; y por su parte el apartado "B", de más reciente creación que el anterior, se encarga de tutelar las diversas relaciones jurídicas que surgen entre el Estado y sus servidores públicos.

Bajo tales características, creemos que en virtud de la gran cantidad de aplicaciones jurídicas que se relacionan de manera directa entre los trabajadores al servicio del Estado (servidores públicos) con éste, se pueden cometer imprecisiones normativas que transgreden los derechos reconocidos históricamente por nuestra legislación a favor de la clase trabajadora, situación del todo inadmisibles en los tiempos actuales, por lo que es necesario recapitular algunos aspectos que emanan de la reforma Constitucional a la fracción XIII, del artículo de mérito en su apartado B, y que, desde nuestro punto de vista

lesionan de manera particular a los servidores públicos que integran las fuerzas policiales de nuestro país.

1.1 Concepto de Derecho del Trabajo

Como marco referencial al tema en comento, queremos expresar que en su sentido amplio, el derecho del trabajo es la rama o área del derecho en general, que se encarga de tutelar todas las relaciones laborales que se susciten entre particulares, entre estos con las personas morales, o bien, entre personas físicas o morales con el Estado.

De forma más especializada, la doctrina jurídica estudia y define al derecho del trabajo de la siguiente manera:

El jurista Amauri Mascaró,¹ establece entre otras cosas que acorde con la realidad y con tal carácter técnico, el Derecho del Trabajo se suele estimar como el conjunto de normas que se encuentran dirigidas a tutelar y promover jurídicamente las diversas relaciones individuales y colectivas del trabajo. Así mismo, considera el maestro, que se suele agregar a lo anterior, la idea de que como disciplina jurídica y científica, tal sistema de normas, estudia el régimen de las relaciones laborales, la determinación de sus sujetos, así como la estructura y existencia de las organizaciones destinadas a su protección y reivindicación profesional.

La maestra Ana María Alvarado Larios, por su parte nos dice:

"El Derecho del Trabajo, en su aspecto normativo, puede definirse como

¹ Cfr. SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo, McGraw-Hill, México, 1999, pág. 3.

un conjunto sistemático de normas de derecho –voluntario y necesario-, que rigen las relaciones que con motivo de la prestación del trabajo personal subordinado, surgen entre patronos y trabajadores, de unos y otros entre sí, y de unos y otros para con el Estado, además de otros aspectos de la vida de los trabajadores, precisamente en su condición de tales." ²

En igual sentido, el maestro Héctor Santos Azuela, establece que el Derecho del Trabajo:

"Es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual [...] precisa señalar no obstante, que para una visión integral del Derecho del Trabajo, deberá ser entendido como ordenamiento positivo y como ciencia. Es decir, como un cuerpo normativo que regula la experiencia del trabajo, con miras a la actuación de la justicia social en las relaciones laborales. Como ciencia, articulada en un sistema de conocimiento, orgánico y comprensivo, que estudia y explica el fenómeno jurídico de la vida laboral."³

De las citas anteriores podemos establecer que el Derecho del Trabajo, como parte de una ciencia, es un conjunto de normas jurídicas debidamente sistematizadas, por lo que tal conjunto normativo no se origina por medio de simples declaraciones hipotéticas, al contrario, tal y como lo veremos en el desarrollo de nuestro trabajo, esta disciplina jurídica tiene claramente delimitados sus principios y objetivos, mismos que encuadran correctamente su naturaleza jurídica, por tanto, este conjunto sistematizado de normas permite regular las relaciones que nacen en razón de la prestación del trabajo personal subordinado y la solución de los posibles conflictos que surjan con su ejercicio.

² ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Pearson, México, 1998, pág. 17.

³ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H, Décimo segunda edición, Porrúa, México, 1998, pág. 982.

Ahora bien, desde nuestro particular punto de vista, creemos que el maestro Miguel Borrell Navarro, expone la conceptualización más exacta para entender con toda claridad y amplitud al Derecho del Trabajo, al preceptuar:

“Al derecho del Trabajo podemos definirlo como el conjunto de principios, instituciones y normas legales, sustantivas y adjetivas, destinadas a regular:

- a) Los actos, obligaciones y derechos, así como las relaciones y los conflictos obrero patronales.
- b) Los órganos jurisdiccionales y las dependencias administrativas del Trabajo.
- c) Los organismos de clase, obreros y patronales. Sus características, requisitos y personalidad.”⁴

Y termina diciendo el propio maestro; “el Derecho del Trabajo es una ciencia social y pública sistematizada y dinámica, porque sus sujetos y objetos pertenecen al campo de las relaciones individuales y colectivas entre los hombres, constituida por principios, normas e instituciones legales reglamentarias y convencionales en relación con el trabajo, los trabajadores, los patrones y organismos de clase.”⁵

De la anterior cita, se puede entender, que son múltiples y diversas las definiciones que en la doctrina se han formulado con respecto al Derecho del Trabajo, ya que estas pueden atender a los sujetos, al objeto, a los fines, o a la propia relación laboral, que se da entre el patrón y el trabajador o a las relaciones colectivas, como lo son la coalición el sindicato y la huelga, y sus implicaciones en la sociedad según la época, el país y su sistema jurídico, también es una rama del Derecho Publico o Social, que regula las relaciones y

⁴ BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Sexta edición, Sista, México, 1998, pág. 3.

⁵ *Ibidem*, pág. 4.

los conflictos entre los individuos, cuando estos guardan la relación obrero patronal, y decimos conjunto de normas legales y no conjunto de Leyes las que necesariamente emanan del Poder Legislativo, porque esta rama del Derecho, se compone no solo de leyes, sino también de normas y disposiciones que nacen de la libre voluntad de los sujetos de la relación del trabajo, las que también generan derechos y obligaciones

En síntesis, creemos que el Derecho del Trabajo es la fuente de la cual se tomaron en cuenta las especiales características sociales, asistenciales, económicas y de seguridad social, que en la actualidad resultan ser un apartado especial dentro de nuestro Derecho positivo. Por lo que, consideramos que al ser reconocido expresamente en nuestra Carta Fundamental, toman vida las ideas liberales y democráticas de la clase trabajadora, y que por virtud de éstas, el trabajador mexicano adquiere por primera vez el respeto y dignidad que merece, no obstante que en algunos casos, siga padeciendo desigualdades e injusticias laborales, como sucede por reforma Constitucional, a los cuerpos policiales, al ser segregados del derecho a la permanencia al empleo, cargo o comisión.

1.2. Concepto de Derecho Burocrático

Para poder dar una concepción adecuada del Derecho Burocrático, toda vez que dentro de nuestro Diccionario Jurídico Mexicano, así como otras fuentes doctrinarias, esta voz no se encuentra considerada, es necesario que con antelación definamos el término burocracia, dada la íntima relación que tiene esta acepción con lo que suele ser considerado como Derecho Burocrático.

.Así entonces, la palabra burocracia según el Diccionario Básico de la Lengua Española, alude al "conjunto de los empleados públicos: la Burocracia municipal, influencia excesiva de la Administración."⁶

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que:

"La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*, que etimológicamente se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. Siendo un término que engloba las diversas formas de organización administrativa a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción."⁷

Asimismo, la Enciclopedia Encarta establece:

"**Burocracia**, estructura administrativa y de personal de una organización. Las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales exigen unos abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. El término se utiliza principalmente al referirse a la Administración pública. Se usa peyorativamente para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo."⁸

Ahora bien, de la propia Enciclopedia Encarta, tenemos que para Max Weber , las características principales de la Burocracia son:

"1) El funcionariado está organizado como una jerarquía de mandos,

⁶ Diccionario Básico de la Lengua Española Larousse, México, 1995, pág. 76.

⁷ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-CH, op. cit. pág. 365.

⁸ Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. 1993-2000 Microsoft Corporation, Reservados todos los derechos, pág.1

- 2) Los funcionarios, son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios,
- 3) La autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y determinada por éste,
- 4) El nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones,
- 5) Las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas, y
- 6) Las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones."⁹

Visto lo cual, tenemos que dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de su homóloga para el Distrito Federal, la actividad de las dependencias que auxilian al titular del ejecutivo en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, constituyen el ente burocrático para el adecuado ejercicio de la Administración Pública en general.

En tal virtud, podemos asegurar que el Derecho Burocrático es aquella subespecie del Derecho del Trabajo, que se encarga de regular y sancionar la vasta gama de relaciones laborales, administrativas y funcionales que los órganos públicos tienen con sus trabajadores así como de éstos, con el público en general. Es decir, el Derecho Burocrático se integra por el conjunto de disposiciones normativas que de manera expresa emanan de nuestra Constitución Política en materia Federal, y que son reguladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002) y demás cuerpos

⁹ Idem.

normativos que tienen aplicación directa entre los diversos Poderes de la Unión con sus servidores públicos y de estos con la sociedad.

1.3. Concepto de Relación Laboral

Tal y como la doctrina laboral lo manifiesta, en un sentido amplio, las relaciones de trabajo, implican la prestación de un trabajo personal subordinado, dentro de las cuales de manera particular, se encuentran las relaciones individuales de trabajo, que a su vez se encuentran subdivididas en, trabajadores de confianza y de base y las relaciones colectivas de trabajo, que están conformadas por las coaliciones (acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes) y los sindicatos (asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses).

En este sentido, podemos conceptuar en su ámbito general a las relaciones de trabajo, siguiendo los argumentos del maestro Braulio Ramírez Reynoso que al respecto nos dice:

"Relación de trabajo. I. Denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral."¹⁰

De la cita anterior, podemos entender la relación de trabajo como el vínculo jurídico que se constituye por la sola prestación de servicios de una persona a otra a cambio de una remuneración, sin importar el origen de tal relación. Es decir, bastará con que exista un acuerdo de voluntades para que una persona realice un trabajo a otra, a cambio de una cierta cantidad de dinero para que se genere la relación laboral, no importando que tal relación sea

¹⁰ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, op. cit. pág. 2769.

mediante contrato verbal, escrito, nombramiento, ejercicio de un cargo, comisión o por prestación de servicios profesionales.

Una vez precisado lo que significa la relación de trabajo o laboral, como ya lo señalamos, dentro de este género existen las relaciones individuales y colectivas de trabajo, con lo que cobra especial relieve el estudio de tales relaciones, dado que de éstas deviene la importancia que el sistema jurídico en materia laboral, adquiere en la actualidad, de tal suerte que, por lo que respecta a las primeras, podemos señalar que son aquellas dentro de las cuales las empresas mexicanas así como las autoridades Federales y Locales, basan las relaciones con sus trabajadores o empleados.

Así, las relaciones individuales de trabajo, para el maestro Mario De la Cueva, significan:

"La suma de principios, normas e instituciones que regulan el nacimiento, la vida y la extinción de las relaciones individuales de trabajo, determinan las condiciones generales para la prestación del trabajo, fijan los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de los patronos y señalan las normas particulares para algunas formas de prestación del trabajo." ¹¹

En este sentido, tenemos que relaciones individuales de trabajo son aquellos principios, normas e instituciones que regulan tanto a patronos como a trabajadores en un vínculo jurídico de derechos y obligaciones mutuos, por lo que respecta a su relación de trabajo, entendida como las condiciones elementales exigidas por la ley para su concertación.

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Octava edición, Porrúa, México, 1982, pág. 179.

El maestro Néstor De Buen, establece que la relación de trabajo es el, "conjunto de normas jurídicas relativas a la prestación del trabajo personal subordinado y remunerado." ¹²

De lo que podemos establecer que las normas jurídicas regulan en sentido amplio, todas las relaciones de trabajo, es decir, dentro de sus supuestos normativos, prevén la posibilidad de que las relaciones individuales de trabajo puedan ser modificadas en atención de los intereses comunes de las partes, por ejemplo el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con los artículos 982 y 987 del propio ordenamiento, establecen la posibilidad de modificar las relaciones tanto individuales como colectivas de trabajo, cuando exista una causa que la justifique; previo acuerdo de voluntades entre las partes, solicitud y convenio presentado ante las autoridades competentes .

Por otra parte, y por lo que respecta a las relaciones colectivas de trabajo, éstas se encuentran reguladas fundamentalmente en los Títulos Séptimo (relaciones colectivas de trabajo) y Octavo (huelgas) de la actual Ley Federal del Trabajo.

Por lo que podemos resumir, que las relaciones colectivas de trabajo son aquellas mediante las cuales una empresa tiene establecida una relación laboral con un determinado número de trabajadores representados por un sindicato. Mismo que, según la Ley Federal del Trabajo, se constituye para la legítima defensa de sus intereses.

A este respecto el maestro Néstor De Buen, preceptúa:

"La idea del Derecho colectivo del trabajo tiene cierto arraigo en la doctrina, y en alguna medida, fuerza legal. En nuestra ley el Título Séptimo se

¹² DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo II, Décimo tercera edición, Porrúa, México, 1999, pág. 27.

denomina, precisamente "Relaciones colectivas de trabajo" y el acuerdo fundamental entre sindicatos obreros y patrones, "contrato colectivo de trabajo"¹³

Luego entonces, las relaciones colectivas de trabajo, descansan dentro de lo que nuestra doctrina jurídica conoce como Derecho Colectivo del Trabajo, en el cual se desarrollan normativamente los derechos y obligaciones tanto de trabajadores como de patrones.

Ahora bien, al decir del maestro Sergio Monserrat,¹⁴ las relaciones laborales que surgen entre los poderes públicos, ya sean Federales, Estatales o Municipales y sus funcionarios, empleados de confianza o sus trabajadores de base, es diferente a la que hemos expuesto con anterioridad. Dado que las relaciones laborales reconocidas dentro del ámbito de la Administración Pública local o federal, se rigen en la mayoría de los casos, por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que como lo sabemos es reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, o en su caso, por las respectivas leyes laborales que se emiten en los Estados.

Por lo que podemos afirmar que, los trabajadores al servicio del Estado, son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal bajo la subordinación del titular de la dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

En este mismo orden de ideas, las relaciones laborales entre el Estado y sus Trabajadores tienen como fin, la realización de la función pública, en tanto

¹³ *Ibidem*, pág. 569.

¹⁴ Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrat. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999, pág. 16.

que las relaciones laborales entre los particulares persiguen fines personales, pudiéndose en estas relaciones pactar los términos y condiciones en las que habrá de celebrarse tal relación laboral, mientras que en las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, no se puede pactar las condiciones de la relación laboral sino simple y sencillamente el trabajador se adhiere a las condiciones inherentes a un nombramiento, es decir, no existe un contrato, sino un nombramiento (acto jurídico), mismo que puede tener su origen en la voluntad popular (Presidente de la República, Diputados, Senadores), o en su defecto en una sola voluntad, que es la que designa en forma individual al servidor público (el titular de la dependencia pública).

En tal virtud, de la propia dificultad y falta de criterio uniforme que la doctrina encuentra para determinar la auténtica naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, al ser considerada como un acto unilateral del Estado, como un contrato, o bien como un acto condición, es por lo que surgen una serie de problemáticas e inequidades laborales para estos trabajadores, y muy en especial a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, tal y como lo veremos a continuación:

La relación entre el Estado y sus empleados fue en principio de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de estos empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación a una de carácter laboral y considera al Estado como patrón, sin embargo de dicho tratamiento general se encuentran excluidos los integrantes de los cuerpos de seguridad, ya sean locales, federales o municipales, para los cuales sigue siendo la relación de orden administrativo y el Estado adquiere la calidad de Autoridad, por tanto, los miembros de la Policía Judicial Federal perteneciente a la Procuraduría General de la República, es un cuerpo de seguridad, quedando por este hecho, excluidos por la fracción XIII, apartado "B", del artículo 123 Constitucional, en concordancia con los artículos 8° y 5°, de la Ley Federal de

Trabajadores al Servicio del Estado, de las prerrogativas que estos ordenamientos contienen a favor de sus trabajadores.

De lo anteriormente manifestado surge una serie de problemáticas, (al momento de impugnar un despido injustificado), inquietudes (incertidumbre jurídica), así como de inequidades laborales (violación a la garantía de igualdad así como a la garantía de seguridad jurídica), para estos trabajadores, tal y como lo veremos en los siguientes temas de nuestro trabajo de investigación.

1.4. Concepto de Nombramiento

Para relacionar los argumentos que hemos expuesto con anterioridad con el presente tema, debemos expresar que la forma más generalizada para ingresar a la Administración Pública, lo es bajo la figura del nombramiento, situación ésta que como ya lo expresamos, es la más generalizada, no obstante esto, no es la única, dado que existen otras formas de incorporación a la Administración, tales como los contratos de prestación de servicios, de carácter civil y contratos administrativos, mismos que por sus especiales características contractuales consideramos son perfectamente entendibles.

Ahora bien, como ya lo expresamos, el nombramiento es la forma más usual para ingresar a la Administración Pública Federal o Local, situación que nos obliga a definirlo con toda precisión, toda vez que por virtud de éste, se suscitan la mayor parte de relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores y por consecuencia, la mayor cantidad de problemas, ya que éstos habrán de estar regulados en diversas leyes y reglamentos, según el nombramiento y dependencia en la cual preste sus servicios el trabajador.

En este sentido, el maestro Rafael De Pina, conceptúa al nombramiento de la siguiente manera:

"Acto en virtud del cual se confiere a persona o personas determinadas un cargo, función o empleo.//Documento en que se hace constar dicho acto." ¹⁵

De igual manera, de la obra del Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,¹⁶ podemos inferir que para éste, el nombramiento significa un procedimiento clásico de nuestro sistema presidencialista que se manifiesta como una expresión clara del ejercicio del poder jerárquico por virtud del cual el superior nombra a sus colaboradores. Pudiendo ser el acto libre o sujeto a la aprobación de otro órgano, tal es el caso que para nombrar o remover a miembros del cuerpo diplomático y cónsules se requiere de la aprobación del Senado.

En este sentido, tenemos que los empleados que conforman la Administración Pública Federal, en la práctica, y como ya lo manifestamos, de manera generalizada son nombrados por los titulares de las dependencias o entidades públicas, como comúnmente se hace, o delegan facultades para ello, con la condición que el titular de la Institución o entidad, avale ese nombramiento y siempre y cuando tengan estas facultades expresamente concedidas en sus ámbitos de competencia.

Dentro de este contexto, y para finalizar el estudio del presente tema, consideramos que la conceptualización y argumentos que nos da el maestro Sergio Monserrit,¹⁷ acerca del nombramiento, son del todo precisos para los fines que persigue nuestro estudio, por lo que habremos de realizar un breve resumen de éste en los siguientes términos:

¹⁵ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho, Vigésima sexta edición, Porrúa, México, 1998, pág. 382.

¹⁶ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda edición, Porrúa, México, 1998, pág. 65.

¹⁷ Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. op. cit. págs. 19-21.

Como ha quedado precisado, en su aspecto teórico, todos los servidores públicos deben tener un nombramiento, lo que significa que tal nombramiento lo detentarán todos aquellos que integren la base burocrática en sus escalas más inferiores del Gobierno hasta el Titular del Ejecutivo Federal, con independencia de que sean trabajadores de base o empleados de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, toda vez que el nombramiento expedido en favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza al servidor por su actuación frente al Estado y frente a los gobernados.

Por lo que el nombramiento, técnica y legalmente, da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de incumplimiento.

Ahora bien, tal y como lo establece el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe contener los siguientes requisitos:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- La determinación precisa de los servicios que debe prestar;
- El carácter del nombramiento. Si es definitivo, interino, provisional o por tiempo fijo o por obra determinada;
- La duración de la jornada de trabajo;
- El sueldo y demás prestaciones que deberá percibir el trabajador;
- El lugar en que prestará sus servicios.

Visto lo cual, podemos precisar que una vez aceptado el nombramiento obliga al servidor a cumplir con todos los deberes inherentes al mismo, así

como a responder por las consecuencias que se deriven de este ejercicio conforme a la ley. Situación ésta que nos obliga a sostener que la expedición oficial del nombramiento, formaliza la relación jurídico laboral que el Servidor tiene con el Estado.

Por último, debemos de hacer notar que en la práctica y así reconocido por nuestra doctrina jurídica, el trabajador de base, integra la planilla burocrática que desarrolla las más diversas actividades, conocidas también como de apoyo administrativo, en tanto que el empleado de confianza desarrolla, entre las más frecuentes e importantes, las siguientes funciones:

- Funciones de dirección,
- De fiscalización,
- De supervisión,
- De inspección,
- De asesoría,
- De auditoría,
- De control,
- De manejo de fondos y valores, y
- De policía.

De lo que podemos inferir, que en los trabajadores de confianza existe una relación especial entre el trabajador y el Estado, en razón de las funciones que este desempeña, es decir, los trabajadores de confianza son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad, pudiendo concluir, que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones que desempeña y no de la denominación que se le de al puesto.

Por tanto, los funcionarios, los empleados de confianza y los trabajadores de base, así como los que detentan una relación administrativa con el Estado, y que son reconocidos expresamente como servidores públicos, deberán

conducirse dentro de lo dispuesto por los diferentes ordenamientos, dichos ordenamientos serán expedidos dentro de sus respectivas competencias por el Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, estas normas tendrán la finalidad de sancionar a quienes teniendo este carácter, de servidores públicos, violen los principios que los rigen en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y por ende, incurran en responsabilidad, (artículo 109 Constitucional), conforme a sus especiales cualidades de trabajadores al servicio del Estado.

1.5. Diversidad de Nomenclaturas con las que se Denomina a los Servidores Públicos

Para poder concatenar los argumentos vertidos con anterioridad y dada la diversidad de nomenclaturas que se suelen aplicar a los miembros que integran la Administración Pública, consideramos necesario realizar un breve estudio del concepto de **Servidor Público**, a efecto de precisar sus características fundamentales, así como sus connotaciones doctrinarias con la intención de delimitar correctamente la naturaleza jurídica de estos sujetos dentro de nuestro actual sistema jurídico, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

Así entonces, para el maestro Serra Rojas, el servidor público es:

"La persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano de la administración pública, quienes además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencias del órgano de la Administración Pública, posee una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales."¹⁸

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, vol. I, Porrúa, México, 1983, pág. 107.

Por su parte el maestro Gabino Fraga, establece que existe una distinción entre funcionario y empleado, consistente en que:

“El primero supone un encargo especial transmitido en principio por ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.”¹⁹

De las anteriores citas, podemos deducir que el servidor público tiene un carácter representativo que lo coloca como intermediario entre el Estado y los particulares, mientras que el empleado es un agente que facilita, ayuda y permite con su actividad el ejercicio de las funciones públicas mencionadas primero.

Ahora bien, en la legislación vigente desaparece la distinción entre funcionarios, empleados y encargados de un servicio público, para dar lugar a un concepto unitario como lo es el de servidor público.

En tal virtud, consideramos que la institución de un concepto único de sujeto vinculado al servicio público representa un avance significativo, ya que elimina clasificaciones discutidas en el campo doctrinario, así como en la práctica, misma que traían consigo dificultades de interpretación y aplicación de la ley a los casos concretos.

Bajo tales características, tenemos que el artículo 108 constitucional define al servidor público de la siguiente manera:

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

¹⁹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1975, pág. 130.

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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, 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."

De lo anteriormente transcrito, podemos asegurar que el concepto de servidor público abarca a todos los individuos que en una forma o en otra intervienen en las actividades que constituyen el servicio público.

Por tanto, de acuerdo con el citado precepto constitucional, son servidores públicos, los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios 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.

Empero, aun cuando el concepto de servidor público es el que en forma general ha adoptado nuestra Constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo la distinción entre funcionarios y empleados, sin que se precise la diferencia entre uno y otro.

A este respecto, se ha pretendido diferenciar entre funcionarios y empleados de la siguiente forma:

- A partir de la duración en el empleo;
- De su retribución;
- De la naturaleza del derecho que regula la relación;
- Del tipo de sus funciones, y;
- Del tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Acerca de esto, considero que estos criterios se pueden objetar, atento a los siguientes argumentos:

- La duración en el empleo no puede ser considerada como elemento distintivo entre uno y otro concepto, toda vez que puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado.
- La retribución tampoco es fundamento de distinción, ya que de acuerdo con el artículo 5° constitucional, a todo trabajo le corresponde su justa retribución, por lo que tanto funcionarios como empleados deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la Administración Pública, y sus presupuestos y tabuladores no hacen ninguna diferenciación al respecto.

- No considero adecuada la tesis de la naturaleza del derecho que regula la relación de servicio, ya que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de Derecho Público, y por lo tanto, no hay diferencias entre funcionarios y empleados.
- Por lo que atañe al tipo de funciones, tampoco es suficiente para hacer la distinción, ya que este criterio sostiene que el funcionario es el que tiene la atribución para decidir y ordenar, y los empleados solo son ejecutores, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que en la relación jerárquica siempre hay alguien que dirige y alguien que ejecuta aun entre funcionarios.
- Respecto al ordenamiento que regula la actuación, se ha dicho que el funcionario tiene sus facultades previstas en la Constitución y en las leyes, y los empleados en los reglamentos. Lo anterior, es inconcebible y no demuestra las diferencias entre los conceptos que se analizan, ya que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas: **constitucional, legal y reglamentario.**

Por lo que nosotros particularmente podemos apuntar, que el funcionario público es aquél 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 que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, el funcionario es aquél que ejerce las Facultades y competencias del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas.

En resumen, podemos definir al funcionario y empleado público siguiendo los lineamientos del maestro Rafael De Pina, que al respecto nos dice:

"Funcionario. Persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público.// Quien ejerce cualquier función pública como titular de un cargo representativo gubernativo o político."²⁰

"Empleado Público. Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución (sueldo)."²¹

Ahora bien, según lo hemos precisado, existen varias categorías del personal de la Administración Pública, para lo cual se ha señalado por algunos autores, que los funcionarios desempeñan las más importantes de esas categorías.

De lo que se desprende, que los Servidores Públicos en su calidad de Funcionarios son aquéllas personas que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública.

Asimismo, en la doctrina se ha subrayado la tajante distinción entre funcionarios y empleados públicos. Esta distinción que recurre a ciertas características del trabajo que desempeñan unos y otros y a la legislación vigente, pone de relieve que por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los primeros y su revocación del cargo, corresponde al titular del Ejecutivo federal, pueden ser removidas por éste en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones no es permanente; en cambio, tratándose de los empleados que son auxiliares y que únicamente ejecutan, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de

²⁰ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. op. cit. pág. 296.

²¹ Ibidem, pág. 263.

incumplimiento, a través de los cuales la ley considera que debe darse término a dicha relación. Luego entonces, los empleados públicos son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

1.6. Concepto de Patrón en el Derecho Burocrático

Toda vez que en su acepción doctrinaria, el patrón es conceptualizado como una entidad única, consideramos adecuado establecer algunas cuestiones concernientes a éste, en los siguientes términos:

Nos dice el maestro Néstor De Buen, que el concepto de patrón, aparece necesariamente unido a una relación jurídica laboral, definiéndolo de la siguiente manera:

"Patrón, es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja a su beneficio, mediante retribución."²²

Por su parte, el maestro Héctor Santos Azuela, haciendo alusión al artículo 10º de la Ley Federal del Trabajo, establece que el patrón, "es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."²³

De las citas en estudio, y en contraste con la figura del trabajador, el patrón representa a otro de los sujetos básicos de la relación jurídica del trabajo, debiéndose notar que su característica como persona física o moral es frecuente, sin embargo, no es la regla, toda vez que en la actualidad, el patrón rara vez interviene en forma directa, en la contratación de los trabajadores, en virtud de que dicha función es delegada a departamentos o áreas

²² DE BUEN LOZANO, Néstor. Tomo I, op. cit. pág. 503.

²³ SANTOS AZUELA, Héctor. op. cit. pág. 124.

especializadas de la empresa o centro de trabajo, conocidos como de personal o de recursos humanos.

Cuestiones éstas que también aplican a la forma de inclusión de los trabajadores en la Administración Pública Federal o Local, mediante la figura del nombramiento, según lo hemos visto. Es decir, en la inclusión de los Trabajadores a la Administración Pública, no interviene de manera directa el titular de la dependencia que habrá de validar mediante su firma el nombramiento del servidor público que ingrese a determinada institución, toda vez que estas funciones, al igual que en la iniciativa privada, le son delegadas a Departamentos o Áreas generalmente denominadas de Recursos humanos o de personal.

Por lo tanto, podemos concluir lo siguiente:

- El patrón puede ser una persona física o moral. En virtud de que para nuestro derecho positivo, es indistinto que, tratándose de una persona moral, ésta sea el propio Estado, una sociedad civil o mercantil, dado que lo significativo de la relación laboral es el recibir un servicio en relación de subordinación.
- Es quien recibe los servicios del trabajador. Lo que significa que independientemente del lugar y persona que haya contratado al trabajador, el patrón siempre recibirá el servicio personal subordinado de aquél.

1.7. Concepto de Cese Laboral

Sin lugar a dudas, el término cese ha dado lugar a un sinnúmero de connotaciones que de manera indistinta han sido utilizadas por los tratadistas como sinónimo de aquéllas otras figuras que tienen que ver con la terminación

de una relación laboral. Es decir, para algunos autores el término cese es un sinónimo de destitución, tal es el caso de lo preceptuado por el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al decir:

"Se argumenta que la actividad administrativa, no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias."²⁴

Como podemos darnos cuenta, la utilización del término cese, para el maestro Delgadillo es equivalente al de la destitución, aspectos éstos que desde nuestro particular punto de vista, no pueden ser homologados, toda vez que en su acepción literal el término cese se aplica como una sanción al servidor público que haya incumplido obligaciones de carácter eminentemente laboral, en tanto que la destitución responde a la sanción aplicada al servidor público que haya incumplido los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a los que tenía obligación de respetar.

Tales criterios los podemos sustentar con lo preceptuado por la siguiente Jurisprudencia:

SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya

²⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. op. cit. pág. 124.

observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

Semanario Judicial de la Federación,
Octava Época,
Número 65, Mayo de 1993.

Antes de realizar los comentarios a la tesis trascrita, consideramos oportuno reiterar que al momento de estar elaborando el presente estudio, entró en vigor la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según ha quedado precisado en el desarrollo inicial del presente capítulo, y de la que del segundo párrafo del transitorio segundo, se desprende que ésta será de aplicación única y exclusivamente para aquellos servidores públicos del ámbito federal, ya que para sus similares que integran los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el ámbito local del Distrito Federal, seguirá siendo de aplicación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por tanto, para los efectos de nuestro trabajo de investigación, en referencia a la Procuraduría General de la República, cuando citemos alguna disposición de la Ley de mérito, haremos la compulsua necesaria entre ésta y la anterior, para determinar si con motivo de la reforma se modificó su contenido o bien, su seriación numérica, toda vez que de la jurisprudencia anterior, se desprende que el criterio interpretativo, se aplicó a las disposiciones del artículo

72 fracción II, del derogado título tercero, de la Ley Federal de los Servidores Públicos, por lo que una vez realizado el cotejo respectivo, tenemos que, en la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, los extremos definidos en la tesis jurisprudencial, pertenecen al actual artículo 27, siendo el caso de que en el fondo son los mismos.

Ahora bien, hecha la aclaración anterior, podemos asegurar que el término cese debería de ser utilizado en aquellos casos en los que única y exclusivamente el incumplimiento de las obligaciones por parte del Servidor Público sean de aquellas con carácter laboral y no así para aludir a las sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento de la probidad, honradez, legalidad, imparcialidad y diligencia que todos los servidores públicos deben de tener con motivo y en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

Por último, debemos de hacer notar que este término deriva del artículo 123 constitucional Apartado "B", concretamente en su fracción IX, por lo que la utilización y aplicación del mismo es totalmente adecuada en el ámbito del Derecho Burocrático.

1.8. Concepto de Rescisión Laboral

Al contrario del cese laboral, la rescisión como una forma más de terminación y extinción de las relaciones laborales, es un término que suele ser de mayor aplicación en el ámbito del Derecho laboral regulado dentro del artículo 123 constitucional apartado "A" y su Ley Reglamentaria (Ley Federal del Trabajo), por lo que solo con efectos conceptuales habremos de definir a la rescisión laboral, siguiendo los argumentos del maestro Héctor Santos Azuela, que al respecto nos dice:

"Es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de los sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro.

Cabe advertir que en rigor no debe de hablarse de rescisión del contrato de trabajo, sino de la relación individual que conforme a nuestro ordenamiento, deviene de la prestación de los servicios, desprendiéndose en su caso, del acto de origen." ²⁵

Y en este mismo orden de ideas, la rescisión para nosotros es, el acto jurídico unilateral realizado por el patrón o el trabajador, consistente en dejar sin efecto o romper la relación de trabajo.

A mayor abundamiento, Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado, no concede a los trabajadores burocráticos acciones similares a las que tienen los trabajadores ordinarios para rescindir la relación laboral, ya que de lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se desprende una clara diferencia entre trabajo ordinario y trabajo burocrático, por que se consideró la naturaleza de la relación que existe entre una y otra, así como la función de los sujetos que entre ellos intervienen, dado que en la primera relación interviene la libre voluntad de las partes y es tutelada por los extremos que fijan las normas protectoras de orden público, tendientes a salvaguardar el equilibrio entre los factores de producción, es decir, entre el trabajador y el patrón y la segunda relación, nace como consecuencia de un nombramiento, y la función de los sujetos en esta relación no se encuentra regida por la libre voluntad del titular de la dependencia burocrática ni del servidor, sino se encuentran predeterminadas por disposiciones legales y reglamentarias, por lo que la rescisión se da en el trabajo ordinario y tiene su fundamento en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaría de las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado "A", de la Constitución Política Mexicana.

²⁵ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z, op. cit. pág. 2815.

CAPITULO 2

AMBITO TEORICO Y EFECTOS JURÍDICOS DEL NOMBRAMIENTO APLICABLE A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INTEGRAN LOS CUERPOS POLICIALES.

Como ha quedado precisado en el Capítulo anterior, existe gran diversidad de nomenclaturas relacionadas a los servidores públicos, así como a la forma o manera mediante la cual se concreta su relación laboral con las instituciones públicas. Es decir, dentro de nuestra doctrina jurídica, no existe un criterio uniforme que denote las especiales cualidades de los servidores públicos, considerándoseles como empleados, funcionarios, trabajadores, lo que sin duda origina gran cantidad de confusiones al momento de aplicar las disposiciones normativas al caso concreto, extremos que se hacen extensivos al nombramiento del servidor público, ya que dependiendo del mismo, el tratamiento que la ley dará para el caso de que incurran en responsabilidad, se encuentra contenido en diversos cuerpos de leyes, lo que de alguna manera también origina algunas confusiones y en casos extremos, el que por desconocimiento de las normas específicas aplicables a un caso concreto, el servidor público sujeto a la referida responsabilidad, no haga valer sus derechos, o que pueda equivocar su acción jurisdiccional al impugnar un acto de autoridad y que como consecuencia de esto, quede en total estado de indefensión.

En tal virtud, consideramos del todo importante para los efectos que nuestro trabajo de investigación persigue, el que establezcamos el marco teórico y los efectos jurídicos que se derivan del nombramiento aplicable a los elementos de las fuerzas policiales, toda vez que con estos, pretendemos hacer efectivo nuestro criterio, en el sentido de que por virtud del nombramiento, se generan efectos y consecuencias jurídicas totalmente aplicables a los principios contenidos dentro del derecho del trabajo.

2.1. Principales Aspectos Teóricos Relacionados con el Nombramiento de los Servidores Públicos

Según lo precisamos en el capítulo anterior de nuestro estudio, la denominación genérica para los trabajadores al servicio del Estado, lo es la de Servidor Público. Situación que se sustenta perfectamente con lo dispuesto en el artículo 108 constitucional al preceptuar:

"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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Por lo que, se puede establecer que la consideración que hace la Constitución en homologar a todos aquellos que prestan un servicio personal subordinado en cualquier dependencia de la Administración Pública Federal o Local, obedece a la incuestionable naturaleza que se deriva de la prestación de servicio a la sociedad, mediante su empleo, cargo o comisión.

Ahora bien, recordemos que en el anterior capítulo de nuestro estudio, precisamos que la forma más usual de ingresar a la Administración Pública, es mediante la figura del nombramiento, debiéndose recordar también que no es la única, sino también por contratos de prestación de servicios de carácter civil así como los contratos administrativos. Sin embargo, para los efectos de nuestro estudio, es prudente establecer que a partir de este momento única y exclusivamente nos referiremos a los servidores públicos que en virtud de su

nombramiento, cargo o comisión, integran la Administración Pública Federal, haciendo especial referencia a los servidores públicos, pertenecientes a los cuerpos policiales.

Bajo tales criterios, tenemos que el nombramiento es en términos simples una forma más de incorporación a la Administración Pública, pero que no por esta simpleza se debe de minimizar, dado que sus efectos jurídicos se reconocen de manera específica en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que en su parte conducente nos dice:

“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.”

“Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.”

En este sentido, podemos asegurar que mediante el nombramiento se perfecciona la relación laboral entre los servidores públicos y el Estado, representado por los titulares de los organismos públicos. Por lo que, podemos concluir que la forma principal de incorporación al Servicio Público, es mediante la figura del nombramiento.

Así mismo los servidores públicos, se clasifican en trabajadores de confianza y trabajadores de base, atento a lo dispuesto por el artículo 123

apartado "B", Constitucional, en donde se mencionan a los trabajadores en general, pero en la fracción XIV de este mismo numeral, menciona a los trabajadores de confianza, en concordancia con el artículo 4º, de la Ley Burocrática, en donde se hace la clasificación de los mismos de una forma tajante al preceptuar que los trabajadores se dividen en dos grupos, de confianza y de base, mismos que analizaremos en los siguientes apartados de nuestro estudio.

2.2. Características

Como se ha mencionado en el capítulo que antecede, el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece los requisitos que debe de contener el nombramiento, y para evitar transcripciones innecesarias se tienen por reproducidos al momento de comentar este numeral, por lo que en este mismo orden de ideas y como se deduce, de este artículo, y de las disposiciones contenidas en los numerales 3º y 12º de la Ley de mérito, disponen que el Servidor Público presta sus servicios en virtud del nombramiento o por figurar en la lista de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, con lo que el nombramiento deberá contener no todo el régimen a que estará sujeto el empleado, sino únicamente los requisitos enumerados en el artículo 15 de la Ley de mérito.

Así entonces, las especiales características que contiene el nombramiento, se encuentran demarcadas por dos cuestiones principales, la primera, lo es que no se necesita que en éste se contenga en su totalidad el régimen laboral y administrativo al que estará sujeto el servidor público, dado que para esto, se estará a las disposiciones generales contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como los reglamentos que de ella emanen, a las disposiciones que de manera supletoria sean aplicables al caso concreto y que se encuentren contenidas en la Ley Federal del Trabajo así como en los principios generales del Derecho, y segundo, para que se

perfeccione jurídicamente la incorporación de un servidor público a la Administración mediante la figura del nombramiento, bastará que el documento que se le expida, contenga los datos anteriormente expuestos, quedando con esto, sujeto al cumplimiento de todos sus deberes y derechos que emanen, de su relación de trabajo con la Administración Pública.

Por otra parte, podemos manifestar que atento a lo preceptuado por el artículo 9º de la Ley en comento, en éste se contiene claramente la restricción a los titulares de las dependencias públicas, de la libertad de otorgar un nombramiento en cuanto se refiere a los trabajadores de base. Es decir, el artículo en cita, establece con toda claridad que en primer término los trabajadores de base deben de ser de nacionalidad mexicana, sólo pudiendo ser sustituidos por extranjeros cuando no hubieren mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que la sustitución será decidida por el titular de la dependencia con la opinión del sindicato.

Por lo que y para concordar los anteriores argumentos, tenemos que dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente en su artículo 43, se obliga de igual manera a los titulares de las dependencias u organismos públicos, a que en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y antigüedad, se prefiera a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo estuvieren, a los veteranos de la Revolución: a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914, a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios, y a los que acrediten tener mejores derechos de escalafón.

A este respecto, consideramos que los extremos normativos que se contienen dentro del artículo en comento, deberían de reformarse, dado que en sana lógica cualquiera de las personas a las que hace referencia la última parte del dispositivo jurídico, por la presunta edad que podrían tener en la actualidad,

ya no podrían prestar un trabajo eficiente además de que por cuestiones de carácter laboral, los mismos en la actualidad ya serían pensionados o jubilados.

Finalmente, dentro de los artículos 62 y 63 de la propia Ley, se faculta al titular de la dependencia para que en un cincuenta por ciento pueda disponer de las plazas de última categoría o de nueva creación, correspondiendo el otro cincuenta por ciento en las mismas condiciones para el sindicato, así también gozará de libertad para cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses.

Visto lo cual, podemos asegurar que la especial característica que contiene el nombramiento, lo es que mediante su perfeccionamiento, se verifica la incorporación de un servidor público a la plantilla laboral de la Administración, pudiendo ser en carácter de servidor público de confianza o de base, para lo cual cada una de estas categorías habrá de regirse por disposiciones normativas de diferente naturaleza, según lo precisaremos a continuación.

2.3. Clasificación

Tal y como lo acabamos de precisar, las características más usuales con las que se da la incorporación de un servidor público a la Administración, mediante el nombramiento, son las de servidores públicos de confianza y servidores públicos de base.

Así entonces, para delimitar correctamente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión, es inevitable realizar la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión como los funcionarios, dentro de los que existen algunos que incluso gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, atento a lo previsto por el Título Cuarto constitucional, así como de aquellos que son empleados o que siendo también funcionarios como los primeros, no tienen dichas prerrogativas constitucionales.

Para tales efectos, habremos de recurrir a los argumentos del maestro Sergio Monserrit,²⁶ mismo que al respecto realiza la siguiente clasificación:

➤ **Primera Clasificación:**

Ésta se fundamenta, en las prerrogativas constitucionales así como en la forma en que son nombrados los servidores públicos o funcionarios, bajo los siguientes criterios:

Funcionarios. Son todos aquellos que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad.

Funcionarios Electos. Representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso.

Funcionarios Designados. Servidores públicos designados por otros de más alta jerarquía.

Que Gozan de Inmunidad Procesal. Estos funcionarios son aquellos que en tanto dure su encargo, no puede ser ejercida en su contra la acción penal.

Que no Gozan de Inmunidad Procesal. Servidores públicos que carecen de dicha prerrogativa.

Empleados. Como lo hemos establecido con anterioridad, dentro de nuestra doctrina jurídica, existe diversidad de opiniones atinentes a señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Por lo que, las diferencias

²⁶ Cfr. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, op. cit. págs. 6-16.

fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Así el maestro Gabino Fraga, establece que la diferencia se encuentra en: "...que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública."

➤ **Segunda Clasificación:**

La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con lo que este ordenamiento define, en su artículo 3º, a los trabajadores como: toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; asimismo, los divide en dos grupos:

Trabajadores de Confianza. La Ley Burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esta protestad, manifiestan como trabajadores de confianza:

En el Poder Legislativo Federal; a los integrantes de la Cámara de Diputados y a los integrantes de la Cámara de Senadores.

En la Contaduría Mayor de Hacienda.- A los funcionarios como lo son los directores y subdirectores.

En el Poder Ejecutivo Federal.- Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores, los auditores, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, los que sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y que determinen la baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, los que brinden asesoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de la Policía Judicial y los de la Policía Preventiva.

En el Poder Judicial de la Federación:

En la Suprema Corte de Justicia.- El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los Subdirectores, los Jefes de Departamento.

En los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación.- Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, Secretarios Técnicos, titulares de los Órganos auxiliares, coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores de oficio, personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

Trabajadores de Base.- Se considerarán como trabajadores de base todos aquellos que no se encuentren incluidos en los listados anteriores, no obstante esto, en determinadas ocasiones será necesario atender a las características particulares del caso concreto. Es decir, el artículo 123 Apartado B) fracción XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, luego entonces, si la ley no indica quien es empleado de confianza, se deberá de entender que el mismo lo es de base.

➤ **Tercera Clasificación:**

Empleado. Tal y como lo hemos precisado, con anterioridad, en términos generales, se puede considerar, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que prestan un servicio personal subordinado, a cambio de una contraprestación en dinero; empero, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos, originan que se constituyan términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

Encargado. Encargado es el servidor público que ostenta un cargo. El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que en el primer caso está sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado, mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del Ejecutivo Federal, la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público. El encargo conferido a una persona es para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios. De tal suerte que éste, es el servidor público que desempeña una comisión. Con lo que la comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del

cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. Por tanto, la comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular, aun cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular

Atento a los criterios expuestos con anterioridad, resulta incuestionable que la diversidad de denominaciones y especiales características que cada servidor público ostente en la vida práctica, serán las especiales cualidades con las que dentro del sistema jurídico mexicano podrá ser clasificada su relación laboral obtenida mediante el ya referido nombramiento, para el legítimo desempeño de su empleo, cargo o comisión. Situación ésta que nos obliga a sostener, que en virtud del cúmulo y manejo anárquico de concepciones y disposiciones normativas que fluyen en materia del Derecho Burocrático en la actualidad, acerca de los servidores públicos, no resulta extraño que a determinados casos concretos y principalmente cuando los servidores públicos se vean inmersos dentro de un procedimiento jurisdiccional, les puedan resultar nugatorias las garantías constitucionales en materia laboral, de manera en general, a los trabajadores que integran las fuerzas policiales dentro nuestro Estado de Derecho, y de manera muy en particular, los integrantes policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la Republica. Por lo que es necesario hacer un llamado urgente al legislador, para que tomando en consideración los principios generales del Derecho en materia del Trabajo, se reformen algunas disposiciones normativas para que den trato igual a los iguales y que dejen de ser inconstitucionales, según lo expondremos en el último capítulo de nuestro trabajo de investigación, y que desde este momento podemos señalar en concreto, los extremos jurídicos contenidos en el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado "B", dada la imprecisión, ambigüedad y notoria inconstitucionalidad que dentro de la misma

se contiene en claro perjuicio de los miembros que componen las fuerzas policiales de nuestro país.

2.4. Causas de Responsabilidad de los Servidores Públicos

En el ámbito del estudio que hemos venido desarrollando en nuestro trabajo de investigación, podemos colegir, que nuestro sistema jurídico, regula diversos tipos de responsabilidad en la que pueden incurrir todos aquellos funcionarios que con motivo de su empleo, cargo o comisión prestan un servicio público, realizan una función pública o bien trabajan dentro de la administración pública, sea ésta, federal, local, o municipal.

Bajo tales características, tenemos que nuestro sistema jurídico reconoce como tipos de responsabilidad de los servidores públicos a las siguientes:

- Responsabilidad Administrativa.
- Responsabilidad Penal.
- Responsabilidad Laboral.
- Responsabilidad Política.
- Responsabilidad Civil.

De las cuales de una forma en general, es acertado ubicar y definir el término de responsabilidad, y únicamente habremos de avocarnos al estudio de la responsabilidad administrativa, ya que es la acorde con nuestro trabajo de investigación.

Así, nuestro Diccionario Jurídico define a la responsabilidad como:

“La vos responsabilidad proviene de respondere que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar. Así responsalis significa: el que responde (fiador) en

un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien".²⁷

Como se desprende de la cita anterior, la responsabilidad es aquella en virtud de la cual, una persona es llamada a responder de sus actos u omisiones.

En otras palabras, el término responsabilidad lo debemos entender como la atribución de una persona, que la obliga a cumplir con el más estricto apego en la función que debe desempeñar con motivo de su empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

Visto lo cual, podemos asegurar que para el caso de que el servidor público en turno, no dé cabal cumplimiento a sus funciones, dentro de nuestro Estado de Derecho, será sujeto de responsabilidad, según la acción u omisión cometida.

2.4.1. Responsabilidad Administrativa

El fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa se encuentra en el Título Cuarto de nuestro máximo ordenamiento jurídico, mismo que dentro de sus artículos conducentes establece que la Responsabilidad Administrativa, es aquella en la que incurren los Servidores Públicos por actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, que rigen a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público, derivándose en el deber del Servidor Público para desempeñar sus funciones en esos términos. En tal virtud, el Procedimiento Administrativo es autónomo del político, del civil, del penal, y laboral, y su objetivo principal radica en sancionar las faltas administrativas, mismas que se encuentran plasmadas en las obligaciones transcritas en el

²⁷ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z, op. cit. págs. 2824 y 2825.

artículo 8 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a continuación se transcriben:

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

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten 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 periodo 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 aquellos 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 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.

- XII. 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.

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;

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 la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- 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.

Ahora bien, como se desprende del artículo en cita, es necesario apuntar que no siempre se identifican las conductas infractoras en lo anteriormente preceptuado, en virtud de que como lo señala el maestro Sergio Monserri:

"En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos

de la Ley Federal de Responsabilidades y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del título IV constitucional las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario."²⁸

Así entonces, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable a los mismos que integran el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el ámbito local del Distrito Federal, y la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para sus similares, que integran los Poderes de la Unión, en el ámbito Federal no son los únicos ordenamientos jurídico aplicables para el caso de probable responsabilidad administrativa del servidor público, sino que atendiendo a la Ley Orgánica de la Dependencia Pública en particular, e incluso en reglamentos y acuerdos emitidos por cada una, es posible sancionar al servidor público que incumple con los deberes y obligaciones a su cargo.

Consecuentemente con lo anterior, la Responsabilidad administrativa, será competencia de las siguientes autoridades:

En materia de Responsabilidad administrativa a nivel federal, según el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son las siguientes:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;

²⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, op. cit. págs. 112 y 113.

- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales de Trabajo y Agrarios;
- VI. El Instituto Federal Electoral;
- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México, y
- X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal, las autoridades competentes según lo dispuesto por el artículo 3º, en concordancia con los artículos 51 y 52, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son:

- I. La Asamblea legislativa del Distrito Federal;
- II. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- III. La Contraloría Interna de la Institución;
- IV. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva, y
- V. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En este orden de ideas el procedimiento administrativo, éste se encuentra regulado para los servidores públicos del ámbito local del Distrito Federal, en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que el mismo, para los servidores públicos del ámbito federal, el procedimiento se contiene en el artículo 21 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual para los efectos de nuestro trabajo de investigación, a continuación se transcribe:

"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 ya 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."

Ahora bien, para efectos prácticos, podemos ubicar el desarrollo del procedimiento de la siguiente forma:

- **Recepción de la Queja.**- Ésta debe ser presentada por escrito, con el nombre y domicilio del quejoso, haciendo mención de los presuntos conceptos de responsabilidad, así como los datos de la persona o personas denunciadas y su lugar de adscripción.

- **Admisión de la Queja.**- Esta consiste en que el órgano administrativo, debe integrar toda la documentación o información que tenga que ver con la queja a efecto de que el órgano competente cuente con los

elementos necesarios para determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario.

- **Investigación de la Queja o Denuncia.** Consiste en los actos mediante los cuáles, el órgano de control interno de la dependencia que se trate reunirá todos los elementos necesarios a encuadrar la conducta del servidor público denunciado.
- **Citatorio.-** Es aquél que una vez agotadas todas las investigaciones derivadas de las cuales, el órgano de control considera que se reúnen los elementos básicos para instruir el procedimiento, cita al presunto responsable a la audiencia a que hace referencia el artículo 64 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para los que integran los poderes del ámbito local del Distrito Federal, así como por lo dispuesto por el artículo 21 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para sus similares que integran los Poderes de la Unión en el ámbito federal. Dentro del citatorio, se le señalará al servidor público, el día y la hora en el que habrá de comparecer, así como su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, sea por sí, o mediante un defensor.
- **Notificación.-** Es la obligatoriedad que tiene el órgano competente de hacer saber al servidor público del citatorio, a efecto de que comparezca a la audiencia.
- **Audiencia.-** Dentro de ésta, el servidor público tiene la posibilidad de que por él mismo o a través de su defensor, presentar las pruebas necesarias a efecto de desvanecer la denuncia en su contra y formular alegatos. La audiencia solamente faculta al órgano competente a ventilarla sobre los supuestos de responsabilidad que se especifican en el citatorio.

- **Resolución.-** En el momento en que la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna, según el caso, cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, es decir, de la admiculación y valorización de las pruebas ofrecidas por las partes, se procederá a dictar la resolución definitiva, que deberá estar debidamente fundada y motivada, en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la conducta irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales. Dicha resolución podrá ser impugnada mediante el recurso que marque la Ley. Es decir, cuando la sanción es impuesta tomando en consideración lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, procederá contra esta resolución el recurso de revocación o será impugnada directamente mediante el juicio de nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, debemos hacer mención que si la conducta del servidor público reviste tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, se dará parte a la agencia investigadora del Ministerio Público Federal y a la Secretaría de la Contraloría, en caso de que sea Contraloría Interna quien conozca en principio de la infracción, ésta tomará todas las medidas conducentes, independientemente de la sanción administrativa o sanciones administrativas que amerite.

2.4.2. Sanciones

Por cuanto hace a las sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos, para los que integran el ámbito local del Distrito Federal, son las siguientes:

- Y Apercibimiento Privado o Público;
- Y Amonestación Privada o Pública;
- Y Suspensión Temporal;
- Y Destitución del puesto;
- Y Sanciones económicas, e
- Y Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en el servicio público.

Por su parte para los servidores públicos que integran los Poderes de la Unión del ámbito Federal, son las que expresamente se consignan dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo Decimotercero, siendo las siguientes:

- Y Amonestación Privada o Pública;
- Y Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.
- Y Destitución del puesto,
- Y Sanción económica, e
- Y Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De lo que se puede concluir, que de conformidad con lo establecido por el artículo 109 constitucional, las leyes que reglamenten las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, determinarán sus obligaciones a fin de asegurar y salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, y en donde además, se establecerán las sanciones correspondientes por los actos u omisiones en que aquellos incurran, con motivo de su empleo, cargo o comisión, de igual forma, establecerán las formalidades del procedimiento que para tal efecto se lleve a cabo, así como se determinarán las autoridades competentes para substanciar, resolver y aplicar las sanciones correspondientes.

2.5. Naturaleza Jurídica del Nombramiento

Se han formulado varias tesis para explicar la naturaleza jurídica del nombramiento como lo son:

Las de Derecho Privado, que consideran que la relación mediante el nombramiento, entre el Estado y sus trabajadores existe un contrato de arrendamiento de servicios, de mandato o de adhesión.

Las de Derecho Público, que estiman que el nombramiento, es un acto administrativo unilateral o sea, que basta la voluntad del Estado para que nazca la relación, como un contrato publico o administrativo.

Las del Derecho Positivo, que considera que la relación que nace mediante la figura del nombramiento, es como un acto reglamentario, y considera insuficiente la voluntad del Estado y la del trabajador para que exista la relación laboral, ya que hace falta que preexista un régimen legal burocrático al que dichas voluntades están subordinadas, tesis que nos parece la correcta frente al Derecho Positivo.

Pero en la realidad el nombramiento es considerado como un acto condición, y para un mejor entendimiento, definiremos el concepto de acto condición según el jurista DUGUIT, que considera que el "acto condición, es todo acto que determina un individuo, de tal manera que una norma jurídica que no le era anteriormente aplicable llega a serle, a consecuencia del cual nace para un individuo un estatuto que no tenia antes."²⁹

De la anterior cita podemos inferir, que depende de la voluntad del Estado, para que se aplique a una persona que así lo solicite el estatuto burocrático.

²⁹ BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, Novena edición, Porrúa, México, 1984, Pág. 89.

A mayor abundamiento, y como sustento de lo anterior nos permitimos transcribir el siguiente criterio jurisprudencial:

CESE, INJUSTIFICACIÓN DEL, NO ORIGINA QUE EL NOMBRAMIENTO DEL SERVIDOR EXEDA DEL LIMITE DE SU VIGENCIA (LEY PARA LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

El cese injustificado del servidor público no origina que el nombramiento exceda del límite de su duración, dado que, éste, lo efectúa el poder público con la aceptación del particular, el cual no es un acto unilateral ni un contrato entre partes iguales sino un acto condición que surge de la concurrencia de dichas voluntades, entonces, así como la duración de la relación laboral no puede quedar sin efecto ni ser reducida unilateralmente por la patronal, tampoco puede ser ampliada por la sola pretensión del servidor.

Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

Amparo en revisión 50/89. José Luis Pérez Díaz. 6 de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES DE TRABAJO APLICABLE A LAS INSTITUCIONES POLICIALES

Después de haber establecido las cuestiones más trascendentales relacionadas con el nombramiento de los servidores públicos y las particularidades que por motivo de la propia ley y de algunas interpretaciones doctrinarias se derivan del mismo, es menester que realicemos un estudio metodológico del marco jurídico que dentro de nuestro derecho positivo en vigor, es aplicable a los miembros que integran las fuerzas policiales y concretamente a los del ámbito federal, toda vez que con el estudio que pretendemos, habremos de correlacionar los derechos y obligaciones que como servidores públicos tienen a partir de nuestro máximo ordenamiento jurídico, así como sus leyes reglamentarias procurando en todo momento hacer notar, el hecho de que no obstante que tales derechos y obligaciones se encuentren regulados en cuerpos normativos específicos, tal situación en nada contradice o se opone a la protección constitucional de permanencia y seguridad en el empleo, misma que como lo hemos venido manifestando ha quedado instituida al amparo de la reforma de que fue objeto la fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado "B".

3.1. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Vigor

Como lo hemos expuesto en los apartados precedentes, en sentido estricto toda relación de trabajo, es aquella que se constituye mediante la prestación de un servicio personal subordinado a cambio de una contraprestación en dinero.

En este sentido, resulta incuestionable que sin importar que el patrón sea una persona física o bien una persona moral, como lo es para el caso de

nuestro estudio, la Procuraduría General de la República, bastará que se verifique la prestación del trabajo a cambio de la contraprestación en dinero para que se tenga por acreditada la relación laboral. Debiéndose tomar en cuenta que tal relación será con el carácter de subordinación del trabajador hacia el patrón.

Ahora bien, debemos reconocer que por las especiales cualidades que una relación de trabajo puede presentar, esta se tiene que regular de manera especial, o mejor dicho de forma particular, toda vez que en virtud de las características propias del trabajo, se tienen que regir por disposiciones normativas excepcionales, por llamarles de alguna manera. Sin embargo, por ningún motivo, tales disposiciones podrán ser en perjuicio o menoscabo de las garantías constitucionales o laborales de la clase trabajadora.

Bajo tales criterios, es necesario que analicemos las cuestiones más significativas que a la luz del marco jurídico de las relaciones de trabajo, que le son aplicables a los miembros que integran las instituciones policiales y en el caso concreto a los servidores públicos pertenecientes a la Procuraduría General de la República, para determinar si las mismas se apegan a los principios o garantías plenamente reconocidos a favor de la clase trabajadora.

En tal virtud, dentro de nuestra Carta Fundamental, se contienen disposiciones normativas que de manera directa sirven para regular las relaciones de trabajo, tanto de manera general, así como de forma particular, por lo que a efecto de realizar un análisis de todos y cada una de estas relaciones laborales, en las que como se podrá apreciar que no importa la relación laboral que exista, ya que en las mismas, se protegen las Garantías de Libertad, Igualdad y de Seguridad Jurídica, así como los Principios del Derecho del Trabajo, y no así, con la reforma al párrafo tercero de la fracción XIII, del artículo 123 apartado "B", con la que se violan estas garantías y principios, a los integrantes de las fuerzas policiales del país, hecho que es el motivo del

presente trabajo de investigación, por lo que iniciaremos con un breve estudio del artículo tercero que en su parte conducente nos dice:

Artículo 3° Constitucional.- "Todo individuo tiene Derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios, impartirán Educación preescolar, primaria y secundaria, la Educación Primaria y la Secundaria son obligatorias.

Fracción VII.- Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere y,

Fracción VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todas a aquellas que las infrinjan."

Derivado del artículo en comento, tenemos que es facultad de las instituciones educativas superiores gobernarse a sí mismas, luego entonces, las escuelas de educación superior se encuentran obligadas con el personal que

las integra, a diversas relaciones de carácter laboral.

A tal efecto, de manera específica la Ley Federal del Trabajo, dedica el capítulo XVII, artículos del 353-J al 353-U de su cuerpo normativo a regular éstas relaciones de trabajo, de cuya lectura podemos señalar que con el objeto de habilitar a las instituciones de educación superior autónomas por ley, para la consecución de sus fines y preservar su independencia, la propia constitución reserva a las respectivas instituciones, una serie de facultades para que, a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía determinen las cuestiones de autogobierno, las académicas y las financieras.

Así, con la intención de encontrar un equilibrio entre los legítimos derechos de los trabajadores universitarios y la naturaleza y fines de las instituciones públicas de educación superior, se instituyó que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se regirían por el apartado "A" del artículo 123 constitucional en los términos y con las modalidades previstas por la Ley Federal del Trabajo.

Siguiendo con nuestro estudio, tenemos que el artículo 4º constitucional preceptúa:

Artículo 4º.- "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e

informada sobre el número y el espaciamento de sus hijos.

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

De este artículo en cita se desprende, que en armonía con el sentido social de nuestra constitución, el legislador enriqueció el catálogo de derechos tendientes a fortalecer la protección de la salud, dentro de este párrafo en comento, se establece claramente que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Así, en concordancia con esta disposición, resulta que la Ley Federal del Trabajo y su similar para los trabajadores al Servicio del Estado, estatuyen claramente la obligación del patrón de proporcionar el servicio médico para el trabajador y su familia, con lo que los alcances del artículo 4º constitucional, también se contiene de manera expresa dentro de la Leyes de referencia en cuanto a la protección de la salud de la clase trabajadora.

Otro artículo que tiene relación directa con las relaciones de trabajo, consagrado en nuestra Constitución, es el numeral 5º, que a la letra nos dice:

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

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

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

A este respecto, podemos razonar que este precepto establece tres principios normativos: el derecho a la libre elección del trabajo, el derecho al producto del trabajo y las limitaciones a la libertad de trabajo, mediante la exigencia de un título para el ejercicio de aquellos profesionistas que lo requieran, como garantía de competencia técnica o científica para la sociedad .

No obstante lo anterior, estos principios también tienen sus excepciones, de tal suerte que la libertad de trabajo se encuentra restringida por las prohibiciones contenidas en algunos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, como lo es el caso del artículo 4° de la ley en comento, que establece que este derecho sólo podrá vedarse cuando se ataquen los derechos de terceros o se ofendan los de la sociedad, en los casos respectivamente de sustitución ilegal de un trabajador por otro, o que se intente impedir el derecho de huelga. Asimismo, el artículo 7°, limita el empleo de trabajadores extranjeros.

Por otra parte tenemos que el artículo 21 Constitucional establece en dos de sus párrafos lo siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial....

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."

De esto podemos suponer que el legislador tomando en cuenta quizá, los bajos salarios y bajo poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores no asalariados, establece que por concepto de multa, la misma no excederá de un día de sus ingresos, situación que se ha extendido incluso a trabajadores asalariados, atento a los criterios de imposición de las multas que por faltas administrativas siguen los jueces cívicos dentro del Distrito Federal, lo que demuestra, de alguna manera la protección que bajo este rubro se hace de los salarios y para los trabajadores.

Ahora bien, el artículo 73 Constitucional contiene las facultades del Congreso, en materia del trabajo al prescribir:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:

Fracción X.- Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

En este sentido y siguiendo los lineamientos del maestro Alfonso López Aparicio,³⁰ podemos inferir que antes de la reforma constitucional, los alcances que en materia de protección a los derechos del trabajo que se regulaban dentro de nuestra carta fundamental, concretamente dentro del artículo 123, dotaban a las legislaturas de los Estados, la facultad de dictar las leyes reglamentarias del mismo. En tal virtud, a partir de 1917, cada una de las entidades federativas promulgó leyes del trabajo, las cuales trataron de ajustarse a los preceptos constitucionales. Sin embargo, una gran cantidad de problemas creados por la aplicación de las leyes locales, determinaron la necesidad de una codificación unitaria de la legislación laboral. Siendo el primer paso, la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje por Decreto del Ejecutivo Federal, del 22 de septiembre de 1927. Así mismo, dos años después fueron reformados los artículos 73 en comento, y 123 de la Constitución para dar facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

Dos artículos más que tienen relación directa con el Derecho del Trabajo, lo son los artículos 115 y 116 constitucionales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y sus leyes reglamentarias. Así, se desprende de su contenido lo siguiente:

Artículo 115.- "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma

³⁰ Cfr. LÓPEZ APARICIO, Alfonso. Cincuenta años de nuestra Legislación del Trabajo. Revista Mexicana del Trabajo, Noviembre-Diciembre, 1960, pág. 33.

de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(Para tal efecto nos permitimos reproducir el último párrafo de este numeral),

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

Artículo 116.- “El Poder Público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Fracción VI.- Las Relaciones de Trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.”

De los anteriores artículos, se podrá apreciar una forma clara, que todas las relaciones laborales existentes se rigen por lo preceptuado por nuestra Constitución, y la normatividad reglamentaria, es decir, las relaciones laborales se rigen en forma en general por el artículo 123 Constitucional, en sus dos apartados, así como por la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Y en todas ellas se respetan las garantías de libertad, igualdad así como la de seguridad jurídica y por ende los principios del derecho del trabajo, como veremos a continuación:

El trabajo es un derecho y un deber social, no es artículo de comercio y se exige respeto para la libertad y dignidad de quien lo presta, y debe llevarse a cabo en condiciones óptimas que protejan la vida, la salud y proporcionar un

nivel económico decoroso tanto para el trabajador como para su familia.

De lo anteriormente manifestado nos conlleva a reflexionar lo siguiente: Se dice que el trabajo es un derecho y un deber social, ya que en la actualidad el derecho sitúa al hombre en la sociedad, y le impone deberes y le otorga derechos, por lo que la sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto, por lo que resulta que el trabajo es un deber, pero en contraposición de esta obligación, el hombre tiene el derecho de esperar y exigir de la sociedad condiciones de vida que le permitan la oportunidad de trabajar, de aquí el postulado del artículo 123 Constitucional, del derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil.

El trabajo no es un artículo de comercio, ya que considerarlo así atacaría la dignidad del trabajador, por que éste, sería considerado como un instrumento para acumular riquezas.

La garantía de libertad se hace presente cuando, se dispone que no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que se le acomode siendo lícitos.

Este derecho fundamental del trabajador, conlleva dos aspectos: cada hombre es libre para escoger el trabajo que más le acomode, esto es, tiene la libertad para seleccionar el trabajo que más le satisfaga conforme a sus aptitudes, gustos o aspiraciones; por otra parte el trabajador es libre y no puede sufrir menoscabo alguno por y durante la prestación de su trabajo, es decir, su persona su libertad y su dignidad han de permanecer intocados.

A este respecto, la dignidad del trabajador ha de entenderse como el conjunto de atributos que le corresponden al hombre por el solo hecho de serlo, y uno de esos atributos consiste en ser esencialmente idéntico a los demás hombres, de tal manera que el trabajador tiene el indiscutible derecho de que se

le trate con la misma consideración que el patrón reclama para sí.

Así mismo, y como ya se dijo con anterioridad, el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida la salud y un nivel económico decoroso, este principio es uno de los objetivos más altos que aspira todo trabajador, ya que con esto podrá lograr un nivel económico suficiente, a través del cual pueda satisfacer las necesidades materiales tanto para él, como para su familia y proveer a la misma de educación.

Por lo que respecta al artículo 123 Constitucional, sin lugar a dudas es el artículo fundamental que contempla nuestra máximo ordenamiento jurídico en materia de Derecho del Trabajo. Por tanto, con la intención de particularizar el ámbito de nuestro trabajo, consideramos adecuado utilizar única y exclusivamente la parte correspondiente a el apartado "B" del numeral en cita:

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":

Es decir, este numeral y su apartado B, regula las prerrogativas que tiene el trabajador con el Estado, en su calidad de patrón, y dicha relación es reglamentada por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, pero como lo manifestamos al inicio para particularizar nuestro trabajo nos remitiremos directamente a la fracción XIII, de este numeral, haciendo el comentario respectivo.

"Fracción XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior 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;

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, solo 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."

Como se deduce, del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, es la base fundamental que jerárquicamente habrán de respetar las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y en general cualquier disposición normativa en materia de trabajo que tenga que ver entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Luego entonces, ninguna norma legal contenida en las leyes secundarias, puede estar por encima de los preceptos constitucionales anteriormente transcritos. Sin embargo, en la especie esto no acontece, toda vez que, es de llamarnos la atención, lo dispuesto por el último párrafo de la fracción décimotercera del artículo de mérito, que se vino a adicionar al precepto en comento, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha del 8 de marzo de 1999, y que de su parte conducente se desprende la notoria inconstitucionalidad de su mandamiento en claro perjuicio de los servidores públicos que integran los referidos cuerpos policiales, dado que inexplicablemente expresa la imposibilidad de procedencia de cualesquier medio de defensa en favor del servidor público removido, tendiente a controvertir la misma, lo que se traduce

en el sentido de que si ésta fue infundada y por ende inconstitucional, además de unilateral, no podrá ser reparada a favor del agraviado, lo que desde luego no deja de asombrarnos porque dado el carácter excluyente y radical que esta disposición tiene, ya que nos encontraremos con remociones autoritarias y de libre albedrío para la Autoridad que la ejecute y por ende se quede el gobernado en un total estado de indefensión y por consiguiente el principio laboral de estabilidad en el trabajo queda reducido a la nada jurídica, al hacernos regresar a etapas que creíamos en el pasado.

A mayor abundamiento, es necesario recordar que la hipótesis normativa que comentamos, se contrapone en todo a los principios constitucionales y del trabajo que desde la promulgación de nuestra carta fundamental en 1917 han sido objeto de reconocimiento universal, además de que han servido de modelo para ser incluidos en varias legislaciones de otros países del mundo.

En tal virtud, tomando como base los anteriores argumentos, en el estudio del capítulo cuarto, de nuestro trabajo de investigación haremos el sustento jurídico de fondo, tendiente a demostrar la inconstitucionalidad incongruente del último párrafo de la fracción décimotercera del apartado B del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, inconstitucionalidad patente en la violación de las garantías laborales, en claro perjuicio de los miembros que integran las instituciones policiales, en lo particular a los integrantes que conforman el cuerpo policial perteneciente a la Procuraduría General de la República.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

No obstante, de no estar incluida la figura del Procurador General de la República, en el texto de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con esto haberse generado una notable confusión entre los tratadistas en la materia. Sin lugar a dudas, éste cuerpo de leyes, en lo

conducente puede ser aplicado al marco jurídico de sustento de la Procuraduría General de la República, como a continuación pasamos a demostrar.

Para ubicar correctamente el estudio del presente apartado, es menester apuntar como se dijo con anterioridad, que no obstante no encontrarse expresamente señalada dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, es una Institución que pertenece a la Administración Pública Centralizada, atento a los lineamientos del maestro Miguel Acosta Romero³¹, de los que podemos inferir que esto es así, dado que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de manera expresa se señala que esta Institución, es una dependencia del Poder Ejecutivo, luego entonces, es de total aplicación a la misma, los preceptos que resulten aplicables contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A mayor precisión, debemos apuntar que efectivamente la Procuraduría General de la República es un organismo que pertenece a la Administración Pública Centralizada, en virtud de que hasta la fecha, la función de consejero jurídico a que hace referencia el último párrafo del artículo 102 Constitucional, inciso A, no ha sido designado, ni creada la ley que habrá de legitimar tal designación, por tanto, y como es de todos conocido, las funciones de consejería a que alude la Constitución, además de las propias de la Procuraduría, siguen siendo ejercidas por el Procurador General de la República en turno.

Dentro de este contexto, podemos concluir que en lo que resulte aplicable, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es parte sustancial del marco jurídico de aplicación a la Procuraduría General de la República, en virtud de lo dispuesto en los numerales 21, 29 y 102, constitucionales, así como

³¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Décimocuarta edición, Porrúa, México, 1999, págs. 405-419.

por lo establecido por la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 56, numeral que a la letra dice:

"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la administración Pública Federal centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución.

Para los mismos efectos, la Procuraduría General de la República será autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Procurador General de la República será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley."

3.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Como ha quedado precisado, en el desarrollo del presente trabajo de investigación, con la entrada en vigor de la ley de mérito, con fecha del día 14 de marzo del 2002, todo lo concerniente a las responsabilidades en las que puedan incurrir los servidores públicos que integran los Poderes de la Unión en el ámbito federal, será única y exclusivamente competencia y aplicación de ésta, es decir, se excluye a sus similares para el Distrito Federal, dado que como ya lo establecimos para éstos es de aplicación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En tal virtud, podemos manifestar que con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el legislador pretende especializar la materia, al circunscribirla estrictamente al ámbito federal, en cuyos supuestos pueden encuadrarse las acciones u omisiones de

todos aquellos prestadores de servicios que se adecuen a los extremos previstos dentro de las hipótesis normativas contenidas en la presente ley, con motivo de su empleo, cargo, o comisión.

Dentro de este contexto, resulta importante hacer notar, que con la ley en cita, quedaron derogadas las disposiciones contenidas en 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 y como ya lo dijimos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, según se lee de su artículo segundo transitorio, otra nota característica que se debe hacer notar, con motivo de la entrada en vigor de la ley que comentamos, es la que se contiene dentro del artículo sexto transitorio, y en el que expresamente se dispone que los procedimientos que se encuentren pendientes de resolver y que se hayan instaurado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se sustanciarán y concluirán de acuerdo con las disposiciones que se hayan tomado como base legal al momento de iniciarse los procedimientos.

En este sentido y como ha quedado de manifiesto, podemos asegurar que no obstante haberse reducido los numerales de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con la que comentamos, en esencia resultan ser del todo semejantes, con la salvedad de que ésta última, se encuentra dirigida única y exclusivamente a los servidores públicos a los que hace mención el artículo 108, párrafo primero constitucional, es decir, a los siguientes:

“ 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 la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral,

quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Visto lo cual, y en virtud de que la ley en comento será motivo de estudio pormenorizado en el siguiente capítulo de nuestro trabajo de investigación, sólo nos resta agregar, que es del todo saludable el hecho de que el legislador especialice la materia relacionada con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, dado los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que estos deben de observar en sus funciones, y que rigen al servicio público.

3.4. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica

En virtud de que en esta ley y su reglamento son por excelencia los fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de la República, para los efectos de nuestro trabajo de investigación, sólo habremos de referirnos a las disposiciones normativas que tengan relación directa con nuestro ámbito de estudio.

En mérito de lo anterior, tenemos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República precisa en su artículo 1°:

Artículo 1°.- “Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”

El artículo de referencia establece claramente el ámbito de atribución del Procurador General de la República como titular de la Procuraduría, mismo que

se entiende, es a nivel Federal. Este artículo se complementa con lo dispuesto por el numeral 3° de la Ley en estudio, que a la letra prescribe:

Artículo 3°.- "El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República."

Con el anterior precepto, consideramos que se cierra el ámbito de atribución y facultades legales que el Procurador General de la República tiene para ejercer con plena legalidad sus funciones, mismas que estarán de acuerdo a lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias aplicables en la materia.

Ahora bien, de manera particular tenemos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es base fundamental de la relación de trabajo que se suscita entre ésta y sus servidores públicos, en virtud de lo preceptuado por el artículo 4° de la Ley en estudio, en concordancia con lo señalado por el artículo 9° y 10° fracción IV, que en su parte conducente establecen:

Artículo 4°.- "Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

Fracción IX.- Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable.

Fracción X.- Participar en la Conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y "

Artículo 9º.- "Para los efectos de la intervención del Procurador General de la República en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2o. fracción VI de esta Ley, la Institución realizará los estudios, elaboración y promoción ante el Ejecutivo Federal, de los contenidos que en las materias de su competencia, se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas que del mismo se deriven."

Artículo 10º.- "La atribución a que se refiere el artículo 2º, fracción VII de esta Ley, comprende:

Fracción IV.- El establecimiento, conforme a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a otras leyes federales, de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la Policía Judicial Federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; y "

Visto lo cual, y como se infiere de lo expresamente señalado por la fracción IV del artículo 10º de la Ley Orgánica, el Procurador General de la República, tiene plenas facultades laborales en cuanto al ingreso de los servidores públicos a la propia Procuraduría, lo que de alguna manera ya lo hablamos comentado en los apartados precedentes de nuestro estudio, en virtud de la delegación expresa de facultades que desde la Constitución se les asigna a los funcionarios de más alto nivel que conforman la Administración Pública Federal, y para el caso concreto las facultades de admisión a la planta laboral de servidores públicos de la Procuraduría, que ejerce sin lugar a dudas el Procurador General de la República.

En suma, y para corroborar de mejor manera los anteriores argumentos, es importante señalar que el Procurador General de la República, por disposición expresa de la Ley, tiene plenas facultades en el ámbito laboral, hacia sus subordinados, dados los criterios contenidos en los numerales 14, 15, 21 párrafo segundo, 27 fracción II, inciso a), y c), 36 y 40, artículos estos, que por cuestiones de método y espacio nos reservamos el derecho de transcribir, pero que pueden ser consultados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en vigor al día 26 de agosto del año 2002.

Luego entonces, podemos concluir que dentro de contexto el titular de la Procuraduría General de la República, es considerado como el superior jerárquico, y por ende resulta ser la máxima autoridad jurídico-administrativa, por lo que dentro del ámbito del derecho del trabajo se debe de considerar como el patrón.

3.4.1 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

En concordancia directa con los argumentos y disposiciones normativas que hemos estudiado en el apartado anterior, tenemos que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece las siguientes disposiciones que interpretadas al ámbito específico de nuestro estudio, nos permiten asegurar que el Reglamento también forma parte indisoluble del marco jurídico de regulación de los miembros de las fuerzas policiales. De tal suerte que el artículo 1º nos dice:

Artículo 1º.- "El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación."

El artículo que antecede establece de manera específica la competencia y facultades de la Procuraduría General de la República, a través del Procurador en turno, para el despacho de los asuntos que la propia naturaleza jurídica de esta institución detenta por mandato constitucional, así como de sus leyes secundarias.

Por otra parte, tenemos que el artículo 4º del Reglamento en comento, de manera específica faculta al Procurador General de la República, para determinar la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, así como para la modificación de sus áreas y competencias en la medida que lo requiera el servicio. Pudiendo delegar facultades a los servidores públicos de la institución, atento a los requerimientos de la misma, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin que esto pudiera significar la posibilidad de ejercer directamente tales facultades.

Ahora bien, por cuanto hace a las facultades laborales que hemos venido sosteniendo, que el titular de la Procuraduría General de la República ejerce por disposición normativa, tenemos que de manera expresa los artículos 8º y 9º fracción IV, V, y VII, permiten que el Procurador fije las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, tomando en cuenta la opinión del sindicato, aspectos estos, que habrán de realizarse sin la posibilidad de delegar tales facultades. En igual sentido, y sin posibilidad de delegación, el Procurador deberá resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo, con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento, además de los casos no previstos en el mismo.

Por otra parte, el Reglamento de la Procuraduría General de la República, contiene en los artículos 15 fracción III, V y VI, disposiciones normativas de carácter laboral, como lo son: Establecer normas y procedimientos sobre el desarrollo e identificación del personal administrativo, conducir las relaciones

laborales de la Procuraduría y expedir los nombramientos de los servidores públicos de la Institución, que mediante la posibilidad de delegación de facultades a que puede acceder el Procurador General de la República, en favor del Oficial Mayor de la misma, nos obligan a sostener la necesaria coexistencia de tales preceptos por cuanto hace a la aplicación e interpretación del Derecho del Trabajo en el ámbito aplicable a las fuerzas policiales.

Finalmente, y para los efectos precisos de nuestro trabajo de investigación, a continuación transcribiremos los artículos que sin menoscabo de los anteriormente comentados, resultan ser los preponderantes en la materia que tratamos, de tal suerte que, los artículos 24 fracciones V, VI y VII; 26 fracción V; 29 fracción III; 30 fracción II; 34 fracción I y III; 36 fracción I, II, V; 44-Bis-3, 44-Bis-4, y 44-Bis-5, disponen:

Artículo 24.- "Al frente de la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción IV.- Verificar que las personas a quienes se les otorgue la autorización de portación de armas, cumplan con los requisitos a los que se refiere el artículo 26, fracciones I a V de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como solicitar el número de inscripción en el Registro Nacional del Personal Policial de Seguridad Pública;

Fracción V.- Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos, así como constituirse en instancia de enlace entre los Consejos Técnicos de Administración de la Policía Judicial Federal y de Profesionalización, al fungir como Secretario Técnico de estos cuerpos colegiados;

Fracción VI.- Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución;"

Artículo 26.- "Al frente de la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción V.- En materia laboral dictaminar sobre la procedencia de terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos de la Institución, a excepción del personal ministerial, policial y pericial, para la resolución definitiva del Oficial Mayor;

Artículo 29.- "Al frente de la Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción III.- Difundir las normas legales y jurídico-administrativas de la Institución, así como gestionar la publicación del programa jurídico de la misma;"

Artículo 30.- "Al frente de la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción II.- Diseñar anteproyectos de acuerdos, circulares, instructivos y manuales para regular la actuación de los agentes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía Judicial Federal, recabando la opinión de las áreas involucradas;"

Artículo 34.- "Al frente de la Dirección General de Inspección Interna habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción I.- Investigar las conductas indebidas en que incurran los servidores públicos de la Institución;

Fracción III.- Denunciar ante la Contraloría Interna, el Consejo de Profesionalización o los Comités de Zona, las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la Institución dentro o fuera del servicio, dándoles el seguimiento que corresponda, y"

Artículo 36.- "Al frente de la Dirección General de Recursos Humanos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

Fracción I.- Operar el sistema de administración y desarrollo del personal de la Procuraduría e integrar el anteproyecto del presupuesto anual de servicios personales de la Institución;

Fracción II.- Establecer y aplicar las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación del personal, distinto al ministerial, policial y de servicios periciales;

Fracción V.- Tramitar los nombramientos, licencias, reubicación y baja del personal de la Procuraduría;"

Artículo 44-Bis-3.- "Los procesos de evaluación serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios para todos los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, Peritos, Pilotos Aviadores de la Institución, así como para el personal adscrito a la Dirección General de Servicios Aéreos que participe en las campañas de erradicación de narcóticos.

El Procurador General de la República mediante Acuerdo, podrá determinar que los procesos de evaluación se apliquen a otros servidores públicos de la Institución, así como a las personas que pretendan ingresar o reingresar a prestar sus servicios en la misma."

Artículo 44-Bis-4.- "Los procesos de evaluación a que se refiere el artículo que antecede, comprenderán las evaluaciones contenidas en los artículos 11 bis 1 y 11 bis 2 de este Reglamento.

Los servidores públicos serán citados a la práctica de las evaluaciones respectivas. En caso de que no se presenten sin mediar causa justificada, dichas evaluaciones se tendrán por no aprobadas.

Los servidores públicos que no aprueben cualquiera de las evaluaciones a las que se refiere este artículo, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República."

Artículo 44-Bis-5.- "Los resultados de las evaluaciones serán confidenciales, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales."

3.4.2. Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal

Parte importante de nuestro trabajo de investigación, radica en demostrar que el denominado Servicio Civil de Carrera, bajo el cual se pretende sanear y eficientizar a las Instituciones Públicas y a los servidores que las integran, como lo es la Procuraduría General de la República, es en la mayoría de los casos y para muchos de sus miembros, auténtica letra muerta, dado que ni el presente reglamento ni el referido servicio civil de carrera, sirven para alentar la eficacia y eficiencia del personal a quien están dirigidos, en virtud de que aún persisten en esta institución vicios tales como el tráfico de influencia, nepotismo, compadrazgos, burocratismos, etc. Lo que nos obliga a sostener, que no es, por benéfico que parezca, mediante reformas a los preceptos normativos como se puede sanear una institución que históricamente se ha desarrollado al amparo de los vicios anteriormente referidos, sino que la norma jurídica debe de ser aplicada positivamente, es decir, a nuestro juicio y con el marco normativo existente a la fecha, sin lugar a dudas, se contienen los mecanismos que con

estricto apego a derecho, hacen posible el que un servidor público que haya incurrido, por acción u omisión, en alguna causa de responsabilidad, pueda ser sancionado, para lo que solo bastaría que se pusieran en práctica las disposiciones normativas vigentes y fuera de toda influencia contraria a la verdad que se pretende sancionar, para que el servidor público sujeto a procedimiento sea efectivamente sancionado, si con el mismo se le acredita fehacientemente su responsabilidad. Sin embargo, en una administración pública que por más de setenta años estuvo dominada por una sola corriente política, no es difícil imaginar que los vicios generados puedan tardar algunos años en ser corregidos, para lo que solo se necesita voluntad efectiva de hacer valer el marco normativo en vigor, y no la innecesaria reforma legal. Más aún cuando con motivo de tal reforma se vulneran los derechos laborales de servidores públicos inocentes o que no se adecuan con rigor a los extremos señalados en la ley para que haya lugar a su remoción.

Ahora bien, sólo con la intención de precisar algunas notas características tendientes a sustentar nuestros argumentos y que además demuestran que si fueran de total aplicación en la práctica, harían innecesario el reformar otro tipo de preceptos normativos para evitar la corrupción, o bien, el deficiente desempeño de funciones de los servidores públicos, tenemos que el reglamento de mérito prescribe:

Artículo 1.- "El presente Reglamento fija las normas y procedimientos para el establecimiento de la carrera de Policía Judicial Federal, a fin de que las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias que los agentes de la Corporación tienen asignadas, sean desempeñadas por personal con formación y desarrollo profesional. Asimismo, se establecen los procedimientos y requisitos para el reclutamiento, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones de los Agentes de la Policía Judicial Federal."

Como se desprende del artículo en cita, el legislador instituye las bases que habrán de regir para todos aquellos servidores públicos que integren la plantilla de la policía judicial federal, dentro de las cuales se prevé que las normas del reglamento estarán a lo dispuesto en el ámbito constitucional y demás disposiciones secundarias, con la intención de hacer valer las obligaciones que estos miembros tienen que respetar en su trabajo, dado el carácter de la formación y desarrollo profesional, que desde luego es del todo entendible en estos menesteres.

Artículo 3.- "La carrera de Policía Judicial Federal tiene por objeto el desarrollo profesional, técnico-científico y humanístico de los agentes de la Corporación, con la finalidad de que desempeñen adecuadamente su trabajo."

Para sustento de los argumentos vertidos con anterioridad, en relación con la necesidad de que las disposiciones normativas sean realmente positivas, resulta que el artículo en cita, contiene el supuesto de "desarrollo profesional técnico-científico y humanístico de los agentes de la corporación". Lo que desde luego, resulta ser del todo utópico, en virtud de que si efectivamente las instituciones públicas, hubiesen implementado programas adecuados para el desarrollo profesional técnico-científico y humanístico de todos los servidores públicos que en la actualidad la integran, no estaríamos hablando en este momento de la falta de credibilidad social hacia las propias instituciones y miembros que la componen. Por tanto, el artículo de referencia para los efectos de nuestro trabajo de investigación reviste especial importancia, ya que es precisamente con este tipo de mecanismos como se puede evitar la corrupción, abuso de autoridad o cualesquier otro tipo de deficiencia que en la actualidad puedan mostrar los elementos de las corporaciones policiales.

En tal virtud, consideramos adecuado precisar que los programas que tiendan a elevar el desarrollo profesional de los cuerpos policiales, deben de estar debidamente estructurados, en donde materias tales como el derecho, la

psicología, la ética y los derechos humanos, sean parte fundamental de los mismos y otorgados en instituciones educativas o por maestros calificados.

Artículo 5.- "La carrera de Policía Judicial Federal se integra con las siguientes categorías:

- I. Agente "C";
- II. Agente "B";
- III. Agente "A";
- IV. Segundo Subcomandante;
- V. Primer Subcomandante;
- VI. Segundo Comandante;
- VII. Primer Comandante, y
- VIII. Comandante Jefe.

Cada categoría recibirá las percepciones que determine el presupuesto correspondiente.

Las categorías serán asignadas por el Procurador General de la República, tomando en consideración el perfil profesional requerido.

Para la asignación de las categorías señaladas, el titular de la Institución podrá tomar en cuenta la opinión del responsable del área de adscripción."

Del artículo en comento, consideramos necesario hacer notar que inadecuadamente la asignación de categorías para la carrera de Policía Judicial Federal, como ya lo hemos dicho, no puede estar sujeta a compadrazgos o tráficos de influencia, como lo deja entrever el propio artículo, por lo que es inadecuado el que se pueda tomar en cuenta la opinión del responsable del área para la asignación, debiendo ser ésta por examen de oposición y aptitudes teóricas y prácticas de los posibles candidatos, lo que contribuiría a la debida selección y comprobación del perfil policial, es decir la vocación de servicio, de los funcionarios públicos, además con base en la idoneidad de sus conocimientos al puesto que pretende.

Artículo 7.- "En la conformación de un servicio profesional de la Policía Judicial Federal, el desarrollo profesional y la seguridad laboral son garantías irrenunciables. El desarrollo y la seguridad se logran mediante la especificación y cumplimiento de las siguientes condiciones:

- I. Ingreso;
- II. Permanencia en el servicio;
- III. Sistema de promociones;
- IV. Sistema de seguros;
- V. Sistema jubilatorio;
- VI. Separación del servicio como sanción, y
- VII. Separación del servicio por edad límite."

Finalmente y como lo hemos venido sosteniendo, no puede la norma jurídica menoscabar los legítimos derechos de las personas a quien pretende tutelar, como lo es para el caso concreto de nuestro estudio, la reforma constitucional que adicionó un último párrafo a la fracción XIII, del artículo 123, Apartado "B", en la que expresamente se establece la imposibilidad legal de medio de defensa alguno, cuando por motivo de una determinación de remoción del servidor público, sin tomar en cuenta, que la misma determinación pueda estar viciada, situación que coloca al removido en total estado de indefensión, lo que como ya dijimos, dentro del Estado de derecho democrático en el que vivimos, tales extremos son totalmente inconstitucionales, y por lo tanto inadmisibles.

Lo anterior se corrobora en lo señalado expresamente por el artículo de referencia, en donde expresamente se consigna que "en la conformación del servicio profesional aplicable a la policía judicial federal, el desarrollo profesional y la **seguridad laboral son garantías irrenunciables**", consideraciones del todo válidas y que desde nuestro particular punto de vista fueron desestimadas con la reforma a la que ya nos hemos referido y que más adelante ahondaremos.

3.5. Análisis a la Exposición de Motivos que Adicionó el Párrafo Tercero de la Fracción XIII, del Artículo 123 Apartado "B"

Dentro del paquete de reformas constitucionales que el titular del Ejecutivo Federal, envió a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para su consideración, en atención a lo que denominó el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, tenemos que las mismas incluían reformas específicas a los artículos 16, 19, 22 y 123 fracción XIII, párrafo tercero, de las cuáles sólo habremos de analizar las referidas a este último precepto constitucional.

En tal virtud, de la exposición de motivos que el titular del Ejecutivo presentó a la Soberanía de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en su parte conducente se puede leer lo siguiente:

"Otro de los campos en los que se requiere una actuación decisiva de los Poderes de la Unión, es el relativo al régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública.

En este sentido, la seguridad pública, ejercida por los cuerpos policiales, tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En consecuencia, es una función esencial para el desarrollo nacional y la convivencia armónica de la sociedad."

Por lo que respecta a esta parte de la exposición de motivos, consideramos que acertadamente el titular del Ejecutivo, jerarquiza la necesidad de actualizar el régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública, en virtud de la importante encomienda de salvaguardar la integridad y derechos de la sociedad, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Sin embargo, creemos que tal actualización normativa no debe fundarse al amparo del menoscabo y claro perjuicio que en contra de los servidores públicos que

integran la Procuraduría General de la República se contiene con la reforma que comentamos a la luz del texto actual del artículo 123 apartado "B" fracción XIII, último párrafo.

Dentro de la misma exposición de motivos, el titular del Ejecutivo establece lo siguiente:

"Congruente con ello, la Constitución establece, de manera categórica, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Empero, es necesario reconocer que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente. En diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

Además, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive sacrifican su vida en el desempeño de sus deberes."

Por lo que respecta a esta parte del texto que analizamos, podemos asegurar que si bien es cierto lo que fundamenta el titular del Ejecutivo, en el sentido de que el objetivo de la seguridad pública, no se ha cumplido cabalmente por cuestiones imputables a los malos elementos de los cuerpos policiales, que incluso han deteriorado la confianza de la sociedad en tales instituciones. Esto no resulta óbice para haber pretendido que con la modificación al texto constitucional, la problemática en cuestión se iba a erradicar, dado que desde nuestro particular punto de vista, las cuestiones que señala el titular del Ejecutivo, como un problema al interior de la institución de la

Procuraduría General de la República, perfectamente se encuentran tuteladas y sancionadas por las propias disposiciones constitucionales aplicables al caso concreto, y sus leyes reglamentarias, siendo el caso de que la existencia y permanencia de estos **malos elementos** se constituye al amparo de la impunidad que los propios mandos superiores que han conformado la procuración de justicia en su ámbito federal, han propiciado al hacer nugatoria la aplicación del marco jurídico de imposición de sanciones a los referidos miembros de las fuerzas policiales, en virtud del nepotismo, tráfico de influencia e intereses pecuniarios mezquinos, como lo trataremos de demostrar en el siguiente capítulo, en donde se realizará el estudio específico de todo esta problemática que aquí solamente se menciona. Luego entonces, reiteramos que no era cuestión de reformar el texto constitucional en el sentido que se hizo, toda vez que como lo apunta el maestro Diego Valadés:

"En todo orden jurídico evolucionado, como es el caso del mexicano, el problema fundamental no es el de la idoneidad de la norma, sino el de la positividad del Derecho. Las normas escritas pero no cumplidas son normas inútiles. La observancia de la prescripción legal, es, por lo menos tan importante como la Ley misma."³²

Y sigue diciendo el titular del Ejecutivo en su exposición de motivos:

"Ahora bien; algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfacen las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

³² VALADÉS, Diego. Constitución y Política. Segunda edición, UNAM, México, 1994, pág. 293.

Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la Nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción."

En el mismo sentido, cuestionamos los argumentos que ofrece el titular del Ejecutivo, en virtud de que por una elemental lógica, el Juicio de Amparo, no es una institución jurídica de la que se pueda abusar sino que ésta, se encuentra plenamente reconocida por nuestro orden jurídico, como la instancia última a la que puede acceder el ciudadano (cualquiera que sea) para hacer respetar sus garantías individuales, que en su favor otorga nuestro máximo ordenamiento jurídico, y que, en consecuencia, el órgano jurisdiccional competente, tiene plenas facultades para desechar o sobreseer cualquier intento infundado en el ejercicio del juicio de amparo.

En tal virtud, no podemos caer en el simplismo que algunos medios de comunicación han contribuido a proliferar en el sentido de que el Juicio de Amparo, es una institución de la que se pueden valer los quejosos para hacer inexistente la aplicación de otro tipo de disposiciones normativas, al contrario reiteramos que esta institución, por su especial naturaleza jurídica y las bondades legales que representa, es el último recurso legal al que cualquier persona puede hacer valer contra actos de Autoridad, que violenten sus garantías individuales.

Finalmente, establece el titular del Ejecutivo:

"En tal virtud, resulta indispensable someter al interés particular de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales al de la sociedad a la que deben proteger. Para lograr lo anterior, la presente iniciativa pretende dejar en claro que el alto interés nacional no está limitado al interés particular de dichos servidores públicos.

En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con los requisitos de permanencia.

Asimismo, de aprobarse la iniciativa, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que dispondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso, proceda la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquier que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

Se reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial. Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y corrompan las instituciones."

Una vez más, reiteramos que el titular del Ejecutivo se olvida de los alcances y efectos que se provocan con lo que el maestro Diego Valadés, denomina **positividad del derecho**, en un falso afán de idoneidad jurídica para sanear los cuerpos policiales que integran las instituciones de seguridad

pública, toda vez que el denominado Servicio Civil de Carrera, en la práctica real es auténtica letra muerta y para el caso de los elementos a quienes se les ha aplicado en su favor, resulta que tal servicio ha sido sujeto también de componendas políticas, intereses particulares y tráfico de influencia. Para sustentar lo anteriormente dicho, tenemos el reciente caso de los elementos que integran los cuerpos policiales de la Secretaría de Seguridad Pública, que tienen relación directa de parentesco consanguíneo con una persona a la que se le sigue procedimiento por homicidio, delitos contra la salud, etcétera. Lo que nos demuestra que los sistemas a los que alude el titular del Ejecutivo para sanear las instituciones policiales, basados en la lealtad, imparcialidad, legalidad, profesionalismo y honradez, en muchos casos, sólo quedan en la norma jurídica sin efectos prácticos reales. Por tanto, consideramos que la reforma a la que fue sujeta la fracción XIII del artículo 123 apartado "B" en el fondo, obedeció más a intereses político-administrativos, que en realidad a pretender sanear las instituciones y cuerpos policiales, lográndose con esto, violaciones flagrantes a las garantías constitucionales de una gran cantidad de servidores públicos, que en muchas ocasiones ofrecieron incluso su vida por hacer respetar nuestro Estado de Derecho.

3.6. Criterios Doctrinarios Relacionados con la Reforma al Artículo 123 Constitucional

De los lineamientos de la maestra Aurora Arnáiz Amigo, se desprende que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional, es la propia Constitución, toda vez que ésta es la Ley suprema en toda la Nación. Por tanto, ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades federativas, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas son independientes.

En tal virtud, de nuestra Carta Fundamental se deriva que la normatividad de las leyes secundarias, se pueden traducir en constitucionalidad o

inconstitucionalidad de las mismas. De tal suerte que en nuestro país, el Poder Judicial Federal, es el órgano competente para dirimir acerca de la constitucionalidad de una ley mediante el Juicio de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, y que tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y por leyes o actos de la autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

En este mismo orden de ideas, cobran mayor sustento los argumentos que hemos expuesto con anterioridad, en el sentido de que la norma que se encuentra contenida en el último párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado "B", es notoriamente inconstitucional ya que transgrede los principios de estabilidad en empleo, cargo o comisión, en perjuicio de los miembros que integran los cuerpos policiales y que conforman las instituciones de Seguridad Pública en nuestro país.

3.7. Criterios Jurisprudenciales

Sólo con el afán de establecer que las reformas a las que nos hemos venido refiriendo al artículo 123 constitucional, fueron más de carácter político que jurídico, a continuación transcribiremos los siguientes criterios jurisprudenciales, mismos que desde nuestro particular punto de vista, se adecuan a los extremos pretendidos por el titular del Ejecutivo, en cuanto a la reforma comentada.

Así entonces, tenemos las siguientes Jurisprudencias:

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE

INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL.

Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos -miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada- las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

Amparo en revisión 1131/97.. Sergio López Vázquez. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González.

Amparo en revisión 966/97. Manuel Torres Borunda. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González.

Amparo en revisión 206/97. Alberto Sotelo Chávez. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Sergio E. Alvarado Puente.

Amparo en revisión 330/97. Consuelo Alfaro Montemayor. 18 de noviembre de 1997. Once votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge H. Benítez Pimienta.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de julio en curso, aprobó, con el número XLIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de julio de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, tesis 2a./J. 14/98, página 352, de rubro: "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA.".

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Julio de 1998

Tesis: P. XLIX/98

Página: 31

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 11 BIS-1, 11 BIS-2 Y 11 BIS-3 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE SE REFIEREN A LAS EVALUACIONES PERIÓDICAS A QUE DEBEN SOMETERSE LOS

SERVIDORES PÚBLICOS RESPECTIVOS, NO INFRINGEN LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. El Congreso de la Unión en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señaló la adscripción y la permanencia como requisitos para que una persona pueda ingresar y permanecer con el cargo de policía judicial federal. Esos elementos permiten advertir el ámbito temporal sobre el que van a regir; la adscripción es para el presente lo que la permanencia es para el futuro, de tal manera que esos requisitos no sólo deben ser observados al momento del ingreso, sino que deben ser evaluados periódicamente, a fin de constatar si esto se cumple para efectos de la permanencia, de lo que se aprecia que si bien el legislador no estableció que debían practicarse evaluaciones periódicas, sí apuntó que deben ser cumplidos para efectos de la permanencia en la Policía Judicial Federal, por lo que es lógico y razonable concluir que dentro del seno de la Procuraduría General de la República deben ser evaluados periódicamente, a fin de comprobar si se cumplen los supuestos de permanencia, sin que la periodicidad establecida para esta clase de exámenes implique la creación de requisitos no previstos en la ley, sino más bien la pormenorización del aspecto permanencia, que el legislador tomó en cuenta. De ahí que al expedir los artículos 11 bis-1, 11 bis-2 y 11 bis-3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Ejecutivo Federal no se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria, porque no crea situaciones jurídicas que no están previstas en la ley, sino que reglamentó la forma de hacer cumplir el requisito de permanencia que el legislador previó para los policías judiciales federales.

Amparo en revisión 3230/98. Federico Barragán Rodríguez. 7 de mayo de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 734/99. José Miguel Uribe. 1o. de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Antonio González García.

Amparo en revisión 764/99. Joel Alferez Rodríguez. 1o. de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Amparo en revisión 642/99. Miguel Esteban López Álvarez. 8 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Amparo en revisión 1478/99. Esteban Bañuelos Ortiz. 15 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, quien fue suplido por Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Tesis de jurisprudencia 130/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Diciembre de 1999

Tesis: 2a./J. 130/99

Página: 281

Derivado de las jurisprudencias en comento, resulta indudable (como lo hemos sostenido) que a determinadas relaciones jurídicas se les dé un trato especial por virtud de las especiales cualidades que éstas conllevan. Sin embargo, también hemos sostenido que no obstante la facultad discrecional de la autoridad para poder remover de su cargo a los miembros de las fuerzas policiales, tal remoción, sin duda alguna debe de estar perfectamente encuadrada en las garantías de legalidad y seguridad jurídica, es decir que dicha remoción debe estar debidamente fundada y motivada, ya las propias normas constitucionales y secundarias conceden esta garantía.

Por tanto, con los criterios jurisprudenciales anteriormente transcritos, particularmente podemos deducir que no es una facultad discrecional que de manera unilateral pueda aplicar el órgano de autoridad en perjuicio de los servidores públicos que conforman tales instituciones policiales, a efecto de lo cual, en el siguiente capítulo de nuestro estudio, habremos de realizar el análisis correspondiente para sustentar adecuadamente nuestro dicho.

CAPITULO 4

ESTUDIO ESPECIFICO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE SE DERIVA DEL ARTICULO 123 APARTADO "B" FRACCION XIII EN PERJUICIO DE LOS CUERPOS POLICIALES PERTENECIENTES A LA PGR

Como lo hemos venido sosteniendo a lo largo de nuestro estudio, la redacción actual del tercer párrafo de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, vulnera abiertamente los derechos laborales de los miembros que integran los cuerpos policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la República, por lo que, a nuestro juicio, es indudable que la disposición de referencia adquiere por sí misma el carácter de inconstitucional, en virtud de los efectos jurídicos que provoca en contra de los gobernados y particularmente de los elementos que integran las fuerzas policiales de la Procuraduría en mención.

En atención a las premisas anteriores, a continuación habremos de realizar el correspondiente análisis crítico que nos permita sostener nuestros argumentos en los términos y con las modalidades, como lo hemos venido realizando en los apartados anteriores.

4.1. Concepto de Remoción

Ya con anterioridad hemos expuesto que por virtud de la vasta gama de relaciones jurídicas que se suscitan entre los Poderes de la Unión con sus servidores públicos, dan como resultado, el que se generan todo tipo de teorías y doctrinas, que pretenden explicar y delimitar, la auténtica naturaleza normativa de estas relaciones, con la intención de establecer los alcances y efectos jurídicos y sociales que se desprenden en la práctica y dentro del quehacer público. Aspectos estos que se encuentran directamente relacionados con los derechos y obligaciones de todos los miembros que conforman las distintas fuerzas policiales de la Administración Pública, sea Federal o local.

Bajo tales criterios, tenemos que una figura jurídica, que en la actualidad ha adquirido notoria relevancia, lo es sin duda la **Remoción**, término que doctrinalmente hablando, es utilizado de forma poco uniforme, no obstante que, como lo acabamos de manifestar, hoy en día es de notoria vigencia y gran uso, dado el carácter práctico que se le ha dado, en virtud de que mediante él, han perdido su fuente de empleo gran cantidad de servidores públicos, de las fuerzas policiales de la Procuraduría General de la República, mismo que por la amplitud de connotaciones, aplicaciones o usos que puede tener nos obliga a conceptualarlo con toda claridad, para que de su adecuada comprensión podamos referirlo en los términos de nuestro estudio.

Así, en términos simples, la remoción para el maestro Rafael De Pina, es "la privación del cargo o empleo".³³

A su vez, el maestro Eduardo Pallares nos dice: "Remoción, la acción de separar a una persona de un cargo o función que viene desempeñando".³⁴

Ahora bien, en su acepción gramatical, la remoción, nos dice el diccionario enciclopédico ilustrado que: "proviene del latín, *remotio, onis*, acción y efecto de remover."³⁵

Como lo podemos deducir de las anteriores citas, tenemos que en su aspecto general, la remoción, alude a la separación, a la acción o efecto de remover, o bien, a la privación del cargo o empleo, de tal suerte que si analizamos con detenimiento, la remoción puede ser utilizada para separar a una persona de su cargo o función, lo que implica que tal separación, puede obedecer a un ascenso laboral, o función de otra índole, sea temporal o

³³ DE PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael. op. cit. pág. 440.

³⁴ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil Vigésimo segunda edición, Porrúa, México, 1996, pág. 705.

³⁵ Diccionario Enciclopédico Larousse. Vigésimo quinta edición, México, 1995, pág. 495.

definitiva, por lo que, el efecto que se genera en el empleado o servidor público con motivo de la remoción, será positivo, en contrasentido, puede ser que el cambio real de función, es decir, la separación, sea para cumplir con funciones de otra especie, incluso de menor jerarquía o rango, por lo que el efecto para la esfera jurídico-laboral del trabajador será del carácter negativo, sin que por este motivo y como lo sabemos, el servidor público vea disminuidas sus percepciones.

Sin embargo, particularmente tenemos que llamar la atención, en el sentido de que la remoción, en cuanto a su acepción de separar, privar o remover, no significa necesariamente y de ningún modo, que lleve implícita la pérdida del empleo, en virtud de que como lo acabamos de precisar, válida y razonablemente se puede aplicar a la separación temporal del servidor público, por virtud de una sanción menor de carácter administrativo, o con motivo de una indagatoria por hechos posiblemente constitutivos de delito, denunciados en contra del propio servidor público, pero que hasta su resultado final, mediante sentencia ejecutoriada que así lo determine y agotados todos los recursos que la ley determina para la legítima defensa del denunciado, no darán lugar a que pierda su empleo como parte de la sanción impuesta. Lo que nos obliga a sostener que de ser el caso contrario, la remoción puede ser aplicada parcialmente y sólo mientras se determina la culpabilidad o no de los hechos delictivos denunciados. Por tanto, la remoción, no necesariamente implica la pérdida absoluta del empleo.

En mérito de lo anterior, podemos asegurar que por virtud del carácter que la doctrina jurídica e incluso la gramatical conceden a la remoción, se explica su posible e indebida utilización. Situación entendible si consideramos que el término de referencia, ha venido evolucionando y se ha aplicado a un sinnúmero de supuestos normativos, supuestos en los que necesariamente y atendiendo al caso concreto, se tiene que respetar el valor interpretativo de su uso. Empero, en los términos de nuestro estudio, creemos que si el legislador

pretendió sanear las corporaciones policiales, mediante la remoción de aquellos servidores públicos que no se encontrarán en los parámetros establecidos en las disposiciones normativas, tendientes a valorar sus perfiles y aptitudes para el buen desempeño de sus funciones, debió incluir en la reforma constitucional a la fracción XIII del artículo 123 apartado B, la acepción definitiva, toda vez que es inadmisibles que en la actualidad las reformas que se emitan a disposiciones constitucionales, de leyes secundarias, reglamentos, etc., no precisen sus efectos de aplicación, dando lugar a una innecesaria valoración interpretativa. Es decir, con base en los anteriores argumentos, tenemos que la remoción, en ningún momento hace referencia a la pérdida definitiva del empleo, cargo o comisión del removido, por lo que habrá que estar a los efectos reales de cada caso, para determinar hasta donde tiene efecto la misma, toda vez que esta puede ser aplicada en asuntos de naturaleza civil, penal, laboral, administrativa, mercantil, etc. Por lo mismo, en el ámbito en el que el legislador pretendió aplicar el término remoción, buscando los efectos de que el sujeto sancionado quedara separado del empleo definitivamente, el legislador, tuvo que incluir éste último término, (definitivamente), con lo que la hipótesis normativa fundamental, en tal rubro, señalaría perfectamente los alcances jurídicos de su aplicación y no se prestaría a confusión.

Argumentos que habremos de redondear en los siguientes apartados de nuestro estudio, dado el carácter inconstitucional que en su integridad contiene el tercer párrafo del artículo de mérito, y motivo del presente trabajo.

En el mismo sentido, consideramos que para los efectos de la materia que tratamos, es decir cuando se aplique a los servidores públicos que integran las fuerzas policiales de la Procuraduría General de la República, la remoción, debería obligadamente estar conceptuada de la siguiente manera:

Para los efectos contenidos en el tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado "B", la remoción, se entenderá como la

privación definitiva del empleo cargo o comisión del servidor público removido y por consecuencia el término total y absoluto de los efectos de del nombramiento, bajo el cual se encuentre desempeñando dicho empleo cargo o comisión, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales que le puedan ser aplicables, así mismo, esta Remoción deberá de ser debidamente fundada y motivada.

4.2. Semejanzas y Diferencias de la Remoción de los Servidores Públicos que Integran los Cuerpos Policiales de la Procuraduría General de la República con la Rescisión y el Cese Laboral

Después de haber establecido las diversas connotaciones que la doctrina jurídica le reconoce a la remoción, y de haber concluido que por tal motivo, esta figura normativa sea utilizada indistintamente en diversos supuestos, que no necesariamente tienen que ser de los que consideran la pérdida absoluta del empleo, corresponde a continuación, compulsarla con los términos rescisión y cese laboral, con la intención de que establezcamos cuales son las líneas más próximas entre cada una de ellas, así como sus diferencias, para determinar si por tal virtud, suelen ser aplicadas o referidas en nuestros ordenamientos y con los mismos alcances y efectos jurídicos.

Así entonces, recordemos que la literatura especializada en materia laboral, precisa que la rescisión, como una forma más de terminación y extinción de las relaciones laborales, es una figura normativa que resulta ser de mayor aplicación en el ámbito del Derecho laboral, regulado dentro del artículo 123 constitucional apartado "A" y su Ley Reglamentaria, como lo es la Ley Federal del Trabajo. Por tanto, retomaremos el núcleo de la definición a la rescisión laboral, siguiendo los argumentos del maestro Héctor Santos Azuela que al respecto nos dice que la rescisión:

"Es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de los

sujetos frente al incumplimiento grave y culposo del otro." ³⁶

En el mismo sentido, el maestro Miguel Borrel Navarro,³⁷ haciendo alusión a diversas fuentes nos dice:

La rescisión, la terminación y la suspensión de las relaciones laborales son tres figuras jurídicas distintas y con efectos diversos, que contempla nuestro ordenamiento laboral.

Rescisión para el Diccionario de la Lengua equivale a deshacer o anular una cosa y para el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, es el procedimiento dirigido a hacer ineficaz un contrato válidamente celebrado, obligatorio en condiciones normales, a causa de accidentes susceptibles de ocasionar un perjuicio económico a alguno de los contratantes o sus acreedores.

La ley laboral se refiere a la rescisión en su artículo 46:

Artículo 46. "El trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad."

Para nosotros es simplemente la extinción de las obligaciones y derechos derivados de una relación o contrato individual de trabajo válidamente celebrado, a la que pueden dar motivo tanto el trabajador como el patrón.

Visto lo cual, de manera personal nos adherimos a la conceptualización del maestro Borrel Navarro, toda vez que en su sentido amplio, la rescisión laboral, es el derecho que les asiste por igual, a los sujetos de la relación laboral, para que de manera específica den por terminada tal relación de trabajo, cuando

³⁶ U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, op. cit. pág. 2815.

³⁷ Cfr. BORRELL NAVARRO, Miguel, op. cit. pág. 417.

ocurra alguno de los supuestos previstos en la ley, derecho que puede o no ser ejercido y que será diverso, según se trate del trabajador o del patrón.

Dentro de este contexto, podemos asegurar, que con independencia de que sea puesta en práctica por cualquiera de los sujetos de la relación laboral, la rescisión, efectivamente significa la terminación total y absoluta de los efectos laborales que se derivan del contrato celebrado entre las partes. Por tanto, podemos concluir que dentro del ámbito del Derecho Burocrático o de los Trabajadores al Servicio del Estado, la rescisión de las relaciones laborales equivaldría al pretendido concepto de remoción, con la salvedad de que éste último, como lo hemos sugerido, determine expresamente que sus efectos serán aplicados en forma definitiva.

Ahora bien, por el término cese laboral, acontece la misma problemática que con la figura de la remoción, toda vez que el referido término ha dado lugar a un sinnúmero de connotaciones, que han sido utilizadas por los tratadistas de manera indistinta, es decir, como sinónimo de aquéllas otras figuras que tienen que ver con la terminación de una relación laboral. Toda vez que para algunos autores, el término cese laboral es un sinónimo de destitución, tal es el caso de lo preceptuado por el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al decir:

"Se argumenta que la autoridad administrativa, no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias."³⁸

Luego entonces, la utilización del término cese, es utilizado como equivalente de la destitución, aspectos estos que consideramos, no pueden ser equiparados, en virtud de que en su connotación literal el término cese, se

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, op. cit. pág. 124.

aplica como una sanción al servidor público que haya incumplido obligaciones de carácter inminentemente laboral, en tanto que la destitución, responde a la sanción aplicada al servidor público que haya incumplido los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que tenía obligación de respetar. Tal y como ha quedado sustentado en la parte final del capítulo primero de nuestro estudio. Luego entonces, podemos inferir, que el término cese, debería de ser utilizado única y exclusivamente, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento de las obligaciones por parte del Servidor Público, sean de aquellos con carácter laboral, y no así para aludir a las sanciones administrativas que se derivan del incumplimiento vuelvo a repetir de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que todos los servidores públicos deben de tener con motivo y en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

En atención de los lineamientos establecidos, podemos concluir que cada uno de los términos a los que hemos hecho referencia, son literalmente diferentes, y por lo mismo, contienen y conservan sus propias y especiales cualidades, por lo que no deben de ser utilizados indistintamente por nuestro legislador, dado el problema que originan cuando se ponen en práctica para cada caso concreto. Por lo que consideramos que en el ámbito del derecho burocrático, es urgente que se especialicen y unifiquen estas acepciones, para que dejen de constituir el innecesario efecto interpretativo que en la actualidad provocan, mismo que generalmente es aplicado en sentido negativo contra el servidor público. Toda vez que en el contexto normativo en que se encuentran colocadas y son utilizadas en la actualidad, pareciera que tal situación obedece a intereses políticos más que jurídicos.

4.3. Organismos Internos Directamente Relacionados con la Aplicación de la Fracción XIII del Artículo 123 Apartado "B"

Parte importante de nuestro trabajo de investigación, lo es sin duda, el que abordemos la competencia y facultades delegadas a los organismos internos

encargados de aplicar los mandamientos constitucionales, que en la actualidad se contienen en el tercer párrafo del artículo 123 apartado B, así como en sus leyes reglamentarias, dado que de su correcta aplicación y en términos de ley, depende que un gran número de servidores públicos, conserven su fuente de empleo, al no ser sancionados infundadamente o de forma totalmente unilateral y al amparo de disposiciones normativas que, como lo hemos precisado, son inconstitucionales, además de que, en virtud de lo amplísimo de su campo de interpretación, se encuentran contenidas de manera poco ordenada en las leyes reglamentarias, toda vez que las fuentes de empleo deben de estar, por encima de cualquier pretendida acción gubernamental por sanear las instituciones públicas, criterio éste último, que desde luego compartimos y apoyamos, pero en la medida que se verifique por los conductos, mecanismos e instrumentos legales, basados en la justicia y la equidad, y no mediante la incapacidad creativa de nuestros gobernantes y legisladores, mismos que, en atención a los extremos contenidos en la reforma constitucional de referencia, nos dejen entrever que, aún cuando en el discurso oficial, se habla de creación de fuentes de empleo, o bien, de seguridad y permanencia laboral, la realidad muestra que cuando dicha autoridad gubernamental, se propone cambiar el marco normativo de cualquier materia, con el argumento del bien común, lo aplica de una manera impositiva, con total carencia de análisis y método jurídico, situación que se realiza, ante el silencio crítico de nuestros legisladores, mismos que finalmente son quienes aprueban la reformas, cometiendo la misma inobservancia e imprecisión normativa, situación que ejemplifica claramente, cómo los intereses políticos se encuentran por encima de los jurídicos o legales, cuando en un Estado auténticamente Democrático, debería de ser a la inversa, si en verdad lo que se busca, es el bien común, y no los intereses partidistas, disfrazados de legalidad, que solo permiten que determinados sectores sociales se vean beneficiados, así como la consolidación partidaria del poder.

Estas aseveraciones las podemos sustentar siguiendo los argumentos del maestro Miguel Carbonell, cuando señala:

"La doctrina y los mismos legisladores deben empezar a reflexionar sobre todos aquellos aspectos de los procesos de creación normativa que, aún sin estar directamente relacionados con el contenido mismo de tal creación, sí contribuyen de forma importante a su mejor aplicación práctica, porque de nada sirve crear leyes que traten de velar en todo momento por preservar y defender el interés general si tales leyes no son claras y accesibles para los ciudadanos y para las autoridades encargadas de hacerlas cumplir (pienso, por ejemplo, en la materia fiscal)."³⁹

Bajo tales criterios, tenemos que el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece lo siguiente:

Artículo 27.- "Para la mayor eficacia y control en la planeación, coordinación y administración de los servicios de policía judicial, el Reglamento de esta Ley preverá la existencia de dos Consejos Técnicos cuya organización, integración y funciones regulará dicho ordenamiento, con sujeción, cuando menos, a las siguientes bases:

I.- El Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones será presidido por el Subprocurador encargado de la coordinación institucional y en él participarán los responsables de las unidades de policía judicial en las diversas zonas así como de las unidades especializadas del Ministerio Público, y tendrá por principales funciones, las siguientes:

II.- El Consejo Técnico de Administración, tendrá al menos, las siguientes funciones:

- a) Organizar el desarrollo administrativo de los servicios policiales, en coordinación con la unidad administrativa que el Reglamento

³⁹ CARBONELL, Miguel. "Los objetos de las Leyes". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XXX, No. 89. Mayo-Agosto 1997, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 445.

establezca como competente para determinar los sistemas y procedimientos generales de administración;

b) Fungir como instancia auxiliar del Consejo de Profesionalización para los efectos de la determinación de adscripciones, otorgamiento de estímulos, reconocimientos y lineamientos de evaluación, así como de otros elementos análogos;

c) Instrumentar y operar la base de datos de identificación, localización, antecedentes, trayectoria, estímulos, reconocimientos, sanciones, adscripciones y demás afines de los Agentes de la Policía Judicial, para el suministro oportuno de información al registro de personal;"

Como se desprende del artículo en cita, en sus dos fracciones, tanto el Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones, así como el Consejo Técnico de Administración, serán las instancias, que presididas por el Subprocurador encargado de la coordinación institucional, tendrán a su cargo "organizar el desarrollo administrativo de los servicios policiales", "fungir como auxiliar del Consejo de Profesionalización para que, entre otras cosas, proporcionar lineamientos de evaluación", "instrumentar y operar la base de datos de identificación, localización, antecedentes, trayectoria, estímulos, reconocimientos, sanciones y adscripciones. Por lo que, de los mencionados Consejos, resulta que, ambos pueden en la medida de sus atribuciones, participar como instancias oficiales en las cuestiones que tienen que ver con los elementos de la policía federal que integran la Procuraduría, tal es el caso de la posibilidad de ofrecer criterios de evaluación, mismos que pueden influir en las medidas que se tomen para la depuración y actualización de los mecanismos de permanencia institucional de aquellos.

Ahora bien, en relación con el artículo 32 de la Ley de mérito, las disposiciones contenidas en los numerales 39 y 40 preceptúan lo siguiente:

Artículo 39.- "Se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano de la Institución responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, en los términos de las disposiciones aplicables. El Consejo tendrá las facultades que establezca esta Ley, su Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador General de la República."

Artículo 40.- "El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, será la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera, y se integrará por:

I.- El Procurador General de la República;

II.- Dos Subprocuradores de la estructura centralizada;

III.- El Oficial Mayor;

IV.- El Contralor Interno;

V.- El Visitador General;

VI.- El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;

VII.- Tres Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador;

VIII.- Dos Agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del Procurador;

IX.- Dos Peritos de los Servicios Periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar y cuya designación estará a cargo del Procurador; y

X.- Los demás funcionarios que, en su caso, determine el Reglamento o el Procurador por Acuerdo."

Como lo manifestamos anteriormente, por disposición del numeral 32, los criterios contenidos en los artículos que preceden, son extensibles a los miembros de las fuerzas policiales, por lo que el establecimiento del Servicio

Civil de Carrera pretende como estrategia de reestructuración institucional de la Procuraduría General de la República, la evaluación sistemática del personal que presta y que pretende prestar sus servicios en la Institución, con el fin de garantizar que la labor de los servidores públicos adscritos a la Institución, se apegue estrictamente a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y en el manejo de los recursos públicos afectos a dicha labor, aspectos estos del todo razonables, empero, llama la atención las facultades amplísimas que se le otorgan al Procurador, para designar a los elementos de la policía judicial que habrán de integrar tal organismo, dado que, no es difícil suponer, que en este ejercicio, más que nombrar a los elementos de mejor trayectoria profesional, se puedan nombrar a los de sus preferencias partidistas, por lo que el mecanismo idóneo para dicha designación, debe de estar sustentado en el récord personal del candidato, así como en el examen general de conocimientos y actualización profesional de oposición, que se les presente a los candidatos.

Por otra parte, de manera particular, el precepto normativo número 40, delimita los órganos internos que también tienen que ver con el ejercicio profesional y funcionamiento de la Procuraduría, por lo que todos y cada uno de ellos, tienen facultades para poder solicitar o aplicar la remoción del cargo del servidor público, atento al caso concreto.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General De la República, dispone:

Artículo 42.- "El Procurador General de la República expedirá los acuerdos, circulares, manuales de organización y guías de operación para los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y peritos de los Servicios Periciales, además de los de procedimientos principales conducentes al buen despacho de las atribuciones de la Institución, y resolverá, por sí o por conducto del servidor público que determine, sobre el ingreso,

promoción, adscripción, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y con las normas que resulten procedentes en materia del Servicio Civil de Carrera, así como de las que regulen las relaciones entre el titular y quienes presten sus servicios a la propia Institución.”

Con el anterior artículo, se corroboran las facultades para delegar asuntos que el Procurador tiene, así como también, el hecho de ser la máxima autoridad en todos los ámbitos y materias que le competen a la Procuraduría. Sin embargo, debemos hacer notar que en la actualidad, resulta inverosímil pensar que una sola persona pueda en sano juicio, encontrarse al pendiente y tener control de todos y cada uno de los asuntos relevantes que se suscitan en una institución del orden federal, misma, que sí bien, tiene la facultad de delegar determinadas funciones, las mismas no pueden estar sujetas a los criterios del Procurador en turno que represente a la institución, por lo que si en realidad se quiere actualizar este organismo público, se debe comenzar por reformar de sus cuerpos de leyes, los incontables supuestos de intervención del Procurador, para ser encomendados a los funcionarios y dependencias especializadas en cada materia, y que, según hemos visto, ya existen, sin que con esto se deba pensar que se le quitan facultades, toda vez que en cada una de las determinaciones que tomen los funcionarios de las dependencias que integran la Procuraduría, y que por su trascendencia requieran ser avaladas por el Procurador, así podría estar ordenado en las normas legales aplicables, en tanto que en las específicas de cada organismo, además de prevalecer para aquellos, la posibilidad de incurrir en responsabilidad, para el caso de infringir la ley, permitirían especializar el ámbito competencial de cada entidad, para el caso de poder determinar con exactitud el acto de autoridad que en su momento pueda lesionar las garantías constitucionales del o los gobernados, sean o no, de los que integran su plantilla laboral.

Siguiendo con nuestro estudio, tenemos que, el artículo 52 de la ley en comento, a la letra dice:

Artículo 52.- "Las sanciones por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir las obligaciones a que se refieren los artículos 50 y 51 de esta Ley, serán aplicadas conforme a lo siguientes elementos:

I.- El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados, los Directores Generales o los titulares de las unidades administrativas equivalentes, podrán sancionar con amonestación pública o privada, que se integrará al expediente o a la hoja de servicio, o con suspensión hasta por quince días, cuando a su juicio, la falta cometida no amerite la remoción; y

II.- Los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización, a petición de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior, podrán determinar la remoción."

Como se desprende del artículo en cita, son dos los supuestos en los que procede la sanción a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República por acciones u omisiones, siendo el primero el hecho de que los elementos de las fuerzas policiales cometan alguna infracción o falta de poca trascendencia, como lo podrían ser los retardos laborales constantes, la no portación del equipo necesario para el buen desempeño de sus funciones, etc., lo que dará lugar a la sanción que consideramos inminentemente administrativa, en tanto que, en el segundo supuesto, la sanción es fundamentalmente del orden laboral, dado que con la determinación de los Comités de Zona, dan lugar a la pérdida absoluta del empleo.

Ahora bien, cabe hacer mención, que los referidos Comités de Zona, tienen una doble función, misma que desde nuestra óptica, se puede utilizar a los intereses particulares de las instancias superiores de la Procuraduría, esto debido a que pueden determinar la remoción del servidor público de su

jurisdicción, en virtud de actos consumados y de los que dan motivo para ello, después del procedimiento administrativo tendiente a determinar si es procedente o no tal remoción, asimismo, pueden, a petición de las autoridades a que hace referencia el propio artículo, determinar la remoción de cualquier servidor público que le sea sometido, lo que desde luego nos hace suponer, que si alguna de estas autoridades, simplemente por **recomendación o influyentismo**, sugiere la remoción de un elemento por cuestiones personales, el titular del Comité de Zona, dado el carácter de subordinación, y por así decirlo, de dependencia política y laboral, así la determinará, y ante tales supuestos, el servidor público, si bien es cierto, en teoría, tiene la posibilidad de recurrir esta determinación, como lo hemos venido sosteniendo, la misma estará sujeta a una serie de disposiciones ambiguas y confusas que permiten que al momento de pretender hacer valer sus derechos, lo pueda hacer en vías o instancias ajenas a las adecuadas, lo que redundará en su perjuicio, sin tomar en cuenta que en los propios términos con los que ahora se encuentra redactado el artículo 123 constitucional, apartado "B", párrafo tercero de la fracción XIII, de inicio no hay lugar a combatir tal determinación.

Ahora bien, por lo que corresponde a los artículos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que hacen mención y facultan a los organismos internos de la misma, para la aplicación de las medidas correctivas, entre ellas la remoción, podemos señalar los siguientes:

Artículo 15.- "Al frente de la Oficialía Mayor, habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Dictar las normas, sistemas y procedimientos en materia de administración de recursos humanos, materiales y financieros; coordinar y supervisar los procesos internos de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática, así como delegar y desconcentrar aspectos administrativos;

V. Conducir las relaciones laborales de la Procuraduría, de conformidad con los lineamientos que al efecto establezca el titular de la misma. Designar y remover a los representantes de la Procuraduría ante las comisiones mixtas que se integren, conforme a las Condiciones Generales de Trabajo;

VI. Expedir los nombramientos de los servidores públicos de la Institución, autorizar los movimientos del personal y resolver los casos de terminación de los efectos del nombramiento, previo dictamen de la unidad administrativa competente;"

Atento a lo preceptuado por el artículo anteriormente transcrito, la Oficialía Mayor es un organismo totalmente competente para poder resolver sobre determinadas cuestiones relacionadas con los elementos policiales que integran la Procuraduría, tales como designar y remover a los representantes de la Procuraduría conforme a las condiciones generales de trabajo y fundamentalmente expedir los nombramientos de los servidores públicos así como resolver los casos de terminación de los efectos del nombramiento, previo dictamen de la unidad administrativa competente. Luego entonces, y en atención a los argumentos que hemos venido exponiendo, atendiendo al caso concreto y a la naturaleza jurídica de la falta administrativa que se cometa por el servidor público, la referida Oficialía Mayor detenta plena competencia para aplicar las sanciones administrativas que así correspondan.

Artículo 19.- "Al frente de la Contraloría Interna habrá un Contralor Interno, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las normas de control interno de la Institución, de acuerdo a las políticas que determine el Procurador y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría. Observar los programas establecidos por la dependencia competente e informar al Procurador las opiniones y recomendaciones pertinentes, así como vigilar el seguimiento de su cumplimentación;

III. Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Resolver sobre las suspensiones procedentes y los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos;

IV. Evaluar la gestión institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría;

V. Coadyuvar en la emisión de normas con la Oficialía Mayor, tendentes a optimar la administración de los recursos y la obra pública, así como en la regulación del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos;

VIII. Actualizar conjuntamente con el área competente el padrón de servidores públicos de la Institución. Administrar, con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa, y

IX. Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos, y especialmente, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones, instruyendo los procedimientos necesarios y fomentar la cultura de los derechos humanos."

Como se desprende del artículo en cita, la función específica de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República, ejercida a través del Contralor, la podemos ubicar como la actividad administrativa encaminada a formular observaciones, objeciones y sanciones cuando cualquier servidor público que integre la misma, y para el caso específico de nuestro estudio, los elementos de las fuerzas policiales, contravengan sin causa justificada y con motivo de su trabajo lo preceptuado por la ley, así como el criterio sentado por los órganos superiores de la Administración Pública. Toda vez que en palabras del maestro Rafael De Pina, tenemos que:

"El Contralor no se explica por un acto de curiosidad de saber lo que se hace, sino de oponerse a lo que hace otro órgano, si ese acto no está de acuerdo con la ley, con la acción administrativa, con la verdad, con la moral gubernativa, financiera, etc."⁴⁰

En este sentido, debemos destacar que según se desprende de las fracciones del artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que las funciones específicas del órgano de control interno atañen directamente a sancionar la acción u omisión indebida y contraria a la ley de cualquier servidor público que preste sus servicios dentro de la Procuraduría, aplicando en su caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Visto lo cual, el referido órgano de control, también tiene competencia para resolver o iniciar procedimientos administrativos dentro de la Procuraduría.

Artículo 24.- "Al frente de la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proponer los procedimientos para la adscripción de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los Peritos;

V. Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos, así como constituirse en instancia de enlace entre los Consejos Técnicos de Administración de la Policía Judicial Federal y de Profesionalización, al fungir como Secretario Técnico de estos cuerpos colegiados;

⁴⁰ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara, op. cit. pág. 187.

VI. Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución;

VII. Promover el Servicio Civil de Carrera; certificar y evaluar los procedimientos de ingreso de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos para que sean de conformidad con la normatividad vigente, así como, en su caso, de reingreso, y

VIII. Coordinarse con la unidad administrativa correspondiente para instrumentar el Sistema de Evaluación de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, así como de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos, realizando el seguimiento de los mismos."

Por las propias cualidades que se contienen dentro de las fracciones del numeral en cita, es inobjetable que la Dirección General de Organización y Control de personal ministerial, policial y pericial, también tienen facultades específicas en cuanto a estos, por lo que, concordando los alcances y efectos jurídicos que se derivan de las disposiciones normativas que hemos comentado, siendo el caso de que algún servidor público infrinja disposiciones normativas, o bien, no cumpla con las mismas, la referida dirección puede válidamente solicitar la incoación del procedimiento administrativo tendiente a la remoción del servidor público, por lo que una vez más habrá de estarse al caso concreto.

Siguiendo con el presente análisis del Reglamento de la Procuraduría General de la República, podemos seguir exponiendo lo siguiente:

Artículo 26.- "Al frente de la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las facultades que en materia de representación de la Federación indica el artículo 7o. fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica e intervenir como coadyuvante en los asuntos en que sean parte o tengan interés jurídico las

entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuando así lo ordene el Procurador;

V. En materia laboral dictaminar sobre la procedencia de terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos de la Institución, a excepción del personal ministerial, policial y pericial, para la resolución definitiva del Oficial Mayor;"

A este respecto, cabe resaltar que el Director General de lo Contencioso Consultivo, no tiene la facultad para intervenir respecto a situaciones de carácter laboral, que tengan que ver con los elementos de las fuerzas policiales. Por lo que cualquier acto que realice sobre esta materia puede perfectamente anularse.

Artículo 34.- "Al frente de la Dirección General de Inspección Interna habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

III. Denunciar ante la Contraloría Interna, el Consejo de Profesionalización o los Comités de Zona, las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la Institución dentro o fuera del servicio, dándoles el seguimiento que corresponda, y "

Facultad del todo entendible, si tomamos como base que la intención del legislador, es que la referida institución se actualice y profesionalice, a los reclamos de la sociedad en su conjunto. Por lo que la importancia de tal organismo interno de la procuraduría, radica en el hecho de que, debe denunciar las anomalías que cometan los servidores públicos con motivo de su encargo trabajo o comisión, dentro o fuera del servicio.

Artículo 36.- "Al frente de la Dirección General de Recursos Humanos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

III. Planear y operar el sistema escalafonario dentro de la Procuraduría; aplicar las políticas relativas al análisis de puestos, tabuladores de sueldos y el sistema de premios, estímulos y recompensas que establece la Ley; coordinarse con la Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial, y con la unidad administrativa correspondiente, cuando se trate de ese personal;

IV. Proporcionar la asesoría y apoyo que en materia de relaciones laborales requieran los servidores públicos y las unidades administrativas de la Procuraduría, así como turnar la información que le requieran las autoridades competentes sobre movimientos de personal;

VI. Realizar la liquidación y pago de las remuneraciones al personal de la Procuraduría, de conformidad con la normatividad vigente, así como la aplicación de descuentos procedentes y realizar la emisión y distribución de cheques; efectuar la tramitación de pago de salarios caídos y otras prestaciones que ordene la autoridad judicial correspondiente, previa consulta con la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo;"

Es de llamarnos la atención, que el titular de la Dirección que antecede, pueda otorgar asesoría en materia laboral a los elementos de la dependencia, toda vez que como lo sabemos en ningún caso la brinda, cuando se trata de controversias con la propia Institución, por lo que se debería aclarar que tal asesoría se refiere prácticamente a trámites administrativos.

Por otra parte, es más notorio el hecho de que la fracción VI del numeral en cita, obligue al titular de la Dirección de Recursos Humanos a consultar a su homologó de lo Contencioso Consultivo, para dar cabal cumplimiento a un mandamiento judicial, por lo que esta disposición se debe de reformar, tomando en consideración que el titular de lo contenciosos consultivo, que por disposición expresa del reglamento, no tiene facultades tratándose de elementos del Ministerio Público, Pericial o Policial.

Artículo 44 bis.- "El Centro de Control de Confianza es la unidad administrativa encargada de comprobar que los servidores públicos de la Procuraduría General de la República dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad señalados en los artículos 21, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."

Un organismo interno más, que dentro de la Procuraduría General de la República, cumple con funciones de fiscalización y control de personal, que nos permiten establecer que el referido control, en su momento, puede ser inquisitorial, dado el desmedido despliegue de este tipo de atribuciones en sus órganos internos, por lo que en su momento habremos de exponer la necesidad de que esta facultad quede relegada en un solo organismo interno.

Artículo 44-bis-3.- "Los procesos de evaluación serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios para todos los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, Peritos, Pilotos Aviadores de la Institución, así como para el personal adscrito a la Dirección General de Servicios Aéreos que participe en las campañas de erradicación de narcóticos.

El Procurador General de la República mediante Acuerdo, podrá determinar que los procesos de evaluación se apliquen a otros servidores públicos de la Institución, así como a las personas que pretendan ingresar o reingresar a prestar sus servicios en la misma."

A este respecto, sólo queremos precisar, que la norma legal debe en la medida de lo posible señalar con precisión los tiempos para la aplicación de los referidos exámenes de evaluación, mismos que por la importancia que se les pretende dar, creemos deberían ser anuales.

Artículo 48.- "La Procuraduría contará con el Instituto de Capacitación, órgano desconcentrado por función, que estará a cargo de un Director General nombrado por el Procurador, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución;

II. Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos;

IV. Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica."

El anterior, es uno más de los organismos internos que tienen que ver de manera directa con los elementos de las fuerzas policiales de la Procuraduría, con lo que se corrobora el hecho de que, en la medida de que sean más los organismos internos relacionados, más compleja y confusa se vuelve la idea de eficientizar y profesionalizar la misma.

Artículo 52 bis 1.- "Los Comités de Zona se integrarán por:

I. El Subprocurador de Procedimientos Penales responsable de la Zona;

II. Un representante del Procurador General de la República;

III. Un representante del Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo;

IV. Un representante del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales;

V. Un representante del Oficial Mayor;

- VI. Un representante del Contralor Interno;
- VII. Un representante del Visitador General;
- VIII. Dos delegados de la Zona correspondiente, y

IX. El número de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos que determine el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

Los Comités de Zona auxiliarán al Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación en la ejecución de las normas del Servicio Civil de Carrera y ejercerán las atribuciones que les confieren los artículos 52, fracción II, y 58, párrafo último, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables."

Para finalizar el estudio del presente tema, es menester manifestar que no es nuestra intención ser pesimistas, al contrario, queremos ser del todo gráficos y explícitos, sin embargo, resulta que el anterior artículo, que faculta a los Comités de Zona, para intervenir en las cuestiones relacionadas con el desempeño profesional de los elementos policiales, con lo que se demuestra que no existe uniformidad en la materia, así como tampoco, una auténtica delegación de facultades, que busque con razón, su consecución real.

4.4. Criterios de Evaluación

Como lo hemos podido observar, varios son los organismos internos de la Procuraduría General de la República, que de alguna u otra manera tienen que ver con la aplicación de los mandamientos contenidos en el tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado B, así como también, la obligatoriedad que tienen de supeditarse a los criterios de evaluación contenidos de manera expresa en el artículo 11-bis-1, del Reglamento de la propia Procuraduría, de tal suerte que estos criterios de evaluación, o evaluaciones que deben de ser acreditados por los miembros de las fuerzas policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la República son: El

examen Médico y de aptitudes físicas, Toxicológico, Psicológico, Del entorno social y situación patrimonial Poligráfico y los demás que establezca el Procurador.

Se puede notar que, en apariencia los criterios y exámenes de evaluación, que el Organismo Público tiene considerados, para que sus elementos se conduzcan con apego a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, además de que se encuentren siempre en las mejores condiciones de salud física y mental, buscando el correcto ejercicio de la función pública, en la importante encomienda que en tal materia impone nuestro Estado de Derecho a favor de la sociedad, permiten a primera mano, deducir que son los idóneos. Sin embargo, particularmente consideramos que los mismos, aplicados indebidamente y en atención de intereses políticos de carácter partidista, a efecto de generar en el ánimo de la sociedad, la idea de que se están corrigiendo las deficiencias instrumentales de las Instituciones Públicas, también se prestan a ser utilizados como un medio de presión, tráfico de influencia, o bien, como mecanismos de remoción infundada, de los elementos de las fuerzas policiales, lo que contraviene fundamentalmente la garantía de seguridad jurídica, continente del principio de estabilidad en el empleo, o dicho de otra forma, permanencia en el empleo, de éstos servidores públicos, dado que, siguiendo con los lineamientos que hemos venido desarrollando en nuestro estudio, al estar consignado en nuestra Carta fundamental, el hecho de que no procederá su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir tal remoción, sin lugar a dudas, que queda de manifiesto, que de origen, se vulneran los legítimos derechos de los elementos policiales que integran la Procuraduría General de la República, toda vez que el organismo público, se convierte en juez y parte, al momento de emitir una determinación de tal naturaleza, en virtud de que bastará que en exámenes totalmente subjetivos e incluso no considerados como medio de prueba plena en nuestra legislación positiva, se establezca la no acreditación del mismo, para que opere la remoción, dejando en estado de indefensión al servidor público, tal

es el caso de la evaluación Polígrafa, Psicológica, e incluso las indeterminadas que quedarán a criterio del Procurador en turno, y dado el mecanismo del marco normativo aplicable en la materia, obligará a dichos elementos a su necesaria acreditación. Además de lo anterior, cabe hacer notar que dentro de los criterios de evaluación a que nos hemos referido, no se contienen los de conocimientos y actualización profesional, que no obstante estar referidos en otras disposiciones, consideramos deberían estar incluidos de manera expresa en el artículo 11-bis-1, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con la intención de especializar la materia y en el entendido de jerarquizar debidamente sus determinaciones.

Bajo tales argumentos, es menester realizar una breve exposición de cada uno de tales criterios de evaluación, con la intención de determinar sus alcances y efectos jurídicos.

Así entonces, resulta inobjetable que la valoración médica y de aptitudes físicas, es una prueba de gran importancia, dado que con la misma se permite establecer que los elementos policiales, se encuentren en perfectas condiciones de salud física para cumplir con sus respectivos cargos, por lo que la misma es totalmente viable y por tanto es innecesario ahondar más al respecto.

Por lo que se refiere a la valoración Toxicológica, creemos que se encuentra ligada con la anterior y también es del todo necesaria, dado que sería inverosímil que los encargados de combatir los delitos contra la salud, fueran adictos a los mismos, con lo que la aplicación periódica de dicha valoración, es además de correcta, de notoria importancia.

Por lo que respecta a la evaluación Psicológica, de esta valoración tenemos ciertas dudas, dado que, al ser una profesión que por términos de la Ley en la materia, no requiere para su ejercicio de título, lo que permite que los profesionistas en esta área de la ciencia, que pertenecen a la Procuraduría,

puedan ser totalmente inexpertos, lo que permite presuponer el hecho de que algunas valoraciones o mejor dicho dictámenes que emitan, puedan estar viciados o ser incorrectos, y que sin tomar en cuenta este margen de error o de posible manipulación, la autoridad establezca como causa de no aprobación de esta valuación la remoción del policía, y que como ya lo manifestamos, no se pueda impugnar por medio de juicio o medio de defensa alguno, cuando lo natural sería que para el caso de que este medio de evaluación no se acredite, se ordene otro en Institución Pública especializada en la materia, como lo podría ser la Secretaría de Salud. Toda vez que a diferencia de las anteriores, cuyos resultados son totalmente comprobables por medios indubitables, la presente, en virtud del campo específico en el que opera, queda soportada en los criterios personales del profesionista o de simples cuestionarios, que a todas luces es un criterio subjetivo y que por consiguiente no hace prueba plena, que como lo afirmamos, pueden fácilmente ser manipulables según los intereses que se persigan, por lo que en dicha valoración, cabe perfectamente la posibilidad de un segundo dictamen, de autoridad o Institución Pública especializada en la materia, para que en un dado momento se pueda confirmar el primer dictamen emitido y como consecuencia de esto de lugar a la remoción. Situación que en la actualidad no previene el Reglamento de la Procuraduría General de la República, y que por el simple hecho de no acreditar esta o cualquier evaluación de las que aquí comentamos se de una manera injusta y parcial la remoción del servidor público.

Por lo que hace a la valoración del entorno social y situación patrimonial de los servidores públicos, es una evaluación que en sana lógica, permite establecer que se encuentra dirigida, a comprobar que los elementos de las fuerzas policiales vivan acorde con el nivel de vida a la función que desempeñan y esto como resultado del salario que perciben, de tal suerte que con tal evaluación, existe la posibilidad material de que se evite su corrupción, con la salvedad de que no debe influir en ninguna medida, el hecho de que el servidor público, viva en colonias populares y en las que se presuma haya

venta de productos y sustancias prohibidas, si no se acredita que aquel haya tenido o tenga que ver con ello, por lo que la referida evaluación también la consideramos viable.

La evaluación polígrafa, merece los mismos comentarios que la Psicológica, toda vez que la utilización y resultado de tal elemento de evaluación es del todo subjetivo, en virtud de que el aparato con que se lleva a cabo esta evaluación responde a estados de ánimo, que muchas veces son ajenos a la esfera laboral y profesional del servidor público, lo que desde luego influye de manera negativa en el resultado que se obtenga, y que si el mismo es desfavorable al individuo examinado, no obstante que tal estado de ánimo, en nada tuviera que ver con su ámbito laboral dará lugar a la remoción. Además, siendo el Polígrafo (detector de mentiras), en *strictu sensu*, un aparato de medición, que no se encuentra regulado por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, en donde, se prohíbe utilizar instrumentos para medir que no cumplan con las especificaciones fijadas en las normas oficiales mexicanas.

Por tanto, consideramos que es totalmente inverosímil que se tenga como un elemento de evaluación que haga prueba plena, y por ende, incompatible y que traiga como consecuencia la remoción del Policía Judicial Federal, atento a lo dispuesto por el artículo 11-bis-3, en relación con el artículo 44-bis-4, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde textualmente nos indican que los servidores públicos que no aprueben cualquiera de las evaluaciones a las que se refieren estos artículos que anteceden, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría General de las República.

Finalmente, tenemos como criterio de evaluación, los que pueda establecer el Procurador, para las cuales sólo podemos precisar que tendrán que en caso de ser puestos en práctica, los mismos necesariamente tienen que aplicarse conforme a derecho.

En suma, podemos reiterar que es del todo aceptable que a los servidores públicos que forman parte de las fuerzas policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la República, se les deban de valorar permanentemente sus capacidades y aptitudes, con la intención de que estos organismos y el personal policial que lo integra, cumplan eficiente y profesionalmente y bajo las mejores condiciones sus encargos o funciones, empero, no coincidimos con el espíritu de algunas disposiciones, que como medios de valoración y como se encuentran diseñadas permiten ser utilizadas como medios de presión y menoscabo de derechos laborales, toda vez que no permiten que la remoción, como medio de sanción, se aplique con toda justicia y equidad, entre quienes tienen la obligación de acreditar tales requisitos, al ser algunos de ellos, poco confiables, como lo sería en la especie la evaluación Psicológica y la Polígrafa, tal es el caso de lo manifestado por el maestro Santiago Barajas, al decir:

"Para el doctor Alcalá-Zamora el dictamen pericial presenta varias deficiencias tanto desde el punto de vista de su contenido como en la apreciación del juzgador; lo primero porque a pesar del desarrollo de la ciencia y de la técnica en nuestros días, el perito no deja de ser humano y por lo mismo susceptible de que priven sus sentimientos sobre sus conocimientos; esto es, debe atender no sólo al interés de quien cubre sus honorarios, sino al objetivo que se persigue con la prueba, pues raro es el caso del perito que ajusta su análisis al criterio imparcial que debiera imperar en el examen de hechos positivos. Lo segundo porque el juzgador, a sabiendas de que está impedido de alcanzar todos los ámbitos del saber científico y técnico, se inhibe de otorgar al dictamen pericial el valor probatorio que en muchas situaciones comprende, por lo que no otorga eficacia jurídica a su contenido."⁴¹

⁴¹ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo D-H, op. cit. pág. 1137.

Lo que podemos interpretar, en el sentido de que en el ámbito administrativo, la autoridad puede utilizar estos medios a capricho, por lo que atendiendo al caso concreto, se presta a que sean aplicados de manera totalmente ilegal y contra los derechos laborales de los servidores públicos, todo lo anterior, bajo la óptica simple de que, cualquier gobernado, trabajador, empleado, etc, tiene por disposición de la propia Constitución, el derecho innegable de impugnar o defenderse de un acto de autoridad de la jerarquía o nivel que sea. Luego entonces, no nos explicamos el por que, que tanto la Constitución así como sus leyes reglamentarias, pretendan sanear o profesionalizar una Institución Pública de tal naturaleza, utilizando mecanismos inadecuados, que dan la posibilidad de sugerir que se encuentran revestidos de tendencias política y no jurídicas, obligando innecesariamente a recurrir a los criterios interpretativos de la Corte, cuando en realidad, al problema que estudiamos, esto no hace falta, ya que si realmente se quiere profesionalizar esta Institución, para que se encuentren las personas adecuadas a cumplir con sus objetivos y fines, sin lesionar los derechos de los servidores públicos, el mecanismo idóneo de evaluación, debe ser el de la capacidad y conocimientos personales de cada elemento, demostrados perfectamente en examen escrito, que ligados con los del perfil profesional de vocación de servicio y complementados con el examen médico y de aptitudes físicas, toxicológico, al igual que el de entorno social, permitan una selección de personal más real y justa de sus elementos, por lo que se debe excluir totalmente como medios de valoración, los exámenes Psicológico y Polígrafo que en la actualidad se contienen en el artículo 11-bis-1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, más aun cuando el examen poligráfico no está reconocido como prueba en nuestro derecho, y no existe norma oficial mexicana que regule el funcionamiento de este aparato, que como se sabe es un aparato de medición y por tanto no existen técnicos reconocidos para la calibración del mismo, aunado a todo lo anterior, el carácter totalmente subjetivo y manipulable que tiene, según lo hemos tratado de exponer.

4.5. Garantías Laborales Violadas con la Reforma Constitucional al Artículo 123 Apartado "B"

En el siglo XIX predominaba ampliamente una concepción individualista acerca del trabajo, la relación laboral se apegaba de manera dogmática en los conceptos de autonomía de la voluntad y de una libertad contractual, lo que significaba que el Estado no podía intervenir en estas relaciones, quedando en la práctica estas relaciones laborales al arbitrio exclusivo de las partes, y por cuestiones obvias a la voluntad del patrón.

Prácticas que creíamos en el pasado pero desgraciadamente se actualizan con la reforma al párrafo tercero fracción XIII, del artículo 123 apartado "B", Constitucional, acto que se contrapone con la obligación del Estado, de reglamentar las relaciones laborales, con una acción proteccionistas y tuteladoras del trabajador.

Dentro este contexto y para delimitar con toda exactitud el estudio del presente tema, es menester exponer brevemente que dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la denominación de trabajadores de confianza así como los trabajadores administrativos, no se encuentran reconocidas, siendo su conceptualización únicamente motivo de las leyes reglamentarias o criterios jurisprudenciales, por lo que tales leyes no deben de ir más allá de lo estrictamente impuesto por nuestro ordenamiento supremo, luego entonces, resulta indudable que con la inclusión de tales categorías de trabajadores, no se busca proteger sus derechos, sino al contrario, se les limitan considerablemente.

Asimismo, podemos establecer que dichas disposiciones, contenidas ahora en la propia Constitución (párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 apartado B), al igual que las que existen en las leyes secundarias, que limitan o restringen los derechos laborales de los trabajadores de confianza así como a los trabajadores administrativos, pueden perfectamente considerarse

como inconstitucionales dado que en sana lógica jurídica por como se encuentran redactadas y concatenadas, la propia ley les está imponiendo limitaciones en claro sentido contrario a la necesidad jurídica de reconocerlos, tomando como fundamento el criterio de Adam Smith cuando establece que "el trabajo es la única fuente válida de toda riqueza".

En atención a estos criterios, consideramos que las garantías constitucionales, que de manera expresa se violan con las disposiciones normativas que hemos venido estudiando son las de seguridad jurídica y permanencia en el trabajo, toda vez que al decir del maestro Miguel Borrel Navarro:

"La seguridad jurídica, es objetiva y representa garantía de estabilidad, la que a su vez exige un definido y respetado Estado de Derecho [...] Se puede afirmar que la "garantía de seguridad jurídica" consiste en la obligación que tiene la autoridad, al emitir sus actos como tal, de cumplir con las formalidades y los requisitos señalados al efecto en la Constitución y en las Leyes.

Estas garantías establecen y regulan en los artículos del 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 26 de la Carta Magna, los que en resumen establecen que las autoridades deben ajustarse, revestir y fundar sus actos en lo dispuesto en los artículos antes citados, los que representan y consagran las garantías de seguridad jurídica que comentamos".⁴²

Visto lo cual, es indudable que existe violación flagrante a las disposiciones laborales a favor de los servidores públicos que integran las fuerzas policiales de la Procuraduría General de la República, en virtud de que no obstante que se deban regir por disposiciones especiales, las que pueden ser de carácter administrativo o laboral, atendiendo al caso específico, estas se encuentran regidas por los principios generales del Derecho del Trabajo,

⁴² BORREL NAVARRO, Miguel, op. cit. pág. 38.

particularmente porque existe con toda claridad una relación laboral entre los Poderes de la Unión con sus servidores públicos, misma que tiene el carácter de subordinación del trabajador hacia el patrón, además de la respectiva contraprestación en dinero.

Asimismo, consideramos que con el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado B, se viola la garantía de seguridad jurídica, toda vez que como lo señala el maestro Navarro, la autoridad pública, tiene en el ejercicio de sus funciones públicas y en relación con sus servidores, la obligación de fundar y motivar sus actos, atento a los artículos, 14, 15 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, y 26 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, situación que en la especie que tratamos, deviene en inconstitucionalidad y por consecuencia en violación de garantías, desde el mismo momento en que se adiciona el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado B, en virtud de que como lo señala el maestro Miguel Carbonell:

"El que los legisladores demuestren una mayor responsabilidad a la hora de aprobar textos legislativos, es en México, quizá más importante que en otros países, si se toma en cuenta que los ciudadanos no pueden iniciar procesos constitucionales para que las leyes inconstitucionales sean expulsadas del ordenamiento con efectos generales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁴³

Por lo tanto, tenemos que el principio de estabilidad en empleo se refiere a que se otorga el carácter de permanente a la relación del trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y en contadas ocasiones a la voluntad del patrón, y está sujeta a incumplimientos de obligaciones esenciales por parte del trabajador o de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación y que haga imposible su continuación.

⁴³ CARBONELL, Miguel. op. cit. pág. 445.

De lo anterior podemos inferir, que la estabilidad en el empleo es el derecho que tiene el trabajador de permanecer en el empleo, cargo o comisión y a no ser despedido sin causa justificada y este despido debe de ser debidamente ratificado por la Autoridad competente y en caso de despido injustificado a ser reinstalado a su empleo, cargo o comisión.

Luego entonces, reiteramos que la disposición constitucional referida, es violatoria de la garantía de seguridad jurídica, continente del principio de estabilidad en el empleo, porque en una concepción literal de la misma, permite que la autoridad pública erigida como patrón en las relaciones laborales con sus servidores públicos, como lo son los elementos de las fuerza policiales, ejerce su facultad de remoción, aduciendo el no haber cumplido con alguna de las obligaciones y deberes que se le imponen en las leyes especiales que los rigen, para que sin medio de defensa alguno, el servidor público quede materialmente sin fuente de empleo, aspectos estos que además provocan incertidumbre jurídica, dado que como lo veremos posteriormente, con fundamento en la Ley de Amparo y criterios jurisprudenciales, la remoción del servidor público es perfectamente combatible y puede dar lugar a la reinstalación del mismo. Lo que deja entrever que con la modificación al artículo constitucional, o se persiguieron motivos de políticas públicas más que jurídicas, o bien, fue producto, una vez más, de la falta de interés y dedicación de nuestros legisladores, que sólo se concretaron a aprobar la iniciativa que en su momento les fue enviada por el titular del ejecutivo y que hoy es Derecho positivo.

En síntesis, podemos concluir que con la norma constitucional que comentamos, se violan las garantías laborales de los servidores públicos que integran las fuerza policiales, en virtud de que como lo hemos sustentado en los capítulos precedentes, al margen de que aquellos tienen un marco normativo que regula y sanciona de manera especial sus relaciones con el Estado, tal situación no resulta óbice para que por ese sólo hecho, se desconozca el

carácter de subordinación que tiene el servidor público de prestar un servicio personal subordinado con relación al patrón-Estado, a cambio de un salario, sustentos que han quedado precisados al amparo de las propias disposiciones que se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento. Asimismo, porque su régimen de regulación tiene su fuente en el propio artículo 123 constitucional, por lo que le son aplicables en lo general, los principios generales del Derecho del Trabajo.

4.6. De la Inconstitucionalidad de la Fracción XIII del Artículo 123 Apartado "B"

Además de los lineamientos que hemos venido sustentando en nuestro trabajo de investigación en los que claramente hemos hecho referencia a la inconstitucionalidad que se contiene en la fracción XIII párrafo tercero del artículo 123 constitucional apartado B, y con la intención de no ser en exceso reiterativos, para abordar el estudio del presente tema es menester que nos remitamos al texto literal a la fracción en comento, misma que en su parte conducente nos dice:

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.

Apartado B.

Fracción XIII.- (párrafo tercero) 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."

Ahora bien, antes de señalar el aspecto real de inconstitucionalidad contenido en la disposición normativa que precede, primero queremos establecer que con la inclusión del término **podrán**, el legislador permite que el margen de interpretación sea demasiado amplio, y que a su vez, pueda ser utilizado en sentido positivo o negativo, en atención de los intereses particulares de cada asunto, así como de los propios de la autoridad, o bien, del servidor público, lo que además permite que los encargados de las áreas principales o funcionarios de la Procuraduría, puedan utilizar como medios de presión, en contra de los elementos policiales, dado que dicho término, permite suponer, que será optativo para la autoridad administrativa, ejercer la remoción del servidor público perteneciente a las fuerzas policiales que integran la Procuraduría General de la República, para el caso de que, en atención de la normatividad aplicable en la materia, este no cumpla con los requisitos que las leyes vigentes le impongan, es decir, queda totalmente a criterio de la autoridad ejercitar o no la remoción, aun si fuera el caso de que el servidor público no cumpla con los requisitos precisados. Por lo que, una vez más, reiteramos que si lo que se pretende con la inclusión de esta disposición, es el hecho real de eficientizar actualizar y profesionalizar una institución pública, como lo es la Procuraduría General de la República, el texto constitucional no puede prestarse a ambigüedades y menos aun, cuando el propio texto, precisa que para el caso de la remoción, no procederá la reinstalación del servidor público, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa que se invoque para combatirlo.

Así, consideramos que en atención de la justificable realidad que representa el que dicha institución se profesionalice integralmente y a todos sus niveles, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, según, lo manifestado por el titular del ejecutivo en la exposición de motivos que sustentó y dio origen a la adición que comentamos, no es entendible el por que, de la utilización de tal terminología, cuando si lo que se busca, es que por virtud de la ley, se corrijan los vicios estructurales y normativos que permitieron, que una Institución Pública haya dejado de ser funcional, operativa y confiable, para

cumplir y hacer cumplir sus objetivos en atención del bien común que le impone nuestro Estado de Derecho, o en su caso erradicar la corrupción, el termino idóneo que se tuvo que utilizar era el **deberán**, en virtud de que el mismo, en lugar de facultar con discrecionalidad a la autoridad responsable del acto, la obliga con el cabal ejercicio del **debe ser y no al puede ser**, lo que además permitiría que, para el caso de que el servidor público fuera afectado con la remoción a su cargo empleo o comisión, pueda combatir tal resolución, y la autoridad tenga perfectamente dispuestos los documentos y preceptos legales que sirvieron de motivación y fundamentación para ejercitar la remoción, con lo que no habría lugar a innecesarias interpretaciones, o a procedimientos infundados.

A mayor abundamiento, en los términos con los que se encuentra redactado el artículo constitucional y con la aplicación interpretativa que permite, se abre la posibilidad legal, de que el servidor público sujeto de remoción, y a capricho de la autoridad que la substancie, esta autoridad determinara a su libre albedrío si o no, lo remueve de su cargo, no importando las pruebas que el servidor público presente para desvirtuarla, ya que los efectos de una remoción injusta es la pérdida de su empleo, sin derecho a su reinstalación. Aspectos estos que demuestran que la sencilla equivocación en manejar las acepciones correctas, principalmente en el texto constitucional, además de que se prestan a severos cuestionamientos, y originan que en la práctica jurisdiccional se instauren cualquier cantidad de asuntos por concepto de remociones injustificadas, muchas de las cuales, van a ser resueltos en sentido contrario al demandante, por el sólo hecho de que no tenga la razón, sino simplemente por ignorancia de la Ley.

Lo que nos obliga a seguir realizando los siguientes comentarios, haciendo eco de los criterios del maestro Carbonell, al señalar que cuando una reforma a cualquier texto legal, se presenta con tales fallos, "provoca que la legislación devenga incierta, en tanto trata de evitar las reacciones de los grupos sociales

afectados o inconformes; tardía, puesto que trata de seguir el paso de la opinión pública y en fin, parcial puesto que hoy en día quieras o no ante la escasez objetiva de recursos económicos, el tomar decisiones regularmente comporta,. Escoger entre el beneficio de unos grupos sociales y en perjuicio de otros, con lo que el legislador deja de ser –si es que alguna vez lo ha sido- expresión de los intereses generales para pasar a ser una parte más del conflicto social.”⁴⁴

Precisado lo anterior, corresponde a continuación establecer la inconstitucionalidad del párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, para lo cual es necesario señalar, que para el maestro Marco Antonio Díaz de León, por inconstitucional se entiende: “el acto de autoridad que es contrario o que viola la constitución”.⁴⁵ Por su parte el maestro Rafael de Pina, considera por inconstitucionalidad “la calidad de inconstitucional de un acto o norma”.⁴⁶ Asimismo, dentro de la doctrina jurídica, establecen los estudiosos en la materia que es preciso distinguir los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad, siguiendo los argumentos de la Lic. Aurora Arnáiz Amigo,⁴⁷ la cual nos manifiesta que, del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, intérprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. Ahora bien, la inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado, mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Sin embargo, mientras el precepto esté vigente habrá que respetarlo, aún cuando deba promoverse su modificación posterior por la vía conducente. Máxime, si el punto controvertido, o impugnado, implica un valor

⁴⁴ Ibidem, págs. 435 y 436.

⁴⁵ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal. Tomo I. 4ª edición. Editorial Porrúa. México. 2000. pág. 1153.

⁴⁶ DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara, op. cit. pág. 317.

⁴⁷ Cfr. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo A-CH, op. cit. pág. 671.

jerárquicamente superior, aunque normalmente la axiología jurídica (valoración de los factores morales) recogida en la norma ha de coincidir con el valor bien común expresado en el precepto ético.

Así entonces, de la interpretación de las anteriores citas podemos inferir que una norma es inconstitucional, cuando se opone o contradice a los mandamientos u orden establecido dentro de nuestra Ley Suprema, en atención a la jerarquía de las normas jurídicas, la cual versa que ninguna ley secundaria, estará por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, criterios que por obvia razón son extensivos a los acuerdos y tratados internacionales firmados por nuestro país.

En igual sentido, podemos manifestar que la inconstitucionalidad, es la calidad que un acto o norma tiene, por lo que esta calidad, también se puede presentar en el propio texto constitucional, tal es el caso del párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, en virtud de que con su actual redacción se violan garantías individuales y laborales de los servidores públicos que integran las fuerza policiales de la Procuraduría General de la República, especialmente contenidas en los artículos 5º y 123 del referido ordenamiento fundamental. Es decir, al señalar el artículo 5º en su primer párrafo que: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

En concordancia con el artículo 123, que en su parte inicial nos manifiesta; "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."

En tal virtud, adminiculando los anteriores mandamientos con lo expresamente consignado en el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, en su apartado B, resulta que con esta última, se violan las garantías individuales de los servidores públicos a que nos hemos estado refiriendo, toda vez que vulnera seriamente la libertad de trabajo, misma que, como ha quedado establecido por mandamiento constitucional, rebasa lo dispuesto por la misma Constitución al manifestar en su cuerpo que esta libertad de trabajo, **sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad**, lo que ha dado pie para que las Leyes aplicables al caso, contemplen sanciones de inhabilitación, destitución o suspensión de funciones, empleos o del ejercicio profesional.

Sin embargo, y como es del todo notorio, en ningún momento el hecho de ser o pertenecer a las fuerzas policiales de la Procuraduría General de la República, ataca derecho de tercero alguno y menos aun se ofenden los derechos de la sociedad, ni mucho menos nos da una calidad de trabajador de segunda clase; por lo que, no resulta válido el hecho de pretender profesionalizar una institución como lo es la Procuraduría General de la República, para que, con tal argumento, se emita una reforma constitucional de la naturaleza que se contiene en el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, en virtud de que no obstante que dichos elementos policiales estén regulados por disposiciones contenidas en leyes especiales, el espíritu de las disposiciones normativas del derecho social, se encuentran por encima de cualquier otro tipo de disposición que atente contra el fondo de aquéllas, que desde luego son consideradas como las máximas jurídicas, que en materia de derechos laborales deben de regir en nuestro sistema normativo.

Tales aseveraciones cobran sustento, al tenor de la última parte del primer párrafo del artículo 5º constitucional en cita, toda vez que expresamente consigna que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. Así, aplicando estos criterios a la materia que tratamos, y tomando como fundamento el hecho de quien puede lo más, puede lo menos, tenemos que si el espíritu del legislador se encuentra dirigido a proteger el salario del trabajador, empleado, servidor público, etc., desde luego, que en el fondo, protege totalmente el trabajo mismo, como un derecho y garantía constitucional que como ha quedado establecido sólo podrá vedarse por resolución judicial. Extremos estos que son totalmente nulos, atento a los supuestos contenidos en la disposición constitucional contenida en el artículo 123 apartado "B" de referencia.

Dentro de este contexto, consideramos que con los anteriores argumentos, queda perfectamente establecida la inconstitucionalidad del artículo de mérito, por la violación que se comete a las garantías individuales, en virtud de que en el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, expresamente se prohíbe la utilización de juicio o medio de defensa alguno, para combatir la remoción que haya sido dictada o ejercitada por autoridades administrativas, mas no judiciales, lo que en sí mismo es totalmente inaudito.

Finalmente, indicamos que es inconstitucional y viola las garantías laborales de los servidores públicos, dado que con su actual texto, desestima y nulifica totalmente la naturaleza jurídica del propio ordenamiento, concretamente señalado en su parte inicial cuando establece: "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". Así, consideramos que se violan las garantías laborales de los servidores públicos, en virtud de que no obstante que su regulación normativa, se contienen leyes secundarias especiales, lo cierto es que, las mismas dimanan

del artículo 123 constitucional, en sus dos apartados. Luego entonces, la protección y tutela del Estado en la materia, abarca por igual a todos los sujetos que se encuentren regulados por ambos apartados, tal y como lo precisa el maestro Santiago Barajas Montes de Oca, al decir que:

"En un apartado A, se incluyen las destinadas a los trabajadores en general; en un apartado B, las normas que habrán de regir las relaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores. Esta división obedece al distinto trato que el Estado se obliga a dar a sus propias cuestiones laborales, sin que ello implique diferencias de grado; sólo para insistir en la naturaleza del trabajo burocrático frente a cualquier tipo de actividad productiva, se hace la distinción." ⁴⁸

En este sentido, tenemos que los principios generales del derecho del trabajo, son del todo aplicables a los sujetos de regulación jurídica derivada del apartado B del artículo 123 constitucional, por tanto, es de reinsistirse la inconstitucionalidad del párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, ya que tajantemente niega cualquier juicio o medio de defensa alguno, para el caso de que por determinación de autoridad administrativa, los elementos que integran las fuerzas policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la República, sean sujetos de remoción, en caso de no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes señalen para permanecer en dicha institución. Aspectos estos, que además a simple vista, contienen la calidad de inconstitucional, por la simple lógica, de lo inverosímil que significa el hecho de que una disposición constitucional contenga una prohibición de esta naturaleza, cuando es de explorado derecho, la circunstancia de que todo gobernado, tiene el legítimo derecho de defender los intereses, derechos o garantías que le son otorgados por la propia Constitución.

⁴⁸ U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto aniversario. Serie G, estudios doctrinales, número 132, México, 1992, pág. 38.

Por lo que, consideramos que en la literalidad de la disposición normativa contenida en el artículo 123 constitucional apartado B, se contiene su carácter de inconstitucional, al negar al quejoso (servidor público) la posibilidad del Juicio de Amparo, por medio del cual un órgano de la judicatura federal, y de acuerdo a un procedimiento, debe resolver una controversia que se suscite (artículos 103 y 107 constitucional) por las leyes o actos de autoridad que viole las garantías individuales, por las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Como apoyo de lo anteriormente manifestado nos permitimos transcribir el siguiente criterio Jurisprudencial, en el sentido de que los policías que hayan sido removidos con posterioridad a la publicación en Diario Oficial del ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, si es procedente la impugnación de la remoción vía amparo, más sin embargo, no podrán ser reinstalados, sin importar cualquiera que sea el medio de defensa utilizado para combatir el acto y solo procederá la indemnización.

“POLICÍAS. REMOCIÓN DE SU CARGO. AMPARO PROCEDENTE.

Del análisis realizado a la resolución recurrida, se aprecia que el A Quo interpreta en forma incorrecta la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, para hacer derivar de ella una cusa de improcedencia del juicio de garantías, ya que del texto mismo de dicho precepto se advierte que, entre otros, los miembros de la instituciones policiacas podrán ser removidos de sus cargos 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 que, en todo caso, solo procederá la indemnización, mas no contiene prohibición expresa para que contra dichos actos proceda el juicio de amparo, porque de ser así pugnaría con las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la propia

Constitución, entre las que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia que por equiparación se encuadró en al fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 402/99. Ricardo Muñoz Jerónimo. 4 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Raúl Arias Martínez. Secretario: Juan Montiel Rodríguez.

De la tesis jurisprudencial que antecede se razona lo siguiente; Es completamente inaudito que el servidor público, que se vea en la necesidad de impugnar una remoción, mediante el juicio de amparo, este le sea negado y por tanto, tenga que promover el respectivo recurso de revisión, para que dentro de esta instancia se revoque la resolución del A QUO, y así este se vea obligado a substanciar y resolver el amparo promovido, y mas grave aún, cuando reconocen los magistrados, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito, que si se aplicara literalmente el contenido del tercer párrafo de la fracción XIII, del artículo 123 apartado “B”, es decir, que si se negara la protección de la justicia de la unión, al servidor público que la solicite, habría pugna con las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la propia constitución.

Con lo anteriormente razonado, queda una vez más suficientemente demostrada la inconstitucionalidad del tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 123 apartado “B”.

En suma, nos manifestamos a favor de que el texto contenido en el tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, se reforme a la brevedad, para que deje de constituirse en el instrumento legal,

que le ha permitido a las autoridades públicas, concretamente a la Procuraduría General de la República, transgredir el Estado de Derecho y su sistema jurídico, en contra de los servidores públicos que la integran, al contener imprecisiones o elementos interpretativos que han hecho nugatorios los legítimos derechos de los elementos policiales, dado que nuestra Carta fundamental por ningún modo puede prestarse a malas interpretaciones que atenten, vulneren o restrinjan la esfera jurídica de aquellos a quien se encuentra dirigida, tal y como acontece en la realidad con la disposición a la que nos hemos estado refiriendo, esto porque al amparo de la misma, una cantidad considerable de elementos policiales, que por desconocimiento de la ley, han perdido su fuente de empleo, en atención a dichos extremos, los que han sido ejercidos por las autoridades administrativas, sin ninguna consideración, en el falso afán de profesionalizarla, actualizarla y depurarla, constituyéndose en juez y parte, de una causa que debe de estar determinada por la autoridad judicial.

A continuación, nos permitiremos transcribir el siguiente criterio jurisprudencial, en donde una vez más queda manifiesto la incongruencia e inconstitucionalidad del párrafo tercero fracción XIII apartado B del artículo 123 Constitucional, al negar al servidor público, la reinstalación al cargo, como consecuencia de la remoción, efectuada en su contra.

POLICÍAS. LA IMPOSIBILIDAD DE OBTENER SU REINSTALACION EN EL CARGO, ESTABLECIDA EN EL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION XIII DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, NO ES APLICABLE RESPECTO DE AQUELLOS QUE FUERON CESADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA RESPECTIVA (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE).

De la interpretación literal, causal y teleológica de lo dispuesto en el citado precepto constitucional, se advierte que la imposibilidad de reinstalar a los miembros de las instituciones policiales federales, estatales o municipales que

hubieren sido removidos de su cargo, únicamente es aplicable hacia futuro ya que, por una parte, en el referido numeral se estableció que "... 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..." lo que conlleva a considerar que la imposibilidad de obtener la reinstalación es una restricción que únicamente opera respecto de los que sean casados en ejercicio de la facultad incorporada en el texto constitucional y, por otra, si bien en la respectiva iniciativa de reformas constitucionales presentada por el Presidente de la Republica se proponía un artículo tercero transitorio conforme a "...las resoluciones de los procedimientos en trámite, incluyendo los juicios de amparo, en que se hubieran impugnado los actos de cese, remoción, baja o destitución, en ningún caso podrán tener por efecto la restitución o reinstalación en las plazas, cargos o comisiones que ocupaban...", de especial relevancia resulta el proceso legislativo que siguió a dicha iniciativa, fue con base en los dictámenes emitidos por las comisiones respectivas, tanto de la Cámara de Senadores como la de Diputados, en el texto aprobado por éstas y, posteriormente, por las Legislaturas Locales, se suprimió la referida norma de tránsito, porque a juicio de ambas Cámaras, de aprobarse en sus términos la propuesta presidencial, se crearían situaciones de franco enfrentamiento entre los poderes Judicial y Ejecutivo, al tener que desobedecer este último una disposición expresa de aquél. En tal virtud, los referidos elementos hermenéuticos generan convicción en cuanto a que la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, se traduce en que a partir de su entrada en vigor las autoridades competentes en el ámbito federal, local o municipal, puedan cesar a los integrantes de los cuerpos policiacos cuando no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes al momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que la impugnación que de tales remociones se realice pueda dar lugar a su reinstalación, es decir, esta última restricción solamente es

aplicable respecto de los policías cesados a partir del nueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve."

Novena Época. Instancia, Segunda Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, Julio de 2001: Tesis 2ª. CV/2001, pagina 511

De lo anterior podemos inferir, que la indemnización a que se alude en esta jurisprudencia, se entiende que sustituye a la reinstalación, del servidor público, en su cargo, es decir, constituye la reparación de garantías, y aunque se demuestre vía Juicio de Amparo, que fue una remoción injustificada, no procede la reinstalación del servidor público porque esta se encuentra impedida por Imperativo Constitucional, atento al principio de Supremacía de la Ley, principio, de incongruencia insólita, ya que, se contrapone con los efectos del Juicio de Garantías; porque, estos efectos se rigen por este mismo principio, atento a lo que manifiesta el Lic. Alberto del Castillo, "El cumplimiento exacto de la sentencia de amparo, se da con la restitución a favor del gobernado de las cosas al estado que guardaban antes de la violación de sus garantías (cuando el acto reclamado sea de carácter positivo) o la imposición de la obligación de la autoridad responsable de hacer lo que la Constitución y las leyes le imponen como condición (en tratándose de actos reclamados de carácter negativo u omisivo), así como mantener vigente el estado de Derecho que deriva del principio de supremacía constitucional".⁴⁹ Principio contenido en el artículo 80 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hecho inverosímil que solo en México se puede dar.

Quedando con esto manifiesta la violación a la garantía laboral, de Seguridad Jurídica continente del principio de estabilidad en el empleo.

⁴⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Práctica Forense de Amparo. Segunda edición, Ediciones Jurídicas Alma S:A: de C.V., México 2001, pág.241.

. Como consecuencia de todo lo anterior, y ante la presión que se ha efectuado a los miembros de la Judicatura Federal, estos han solicitado a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, que resuelva el criterio que se debe de seguir ante una remoción, es decir, si procede o no la reinstalación al cargo del servidor público que así lo solicite, ante lo cual este máximo tribunal resolvió la Contradicción de tesis 28/2001-PL. de la siguiente forma:

SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA y NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES.-

Del análisis del proceso legislativo que culminó con la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el propósito de la reforma fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policíacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización, pues de esta manera se garantiza que únicamente permanezcan en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil del policía requerido por la ley secundaria, anteponiendo así la norma constitucional el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia, al interés particular de un grupo de gobernados de continuar en el cargo. Sin embargo, la improcedencia de la reinstalación en el cargo no debe entenderse como una prohibición absoluta, sino en el sentido de que no podrán ser reinstalados, únicamente, quienes no reúnan aquella característica, pero sí podrán serlo quienes la satisfagan, ya que de no estimarlo así se propiciaría no

sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policíacas los buenos elementos.

Contradicción de tesis 28/2001-PL.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito.- 21 de junio de 2002.- Cinco votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

LICENCIADO MARIO ALBERTO ESPARZA ORTIZ, SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, C E R T I F I C A: Que el rubro y texto de la anterior jurisprudencia fueron aprobados por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.- México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil dos.- Doy fe.

Desde luego que con esto, no se desvirtúa el presente trabajo de investigación sino al contrario lo realza, porque deja ver de una forma clara que la garantía laboral de seguridad en el empleo se reduce a una "garantía de incertidumbre jurídica", esto se deduce por simple analogía de las tesis que anteceden ya que un servidor público, perteneciente a la Policía Judicial Federal, que fue removido de su cargo en el año de 1999, ve la posibilidad jurídica de defender su derecho (si es que no lo ha perdido o bien porque se haya decretado la no reinstalación en Juicio de Amparo y esta sentencia haya quedado firme) a la reinstalación, con fecha primero de julio de 2002, es decir a tres años a su remoción del cargo, hecho que se da como consecuencia de la inconstitucionalidad de la reforma del párrafo tercero fracción XIII del artículo 123 Constitucional apartado "B", por lo que, reiteramos que el texto constitucional debe de reformarse, en atención de la necesaria claridad que se debe de contener en sus mandamientos y evitar interpretaciones ambiguas e innecesarias, buscando que prevalezca el Estado de Derecho y por consecuencia el bien común.

4.7. Propuesta de Reforma

Como parte concluyente del presente trabajo de investigación, a continuación expondremos la propuesta de reforma que desde nuestro particular punto de vista, creemos que es la fundamental para que la materia que hemos venido desarrollando se especialice en la medida de lo posible, y principalmente para que nuestro sistema jurídico contenga con exactitud los alcances y extremos jurídicos que toda norma debe de contener.

La reforma que proponemos es, al último párrafo de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, que a la letra prescribe:

"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."

Debiendo quedar como sigue:

Los miembros de las instituciones policiales de los Municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, deberán ser removidos definitivamente de su cargo, si no cumplen con los requisitos de permanencia que dispongan las leyes reglamentarias aplicables en el momento en que de dicte la remoción y esta deberá de ser debidamente fundada y motivada. La remoción de los demás servidores

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Creemos que con esta propuesta de reforma se cumple con el cometido de poder sanear una Institución como lo es la Procuraduría General de la República, de malos elementos que a través de la impunidad y el poder que en el pasado le daba una "charola", realizaban conductas delictivas que atentaban en contra de la sociedad. Queriendo manifestar que estamos totalmente de acuerdo en que se realice un saneamiento en esta Institución, pero también creemos que este saneamiento debe de darse con estricto apego a derecho como resultado de un Estado de Derecho en que vivimos, y no mediante remociones autoritarias, arbitrarias e injustas por parte de la Institución en comento, que vulneran las garantías laborales de los servidores públicos que la integran, en forma particular los integrantes del cuerpo policial que la compone.

Dentro de la investigación y desarrollo del presente trabajo, se publicó el día 27 de diciembre de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hecho que desde nuestro punto de vista no afecta al presente trabajo ya que esta Ley, si bien es cierto, que se busca de una manera más congruente la individualización de la sanción de remoción, ésta queda sujeta a la Supremacía de la Ley, y muchas veces por lo tedioso del tramite jurídico para impugnarla o bien por el desgaste económico que sufre el quejoso durante la tramitación y substanciación del medio jurídico idóneo, (ya sea recurso de rectificación, recurso de revocación, Juicio de Nulidad o Juicio de Amparo), o bien por la ignorancia de los recursos que anteceden son privados de su cargo por remociones injustas y autoritarias.

En este mismo orden de ideas, al Reglamento de la ley en comento, le hace falta con toda urgencia, una reforma integral que las dote de método y metodología para que arriben al fin común que persiguen, y como lo es la debida y legal procuración de justicia, así como la debida reglamentación de la

relación laboral dentro del marco jurídico, para que de manera concordada con la que hemos efectuado al texto constitucional, puedan resumir en un todo la intención del legislador de profesionalizar y actualizar a las referidas instituciones policiales.

En mérito de lo anterior, consideramos que de tomarse en cuenta la propuesta de reforma Constitucional, que hemos expuesto se protegen los principios rectores del Derecho del Trabajo así como las garantías laborales contenidas en la Constitución, de los Servidores Públicos, que integran las fuerzas policiales del país. Con lo que creemos que queda protegido el interés de la sociedad, al contar con una Institución como lo es la Procuraduría General de la República y más aun que esta cuente, con el personal que cumpla con el perfil policial que se requiere para que para tal fin, así como creemos que queda de fondo sostenido y tutelado el presente tema de investigación realizado.

CONCLUSIONES

Primera.- Por lo que respecta al marco conceptual, podemos concluir que el Derecho del Trabajo, significa el conjunto de principios, instituciones y normas jurídicas sistematizadas, (normas sustantivas y adjetivas), mismas que contienen perfectamente delimitados sus principios y objetivos, lo que le permite regular las relaciones que se verifican en la prestación del trabajo personal subordinado, y la solución de los posibles conflictos que surjan con su ejercicio.

Segunda.- El Derecho del Trabajo es la fuente que tutela expresamente el vasto conjunto de disposiciones normativas y características sociales, asistenciales, económicas y de seguridad social, que conforman un apartado especial dentro de nuestro Derecho positivo, fundamentalmente en sus artículos constitucionales 5º y 123 apartado A y B, por tanto, dentro de estos cobran vida las ideas liberales y democráticas de la clase trabajadora, sin especial distingo de las cualidades que cada uno de éstos tenga.

Tercera.- El Derecho Burocrático es la subespecie del Derecho del Trabajo, en general, que se encarga de regular y sancionar el conjunto de relaciones laborales, administrativas y funcionales entre los órganos públicos de la Unión, con sus trabajadores, en tal virtud, se integra por el conjunto de disposiciones normativas que, emanadas de nuestra Constitución, se materializan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y demás cuerpos normativos que tienen aplicación en las diversas relaciones de trabajo entre éstos.

Cuarta.- La figura del nombramiento es la que sirve de sustento para que se perfeccione la relación laboral entre los Servidores Públicos y los organismos de gobierno del Estado Mexicano, que son representados por sus titulares. Luego entonces, la característica principal que se obtiene cuando un sujeto

ingresa al servicio público, lo es que, sus actividades pueden ser consideradas como de confianza o de base, quienes por lo mismo tienen un marco normativo y trato laboral diverso.

Quinta.- Dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, cualquier servidor público que integre la Administración Pública Federal, Local o Municipal, puede ser sujeto de Responsabilidad, por lo que habrá de estarse al marco normativo específico que deba de aplicarse, debiéndose tomar en consideración, las especiales cualidades que el infractor tenga, en virtud de la anarquía existente de clasificación de puestos, cargos y funciones que dentro de la Administración Pública existen a la fecha.

Sexta.- En el ámbito laboral de la Policía Judicial Federal, el Procurador General de la República es considerado el superior jerárquico, es decir, será la máxima autoridad jurídica-administrativa, que con calidad de patrón se debe de conceptuar en los términos del Derecho del Trabajo Burocrático, atento a los criterios contenidos en los numerales 14, 15, 21, 27, 36 y 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Séptima.- Visto y analizado el contenido de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, encontramos que la misma contiene un sinnúmero de facultades que pueden ser ejercitadas por el Titular de la dependencia pública, sin embargo, consideramos que sin menoscabar o reducir facultades al mismo, perfectamente se puede disponer la obligatoriedad de que el Procurador en turno, delegue expresamente las facultades de menor jerarquía o rango en los titulares de los organismos públicos internos que conforman la propia Procuraduría, con la intención de especializar la materia y delimitar con precisión las competencias y atribuciones de cada uno de los organismos a los que nos hemos referido.

Octava.- No obstante, que los miembros que integran las fuerzas policiales pertenecientes a la Procuraduría General de la República, se encuentren regidos por disposiciones específicas o especiales, los principios generales del Derecho y fundamentalmente los principios generales en materia laboral, les son perfectamente aplicables, por lo que la seguridad jurídica y permanencia en el empleo, es una característica que por ningún modo, y bajo ninguna circunstancia, pueden perder. En tal virtud, el Estado mexicano, los legisladores y el orden jurídico, deben velar siempre porque éstas características permanezcan, cuando por virtud de su quehacer pretendan modificar la norma legal.

Novena.- Es de concluirse que a los extremos expresamente consignados en el párrafo tercero de la fracción XIII del artículo 123 constitucional en su apartado B, se contienen criterios del todo inconstitucionales, en contra de los elementos que integran las fuerzas policiales, y de manera particular de los que integran la Procuraduría General de la República, toda vez que inverosímilmente, señalan la improcedencia de juicio o medio de defensa alguno, cuando se les aplique la remoción, desestimando por completo los mandamientos del artículo 123 y de la Ley de Amparo, por lo que es necesaria su urgente reforma.

Décima.- En conclusión nos manifestamos a favor de la urgente reforma constitucional propuesta al párrafo tercero fracción XIII, del artículo 123, apartado "B", para que deje de ser el instrumento legal, que le ha permitido a las autoridades públicas, en particular a la Procuraduría General de la República, transgredir las garantías laborales (seguridad jurídica e igualdad) contenidas en la propia Constitución, al ejercitar remociones arbitrarias e injustas a los elementos que integran el cuerpo policial de esta Institución, y que con esto, se siga conservando el Estado de Derecho democrático, que prevalece en la actualidad y como efecto de esto el bien común de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Décimo cuarta edición, Porrúa, México, 1999.
2. ALVARADO LARIOS, Ana María. Temas Selectos de Derecho Laboral, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Pearson, México, 1998.
3. BORJA SORIANO, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, Novena edición, Porrúa, México, 1984.
4. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Sexta edición, Sista, México, 1998.
5. DE BUEN L, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomos I y II, Décimo Tercera edición, Porrúa, México, 1999.
6. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Octava edición, Porrúa, México, 1982.
7. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Práctica Forense de Amparo, Segunda edición, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V., México, 2001.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Segunda edición, Porrúa, México, 1998.
9. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1975.
10. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999.

11. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésimo segunda edición, Porrúa, México, 1996.
12. SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo, McGraw-Hill, México, 1999.
13. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Volumen I, Porrúa, México, 1983.
14. VALADÉS, Diego. Constitución y Política, Segunda edición, UNAM, México, 1994.

OBRAS HEMEROGRÁFICAS

- 1 CARBONELL, Miguel. "Los objetos de las Leyes". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XXX, No. 89. Mayo-Agosto 1997, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
- 2 U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto aniversario. Serie G. estudios doctrinales. No. 132, México, 1992.
- 3 LÓPEZ APARICIO, Alfonso. Cincuenta años de nuestra Legislación del Trabajo. Revista Mexicana del Trabajo, Noviembre-Diciembre, 1960.

DICCIONARIOS

- 1 Diccionario Básico de la Lengua Española, Larousse, Vigésimo quinta edición, México, 1995.
- 2 DE PINA, Rafael y Rafael De Pina Vara. Diccionario de Derecho, Vigésima sexta edición, Porrúa, México, 1998.
- 3 DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo I, Cuarta edición, Porrúa, México, 2000.
- 4 Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. © 1993-2000 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
- 5 U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos A-CH, D-H, P-Z, Décimo segunda edición, Porrúa, México, 1998.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, México, 2002
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial SISTA, México, 2003.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Editorial SISTA, México, 2001.
4. Ley Federal del Trabajo. Editorial SISTA, México, 2002.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Ediciones Delma, Primera edición México, 2002.
6. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Editorial SISTA, México, 2001.

VAB
J. Martínez