



# INSTITUTO UNIVERSITARIO NEZAHUALCÓYOTL

INCORPORADA A LA UNAM.

---

---



ÚLTIMA REFORMA DE LA FRACCIÓN XIII, APARTADO “B”, SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 123 *CONSTITUCIONAL*: ¿INDEFENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL SERVIDOR PÚBLICO, EXCLUSIVAMENTE TRABAJADORES DE CONFIANZA COMO SON: MINISTERIOS PÚBLICOS, PERITOS Y POLICÍAS EN EL DISTRITO FEDERAL?.

**T E S I S.**

*Que para obtener el título de  
LICENCIADA EN DERECHO*

**P R E S E N T A:**

**OLGA MORALES TEXIS.**

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ DE LA ROSA.

2010.

1



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## Índice.

Última reforma de la fracción XIII, apartado “B”, segundo párrafo del artículo 123 Constitucional: ¿Indefensión en el procedimiento administrativo para el servidor público, exclusivamente trabajadores de confianza como son: Ministerios Públicos, Peritos y Policías en el Distrito Federal?.

Introducción.

Prefacio.

Capítulo 1. Marco jurídico que regula el artículo 123 apartado “B” fracción XIII segundo párrafo del servidor público en el Distrito Federal.....11

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....12

1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....23

1.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....28

1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....34

1.5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del

<b>Distrito Federal.....</b>	<b>36</b>
<b>1.6. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federa.....</b>	<b>38</b>
<b>1.7. Acuerdos, circulares y decretos .....</b>	<b>42</b>
<b>Capítulo 2. Análisis de la fracción XIII, apartado “B”, del artículo 123 Constitucional.....</b>	<b>48</b>
<b>2.1. Contenido e interpretación.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2. Su relación con la ley secundaria: Ley Federal del Trabajo.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2.1. Análisis comparativo entre la Ley Federal de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo.....</b>	<b>55</b>
<b>2.2.2. Causales que pueden dar lugar a la responsabilidad del servidor público de la Procuraduría General de Justicia para el Distrito Federal, sin su reincorporación al servicio.....</b>	<b>66</b>
<b>Capítulo 3. El procedimiento administrativo en el Distrito Federal.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1. Fines.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2. Etapas.....</b>	<b>74</b>
<b>3.3. Sanciones.....</b>	<b>78</b>
<b>3.3.1. Antes de la reforma.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.2. Después de la reforma.....</b>	<b>83</b>

3.4. Medios de impugnación.....	84
Capítulo 4. La inequidad, la injusticia de la reforma y la indefensión del servidor público.....	102
4.1. Posibles perjuicios para el servidor público.....	105
4.1.1. Pérdida de empleo.....	106
4.1.2. Estigma.....	107
4.1.3. Inexistencia de medios de impugnación.....	109
4.2. Aplicación o no del principio de retroactividad de la ley, según el acto imputado al servidor público.....	118
Propuesta.....	124
Conclusiones.....	129
Bibliografía.	
Anexos.	
Glosario.	

## **Dedicatoria.**

*El motivo es lo de menos, simplemente a mi madre que ha sido la inspiración de mis logros y realizaciones; a ella le agradezco el haberme dado la vida, sus consejos, su empeño, espíritu de logros me han enseñado lo que hoy ahora soy, con mucho cariño para ti.*

*A mi asesor de tesis que, sin él, me hubiera sido imposible culminar este proyecto.*

## **Agradecimientos:**

*A mis padres que siempre han estado conmigo, en todo momento; a mi mamá muy en especial por apoyarme, en la culminación de mi carrera.*

*A mi hermana Gloria que me impulso, con su experiencia, sus consejos y apoyo gracias.*

*A mi familia, hermanos y hermanas a quien quiero por ser la base de mi superación.*

*A mis profesores y maestros que me enseñaron el camino, para poder hacer de mí una licenciada en derecho.*

*A todos aquellos que estuvieron conmigo en las buenas, en las malas y que contribuyeron en mi vida profesional. Gracia.*

## Introducción.

El objetivo de nuestra investigación radica en descubrir los alcances, límites, ventajas y desventajas que la reforma al artículo 123 Constitucional traerá consigo al servidor público (trabajador de confianza), que nos lleva a proponer una contrarreforma que reivindique los derechos de dichos servidores.

Dicha investigación, tiene como base el análisis de irregularidades y lagunas que con la reforma del año 2008 al artículo 123 constitucional provocó el H. Congreso de la Unión, no siendo el primer caso de leyes y artículos con lagunas legales o violatorios de garantías del gobernado. Nuestra tesis, pretende demostrar la ilegalidad en que se coloca al servidor público; que engloba exclusivamente a los “trabajadores de confianza” en el ámbito del Distrito Federal y única exclusivamente en materia administrativa.

Nuestro trabajo se realiza con el fin de dar a conocer la razón por la que el legislador opta por la reforma constitucional que, a mi juicio, no es adecuada y resulta, a la vez, contradictoria; además, parece haber incongruencia y falta de constitucionalidad, y que al respecto coloca al servidor público “trabajador de confianza”; es de saber que dicho término engloba a todo un ámbito de trabajadores de la administración pública, pero, como ya se mencionó anteriormente, nos ocuparemos sólo a nivel Distrito Federal y en materia administrativa.

Dicho análisis considera la contradicción que observamos en el Apartado “B”, fracción XIII, segundo párrafo, del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consistente, en un primer momento, refiere a una posible “justificación” y, al final del párrafo, se rompen los esquemas de investigación contra un servidor público por supuesta actuación irregular, obteniéndose como resultado una injusticia que se puede cometer si en determinado caso resulta que la resolución administrativa, declara *no hay irresponsabilidad*, y sería de esperar que el servidor público sea incorporado nuevamente a su cargo y todos aquellos derechos que le hubieran sido afectados se le reivindicaran. Sin embargo, la fracción de referencia



prohíbe la reincorporación al servicio del empleado de confianza, independientemente del resultado que haya producido el juicio o medio de defensa que el servidor público hubiere promovido; en este caso, lo sería el procedimiento administrativo.

Ahora bien, básicamente se sustenta en cuatro métodos científicos, a saber: deductivo, inductivo, analítico y científico, utilizándose uno en particular o la combinación de varios, según la temática y acorde con cada unidad.

Por ejemplo, al analizar las consecuencias que la aplicación de la reforma a un servidor le trae consigo (estigma, rechazo desempleo, etc.), nos basamos en la observación, la experiencia, incluso el propio testimonio de los servidores multialudidos, razón por la que concluimos que los métodos antes citados fueron vitales para culminar nuestra investigación.

Respecto de lo anterior, como capítulo primero tendremos, al *“Marco jurídico que regula la fracción del servidor público en el Distrito Federal”*, básicamente se encuentra la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, así como su Reglamento, y en cuanto su procedimiento además de la *Ley de Responsabilidades*; se citará a la *Ley del Procedimiento Administrativo*, y es de advertir que se hablará minuciosamente de la *Ley Federal del Trabajo*, ello con el fin de dar una breve visualización, pero no olvidemos que nuestro estudio refiere exclusivamente a la materia administrativa.

En este sentido, bajo tal normatividad se desprende como segundo capítulo, el *“Análisis de la fracción XIII, Apartado “B” segundo párrafo, del artículo 123 Constitucional”*, basándonos en su contenido e interpretación, para un mejor entendimiento, del por qué la indefensión de los trabajadores de confianza que sustentamos, así como la relación con determinadas leyes en donde se desglosará por diversos subtemas de dicho capítulo. Siguiendo dicho orden, se analizarán las causales

que pueden dar lugar a la responsabilidad del servidor público de la Procuraduría General de Justicia para el Distrito Federal, sin su reincorporación al servicio.

Como capítulo tercero se analiza el *“Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal”*, advirtiéndose los diversos subtemas en relación con sus fines, etapas, sanciones; antes y después de la reforma a estudio, así como los posibles medios de impugnación que se pudieran promover.

Por último, se tiene al capítulo cuarto que refiere a *“La inequidad, la injusticia de la reforma y la indefensión del servidor público”* en donde, se pretende demostrar el carácter inequitativo e injusto de la reforma y la indefensión en que se coloca al servidor público, quien sufrirá perjuicios ello con base al estudio de los diferentes subtemas: la pérdida del empleo, el estigma y, sobre todo, queda limitado ante la posible inexistencia de medios de impugnación y, por último, la discusión sobre si a favor de éste puede operar la aplicación o no del principio de retroactividad de la ley. De ahí que se sustente que, iniciada la vigencia de la reforma, se afectará a los servidores públicos, específicamente a los empleados de confianza y, por consiguiente, se tendrá el desempleo, la corrupción, el límite a su derecho de seguir laborando en la administración pública, entre otros perjuicios.

La propuesta gira en torno a la reforma de la fracción XIII, Apartado “B” segundo párrafo, del artículo 123 *Constitucional*, agregándose un párrafo que permita la reincorporación del servidor público a su cargo cuando la resolución administrativa le sea favorable y que, en vez de indemnizarlo, se le restituya la totalidad de sus derechos y se declare que no incurrió en responsabilidad.

## **Prefacio.**

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar el panorama en el que se desenvuelve el servidor público, particularmente el denominado “trabajador de confianza” en el ámbito exclusivo al Distrito Federal, cuya actuación la regula el Apartado “B”, fracción XIII, segundo párrafo, del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, análisis que responde al interés de saber qué consecuencias para dicho servidor traerá consigo la reforma emitida en el año 2008, la que, a nuestro parecer, coloca al servidor público de “confianza” en un *estado de indefensión* y, al mismo tiempo, propicia en contra de éste ilegalidad e injusticia cuando le sea aplicada de dicha reforma, pues a todas luces se observarán violaciones a la ley y el Estado se regala la facultad de quitar o poner a quien le parezca y dejar a los empleados del gobierno sin trabajo.

## Capítulo 1.

### **1. Marco jurídico que regula el artículo 123 apartado “B” fracción XIII segundo párrafo, del servidor público en el Distrito Federal.**

Nuestra investigación básicamente se encuentra enmarcada en la normatividad siguiente: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, así como su Reglamento, y en cuanto al procedimiento, la *Ley del Procedimiento Administrativo* así como algunos acuerdos, haciendo mínima alusión a la *Ley Federal del Trabajo*, pues nuestro estudio no comprende el juicio laboral propiamente dicho, porque, sin olvidar que es la fuente de derechos para el trabajador, lo relevante en nuestro estudio es saber cómo en un procedimiento se ventilan controversias referentes a las siguientes figuras: no permanencia, remoción, separación, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio que, por supuesto, no están descritas en la legislación laboral.

Esperamos que cada una de las leyes citadas, ayuden a visualizar mejor el estudio al respecto en el que podrían encontrarse los servidores públicos, propiamente “los trabajadores de confianza”, así definidos en la *Ley Suprema*, en su artículo 123, fracción XIII, Apartado “B” segundo párrafo, colocándolos en un estado de indefensión en el procedimiento administrativo.

Cabe decir que la reforma constitucional refiere a figuras como la evaluación de la permanencia de un servidor público en el empleo, la cual obedece al reclamo y exigencia ciudadana, por lo que las dependencias públicas, principalmente las policíacas y de procuración de justicia, en un esfuerzo por saber qué servidores son aptos e idóneos para permanecer en el puesto, han sometido y están sometiendo a éstos a exámenes de conocimientos, físicos, médicos, el polígrafo, psicológico, etc., lo que en apariencia es correcto pero que, en lo fáctico, puede dar lugar a severas injusticias o abusos por la falta de objetividad en los evaluadores y la no fiabilidad de los mecanismos de evaluación.

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

Dicho ordenamiento es la *Ley Suprema* y a partir de ella se interpretan y aplican todas las demás:

Ciertamente, vale decir al respecto: El artículo 133 Constitucional dispone: *“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el*

*Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*

El numeral en cita establece un orden jerárquico que existe entre las leyes, partiendo del principio de supremacía constitucional, conforme al cual la propia *Ley Fundamental* es la que autodetermina la jerarquía superior respecto del orden normativo en el país, porque impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos; por ende, por su naturaleza, base del orden jurídico, niega la posibilidad que esté sometida a otra ley. De ahí que las autoridades sólo pueden hacer lo que ésta o las leyes que de ella emanen les permitan, expresa o tácitamente. El principio de supremacía opera tanto en lo que atañe al contenido material de las normas o en los aspectos sustantivos como en la estructura y el funcionamiento de un poder u órgano en lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones.

En segundo término, se encuentran los tratados internacionales esto es, inmediatamente debajo de la *Ley Fundamental* y por encima del derecho federal y el local, ya que se trata de acuerdos internacionales asumidos por el Estado mexicano que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.

Consecuencia de lo anterior, en tercer lugar, se ubican el derecho federal y el derecho local, en una misma jerarquía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 del *Pacto Federal*:

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.*

Así, las leyes y decretos que emanen del ámbito federal o local, deben ser acordes a la distribución de facultades previstas en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Legislaciones federal y local, entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la *Constitución*. El artículo 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia *Constitución*, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.<sup>1</sup> Al respecto, conviene citar los siguientes criterios emanados de nuestras altas Instancias:

***“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.***

*Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en*

---

<sup>1</sup> Ojeda Velázquez, JORGE. *“Derecho Constitucional Penal: Teoría y Práctica”*, Porrúa, México.

*principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El Problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales" y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 Constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello, se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitaciones competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local de la contenida del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a consecuencia en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su interior conformación, este*



*Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “**LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENE LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA**”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.*

1ª. Tesis XVI/2001 sustentadas por la primera Sala del Máximo Tribunal de Justicia del país, consultable en la foja ciento trece, Tomo XII, marzo de 2001, Novena Época del semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son:

**“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.** *En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y la leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el Presidente de la República con aprobación del senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental.”*

Por otro lado, al hablar de la *Constitución* está se encuentra dividida en dos partes: la dogmática y orgánica. En la primera se encuentran las garantías individuales, en tanto que en la segunda se contemplan las garantías sociales, entre ellas la que refiere el artículo

*123 Constitucional*, Apartado “B”, que constituye la parte medular de nuestra investigación. Dicho numeral refiere a los servidores públicos, entendiéndose como tales a aquellas personas que desempeñen empleo, cargo, o comisión en los Estados o Municipios; de igual modo, diremos que servidor público es toda persona física que desempeña un cargo, empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales: Estado Federal, Entidades Federativas o Municipios y, accesoriamente, los organismos descentralizados, aunque en éstos no se desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o aquellas que impliquen facultades de mando o de poder <sup>(2)</sup>.

Expuesto lo anterior, es menester destacar que en función del numeral *123 Constitucional* existe una clasificación de trabajadores; primeramente los considerados de base o sindicalizados, cuya actividad la regula el apartado “A” del precepto a estudio y, por otra parte, encontramos a los establecidos en el apartado “B” los denominados de confianza, categoría en la que pondremos énfasis.

A los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado, podemos definirlos como aquellas personas que, en razón de su cargo, prestan un trabajo subordinado, con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales les confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

---

<sup>2</sup> Cfr., Galindo Camacho MIGUEL, “*Derecho Administrativo*” Tomo I, 4ª Edición, Porrúa, México, 2003, Pág. 245.

Ahora bien, haciendo un paréntesis, cabe distinguir entre el funcionario y el empleado, entendiendo a aquél como la persona que realiza la función, y a éste como un colaborador del funcionario y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración, sin que trascienda al exterior, es decir, a los administrados, por lo que su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la del funcionario sí la afecta, puesto que es el titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante <sup>(3)</sup>.

De lo anterior, se colige que los funcionarios como los empleados conforman la categoría que la *Ley Suprema*, leyes reglamentarias y ordinarias denominan *servidores públicos*, y cuya finalidad de su trabajo es servir al público, a través del servicio público propiamente dicho o de alguna otra actividad que, en sentido estricto, no lo es, pero que forma parte de la actividad del Estado, prestada a través de los órganos competentes y en última instancia mediante el trabajo de los servidores públicos.

Si volvemos la mirada al artículo 123 *Constitucional*, fracción XIII apartado “B”, segundo párrafo, se desprende que los servidores públicos son varios, pero en los que hace énfasis nuestra investigación son los que estrictamente se denominan como “trabajadores de confianza” como lo son: los Agentes del Ministerio Público, los Peritos, los

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, Pág. 248.

miembros de las Instituciones Policiales exclusivamente en el ámbito del Distrito Federal por ser parte de nuestro estudio.

De lo antes mencionado, colegimos que la autoridad, en un determinado momento va a resolver una controversia puesta a su consideración, dependiendo de la circunstancia, con base a las sanciones a las que se haga acreedor el servidor público, concretamente el de “confianza”, sanciones que refiere la *Constitución* en el orden siguiente:

**Separación.-** Es la privación del empleo cargo o condición a quien lo servía u ostentaba, o bien, *“la destitución de empleo cargo, retiro, desistimiento de demanda, remoción”*<sup>4</sup>; y, en términos generales, retirarse de algún ejercicio u ocupación.

**Remoción.-** Para el *Diccionario de Derecho Usual*, se define *“como la privación de cargo o empleo”*<sup>5</sup>.

Y, a nuestro entender se define como la privación del empleo cargo o comisión, deponer o apartar a alguien de su empleo o destino.

**Baja.-** Definida así por el *Diccionario de Derecho Usual*: *“...falta o pérdida de un individuo en el ejercicio en la nómina o escalafón de una profesión cualquiera, en las listas de los miembros de una sociedad o asociación. Cuando el hecho se produce sin manifestación expresa del*

---

<sup>4</sup> Cabanellas, GUILLERMO. *“Diccionario de Derecho Usual”* Tomo IV, Heliasta S.R.L Buenos aires República Argentina. 1997. Pág. 53.

<sup>5</sup> Cabanellas, tomo III(N-R). *Ibid.*, Pág. 534.

*individuo, se dice causar de baja, dar de baja; y cuando el cese es lícito y espontáneo, darse de baja...<sup>6</sup>.*

El *Diccionario de Derecho Laboral* entiende por baja: “*Eliminar a un trabajador de la lista de personal “dar de baja” es sinónimo de cesantía o despido*”<sup>7</sup>

Otra definición es: “*El quitar a alguien del lugar en que está o bien; excluir de la lista de servidores públicos a un individuo por haber terminado la relación laboral con el Estado*”<sup>8</sup>.

En conclusión, se define baja como la cesión, es decir, el quitar los derechos del empleado, o trabajador que desempeñaba en una empresa, institución o dependencia y, por ejemplo, lo sería en las dependencias del gobierno.

Comúnmente comprendemos el término cese como cesar, suspender o hasta acabarse algo.

**Cese.-**, Para el *Diccionario de derecho usual*, “*es el Documento que se expide para declarar cesante a un empleado del Estado*”<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Cabanellas, tomo I(A-D). *Ibíd.*, Pág. 251.

<sup>7</sup> Cabanellas de Torres, GUILLERMO/Flaibani CLAUDIA C., “*Diccionario de Derecho Laboral*”, Heliasta. Argentina. 1998. Pág. 81.

<sup>8</sup> Consúltese “*Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española*”, 22ª Edición, Espasa Calpe tomo 1 y 2, España, 2001.

<sup>9</sup> CABANELLAS, tomo I(A-D). *Ibíd.*, Pág. 380.

*entendiéndose también como el despido justificado o injustificado del trabajador de un empleo, cargo o destituido” (10).*

De lo anterior, se concluye que cese es el separar o privar a alguien de su cargo, empleo o bien, la destitución de un servidor público, en virtud de haber incurrido en responsabilidad conforme a las causales que la ley prevé.

Antes de referir al siguiente concepto, es importante aclarar la terminología a que el *numeral 123 del apartado “B” fracción XIII del Pacto Federal* refiere, es decir, dicho texto considera que “Terminación” es una palabra presente en todas y cada una de las definiciones antes vertidas, porque en cada una de las sanciones antes descritas se hace mención de la “terminación de las relaciones de trabajo”, pero también la “terminación” puede aludir a cualquier otro término que vaya aparejado con la culminación de las relaciones laborales.

Apuntado lo anterior, diremos que *Terminación* representa un aspecto general y podemos entenderla como: *“acabar con el fin por el cual fue empleado estrictamente, es el cese de la relación laboral.”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr., Bailón, Valdovinos ROSALÍO. *“Diccionario para abogados materia “... Labora...”*, Sista. México. 1993. Pág. 114.

<sup>11</sup> Consúltese: *“Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española”*, 22ª Edición, Espasa Calpe tomo 1 y 2, España, 2001.

Y, para el *Diccionario Laboral*, significa “la terminación de las relaciones laborales, extinción de la relación o de las relaciones de trabajo, sea por mutuo consentimiento de las partes o por un acontecimiento ajeno a la voluntad de las mismas...”<sup>12</sup>.

En este apartado, pues, hacemos recopilación de las definiciones clave con el objeto de precisar el por qué la ley las interpreta como sanciones y, con el fin de buscar su diferencia, podemos apreciar que existe la similitud o semejanza en los términos “separación”, como sinónimo de “remoción”, o bien, “destitución”; respecto a la “baja”, y también la podemos referir como “cese”. Y en cuanto a la palabra “terminación”, se usa como sinónimo de cualquier circunstancia que ponga fin al empleado, que para nuestra investigación lo es el servidor público de “confianza”, o bien, al hecho de dar por acabadas las relaciones de trabajo en cualquiera de las dependencias. Y, si se observa, vale decir que los conceptos o sanciones referidas, las encontramos dentro de los términos que hace alusión el derecho laboral, pero que en materia administrativa puede tener límites y alcances diversos.

Todas estas connotaciones arrojan como conclusión que se entienda la terminación del servidor público de su empleo, cargo o comisión; el cual desempeñaba dentro de la esfera jurídica del Estado o gobierno, dejándolo fuera del ámbito de trabajo en que se desarrollaba.

---

<sup>12</sup> Consúltese: Sánchez Castañeda, ALFREDO. “*Diccionario Laboral*”, Oxford. México 2004. Pág. 158.

## **1.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

En el ámbito de los regímenes laborales, es la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, donde se conceptualizan los “servidores públicos”, revelándose que la palabra “responsabilidad” proviene de *respondere*, que significa: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Por otra parte, *responsum* (responsable) significa el que está obligado a responder de algo o de alguien. Por ende, la responsabilidad del servicio público es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por el hecho de haber cometido un delito, una falta o haya causado una pérdida o un daño y debe responder por tal responsabilidad (<sup>13</sup>).

El fundamento constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos lo constituyen los artículos 108 a 114 de nuestro *Pacto Federal*.

La primera *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* data del año 1939 (régimen del Gral. Lázaro Cárdenas), la cual tuvo importantes reformas en los años 1979 y 2002.

En lo que alude a responsabilidades, los servidores públicos pueden llegar a encuadrarse dentro de los supuestos que marca la ley,

---

<sup>13</sup> De Pina, RAFAEL. “*Diccionario de Derecho*”, Porrúa. México. 1976.



al momento de incurrir en alguna falta, delito u otra circunstancia de la cual omitan cumplir con su obligación y al respecto se clasifican en:

**1) Responsabilidad Política.-** Contemplada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los numerales 109 fracción I, 110 y 114 párrafo primero. Es la que se atribuye a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones que incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su buen despacho, como el caso de ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o cualquier infracción grave a la Constitución y a las Leyes Federales (<sup>14</sup>).

**2) Responsabilidad Civil.-** Es la consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho ajeno y que, por tanto, debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, es decir, pagar los daños causados. La responsabilidad civil es aquella que se finca, cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los

---

<sup>14</sup> Cfr., Ortiz Soltero, SERGIO MONSERRIT. "*Responsabilidades legales de los servidores públicos*", 2ª Edición, Porrúa, México, 2001. Pág. 89.

particulares o del Estado, y, en tal caso, deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas establecidas.

El daño que pueden causar los servidores públicos a los particulares, cuando obran en el ejercicio de sus funciones puede ser de dos maneras: económico y de carácter moral; el primero, consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del agraviado; el segundo, se entiende como la afectación que sufre una persona física en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor; reputación o en su vida privada.

**3) Responsabilidad Administrativa.-** Localizada en nuestra *Constitución*, en su artículo 109, fracción III.

La responsabilidad administrativa la comete todo aquel servidor público que, por sus actos u omisiones, afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por cometer alguna arbitrariedad, como lo son la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia.

La responsabilidad administrativa pretende dar eficacia al buen proceder de la acción administrativa del Estado, mediante la imposición de preceptos jurídicos que regulan las funciones públicas desde el

nombramiento; Poderes Federales, Estatales o Municipales que, por convicción y como un principio en el desempeño de un servicio público, todos los trabajadores del Estado se ajusten a las normas del buen proceder, sin excepción alguna.

Ante la posibilidad de que algún servidor público incurra en cualquier tipo de responsabilidad administrativa, en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, se instrumentan los procedimientos idóneos para conocer, tramitar y resolver las denuncias, quejas o acusaciones que se formulen en contra de cualquier servidor público, así como las formalidades legales para la aplicación de las sanciones administrativas a que haya lugar.

Las sanciones administrativas aplicables son las siguientes:

- **Amonestación.**
- **Suspensión.**
- **Destitución.**
- **Sanción económica.**
- **Inhabilitación.**

Recordemos que podemos encontrar también a los trabajadores de base, quienes, a diferencia de, los empleados de confianza, su régimen de base requiere demandar la destitución de que son objeto responsable ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en el régimen de confianza, por la naturaleza de las funciones del servidor

público, no es necesario formular la demanda, por lo que, consecuentemente, el acto administrativo que se traduce en la resolución dictada por el titular de Contraloría, surte sus efectos a partir de su notificación al servidor público.

**4) Responsabilidad Penal.-** Su fundamento legal se encuentra contemplado en el artículo 109 fracción II, *Constitucional*.

Este tipo de responsabilidad es cometida a partir del momento en el que un servidor público en el ejercicio de sus funciones, incurra en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia.

La responsabilidad penal se configura, por actos u omisiones que resulten de un comportamiento doloso o culposo del servidor público, ora por el apoderamiento indebido de bienes o valores del Estado; ora por no cumplir fielmente las funciones encomendadas, por ejercicio indebido de las mismas; recibir o exigir dinero, bienes, cosas u objetos al que no se tiene derecho de parte del público; ora por disponer para provecho personal de dinero público; ora revelar asuntos secretos del Estado, por usurpación de funciones; encubrimiento de ciertas conductas ilícitas de otros trabajadores del Estado o de particulares, o tráfico de influencia, entre otras conductas.

Desde luego, cada una de las responsabilidades citadas se enuncian a manera de breve definición, pero conviene recordar que

nuestro estudio de origen sólo es la responsabilidad administrativa, o sea, ponemos énfasis en el procedimiento administrativo.

De esta manera, se hace breve mención de la responsabilidad penal, ya que el servidor público (trabajador de confianza) puede optar por esta área para su procedimiento o medio de defensa, pero también puede concurrir a las esferas civil, laboral o administrativa, etc.

Continuando nuestra alusión a la materia penal, podemos afirmar que la *Constitución* es muy clara al expresar en su artículo 109, fracción II. “...*La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal...*”.

Así, para poder denunciar a un servidor público que haya cometido alguna de las conductas a las que refiere el numeral 109 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se debe seguir previamente un procedimiento que resulta en una declaratoria de procedencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y ello implicaría analizar otro proceso ajeno al procedimiento administrativo que nos atañe.

### **1.3. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.***

La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, ordenamiento jurídico que se caracteriza

fundamentalmente por ser una *Ley Reglamentaria* del artículo 113 de la *Constitución Federal*, es una norma de carácter constitucional, así lo sostuvo Don MARIANO OTERO, uno de los autores de nuestra máxima Institución Jurídica, como lo es el Amparo, al precisar:

*“Una Ley de Responsabilidades de los funcionarios públicos, no debe ser igual, sino superior a otras leyes secundarias, debiéndosele caracterizar y distinguir como Constitucional”*<sup>15</sup>.

Además de ser una norma Constitucional la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, está investida del principio jurídico de las “reservas de ley”, que impiden que el legislador actúe arbitrariamente, sin sustento en un mandamiento constitucional que haga expresa referencia de la ley a desarrollar, pues el producir normas jurídicas, no es una facultad discrecional a favor del legislador, sino un imperativo impuesto por la *Constitución*, cuando esta requiere que sus preceptos alcancen a precisar, detallar y expandir lo que ella contiene para lograr su eficacia, como cualquier otra norma del sistema, del tal manera como lo dice la Doctrina:

*“Estas previsiones contribuyen las materias reservadas a la ley; y son muy claras de identificar, pues no son más que las remisiones que*

---

<sup>12</sup> Amaya Barón, MARIO ISMAEL. *“El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos” (presupuestos y alcances)*, Ángel Editor, México, 2004 Pag.102.

*la Constitución hace a la Ley, unas veces Orgánicas, otras Reglamentarias, y las más de las veces las Ordinarias”<sup>16</sup>.*

En materia de sanciones administrativas se propone mantener aquellas que se han considerado cumplen con su finalidad disciplinaria y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente. Así, se estima conveniente suprimir el apercibimiento privado o público, y preservar en la ley la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, bajo las bases siguientes:

- Pretende subsanarse la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios o no obtenga algún beneficio o lucro y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año.

- Con la intención de que en los procedimientos administrativos en los que se impongan sanciones se valore en forma adecuada la reincidencia en el cumplimiento de las obligaciones, que constituye uno de los elementos que las autoridades deben tomar en cuenta para imponerlas, se propone establecer en la ley el concepto de

---

<sup>13</sup> Faya Viesca, JACINTO. “*Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana*”, Porrúa, México, 1991, Pág. 86.

reincidente en materia de responsabilidades administrativas, reputándose como tal al que hubiere sido declarado responsable del incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurra de nueva cuenta en otra infracción administrativa.

Dicha ley aspira a que la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas no degeneren en una arbitrariedad que atropelle los derechos de los servidores públicos o en una suerte de indulgencia a los infractores que redunden en perjuicio del servidor público, a cuyo efecto se proponen reducir los amplios márgenes de actuación con los que actualmente cuentan las propias autoridades para imponerlas.

De esa manera, se establecería que tratándose de infracciones graves se impondrá al responsable, además de la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, como actualmente lo prevé la ley de la materia, la destitución del puesto y se prevería expresamente los incumplimientos a las obligaciones de los servidores públicos que en todo caso darían lugar a cometer infracciones graves para los efectos de la ley.

Debe aclararse que la calificación de grave a las infracciones que señala la iniciativa no ha sido caprichosa, sino producto de un análisis e identificación de los actos u omisiones en el servicio público que de manera considerable perjudican la buena marcha de las instituciones



públicas, la correcta prestación del servicio público o, en general, que ofenden en mayor grado a la sociedad.

La presente ley incorpora a las autoridades competentes en la Administración Pública Federal que, en adición a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, imponen las sanciones que la ley prevé: contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos de control interno de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, ordenando que la ejecución de aquellas corresponderá al jefe inmediato del infractor, al titular de la dependencia o entidad involucrada, a la Tesorería de la Federación o a los auxiliares del servicio de tesorería, en los términos que en la propia iniciativa se establecen.

Con lo anterior se pretende evitar el frecuente cuestionamiento de la legalidad de la aplicación de las sanciones en ese ámbito, sin menoscabo alguno de las facultades que actualmente otorga la ley a las autoridades ajenas al Poder Ejecutivo Federal para establecer los órganos competentes que sancionarían administrativamente a sus servidores públicos, conforme a sus leyes respectivas.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, se plantea revestirlo de mayores garantías en favor

del presupuesto responsable; identificar con mayor precisión las etapas procedimentales y fijar el plazo en que deberá resolverse, así como señalar la duración máxima que tendría la ampliación de este, por causas justificadas.

Para evitar que los infractores de la ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, se ha creído necesario ampliar los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves y tres años para las menores. Asimismo, se propone ampliar a dos años el plazo de que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.

Finalmente, se considera necesario establecer expresamente el ordenamiento legal que se aplicará supletoriamente en los procedimientos administrativos, para lo cual se ordenaría que en todo lo no previsto en éstos, así como en la apreciación de las pruebas, se observaran las disposiciones del *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

#### **1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Surge por el reclamo nacional de la adecuación de la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la situación nacional e internacional, del país y del mundo. La reorganización planteada se orienta más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos ámbitos, esto es, realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera tal que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Lograr tal fin, requiere que tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa, cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento. La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerequisite indispensable para exigir de todos, la mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad, tampoco cambiar por cambiar o

intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.

De igual modo, se requiere la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

La exposición de motivos es clara al advertir que, en ningún caso, las modificaciones propuestas en dicha ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

Bajo estas premisas, con sustento en el contenido del artículo 71, fracción I de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*.

### **1.5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

El extracto medular del ordenamiento jurídico-legal en comento se hace consistir en: *“...Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables...La Procuraduría e impartición de justicia y la seguridad pública constituyen una necesidad fundamental de la sociedad y del gobierno”.*

*“La salvaguarda del orden y la paz social en un contexto de respeto a los derechos humanos son imprescindibles para alcanzar el desarrollo sostenido del país. La armonía producto de una convivencia pacífica regida plenamente por las leyes, nos conduce a un verdadero estado de derecho....Entre otras cosas, una debida transformación íntegra y completa sólo tendrá efectividad y solidez a partir de las reformas legales necesarias que impriman legitimidad y fortalezcan la organización y estructura, en este caso, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal...El proyecto de esta nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que prevé el marco normativo indispensable para dar eficacia a las actividades del Ministerio Público y de sus auxiliares directo...Al respecto el Capítulo IV de la iniciativa que se propone, establece el servicio civil de carrera para*

*los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, así como de los peritos adscritos a los servicios periciales de la procuraduría”.*

*“En dicho capítulo se establecen las reglas para el ingreso, formación, así como para el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, así como para el otorgamiento de reconocimientos y prestaciones y la aplicación de sanciones, en su caso, a los servidores públicos de la institución...En cuanto al régimen laboral y en virtud de la naturaleza de las funciones de los agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de los miembros de los servicios periciales y de los Oficiales Secretarios, la iniciativa que se propone los define como trabajadores de confianza...Cabe agregar que el texto precisa que todos los Servidores Públicos de la Procuraduría estarán sujetos al régimen laboral previsto en el artículo 123 apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*

*“Asimismo, se establece que las disposiciones reglamentarias regularan sistemas de estímulos y recompensas derivados del desempeño, formación profesional, grados académicos alcanzados y antigüedad de los Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de Peritos adscritos a los servicios periciales y a su vez, se prevé que los servidores públicos integrantes del servicio civil de carrera podrán ser suspendidos o destituidos por las causas y siguiendo el procedimiento que se establezca en las disposiciones aplicables...”<sup>(17)</sup>*

---

<sup>17</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. Exposición de Motivos, 1995, págs., 5026 - 5034.

El comentario anterior, consiste en que, con dicha ley, claramente se establece que los servidores públicos de la procuración de justicia están sujetos a la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y también prevé un procedimiento para el caso de denuncias presentadas en contra del C. Procurador del Distrito Federal, por hechos que pudiesen ser delictivos.

#### **1.6. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

El fundamento de los reglamentos lo constituye el artículo 89, fracción I de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual faculta al Poder Ejecutivo para crear normas generales, abstractas e impersonales, o sea, los reglamentos, siempre y cuando su contenido no rebase la ley de origen. Esto es, el reglamento no puede superar a la ley ni ésta a la *Constitución*. Luego entonces, el reglamento no puede subsistir sin una ley.

Vale decir que únicamente el Congreso de la Unión puede expedir leyes de las que puedan emanar reglamentos que expide el Poder Ejecutivo para proveer a su exacta observancia. No debe perderse de vista que hay reglamentos administrativos, los cuales hallan su fundamento en el precepto 71 *Constitucional*, pero también existen reglamentos gubernativos y de buen gobierno, mismos que tienen como fundamento el artículo 21 *Constitucional*. De una ley ordinaria pueden

originarse acuerdos, manuales o circulares, pero ninguno de ellos puede rebasar los lineamientos programáticos de aquélla, mucho menos los principios de la *Ley Suprema*.

Expuesto lo anterior, diremos que la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, establece que las disposiciones reglamentarias que regularán sistemas de estímulos y recompensas derivados del desempeño, formación profesional, grados académicos alcanzados y antigüedad de los Agentes del Ministerio Público, la Policía Judicial y peritos adscritos a los servicios periciales y a su vez, se prevé que los servidores públicos integrantes del servicio civil de carrera podrán ser suspendidos o destituidos por las causas siguiendo el procedimiento que se establezca en las disposiciones aplicables.

Se Observa en dicha iniciativa que el Consejo Interno del Ministerio Público, será integrado por el procurador y los demás servidores públicos que prevea el reglamento, sin que ello sea obstáculo para invitar a las sesiones respectivas a profesionales del derecho o de otras disciplinas auxiliares.

El reglamento de la citada ley refiere específicamente la Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federa. Al respecto, el artículo 1 establece lo siguiente:



*“La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá como titular el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos conforme a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma Constitución y leyes que de ella emanen”*

En términos generales, es lo que nos aporta la normatividad de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. Corroboran los asertos que anteceden y le dan sustento los siguientes criterios jurisprudenciales, que a la letra rezan:

**“LEYES Y REGLAMENTOS. DIFERENCIA ENTRE LOS.** *El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, si consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni con tener materias que están*

reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma constitución, hay materias que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales solo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etc. de modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en si tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que solo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4to. constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es mas que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, esta fuera de duda que la reglamentación administrativa esta en pugna con la constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la constitución vigente, solo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu impero en todas las constituciones anteriores."

2a. Tomo LXXII. "Revendedores de Boletos". Pág. 6715. 15 de noviembre de 1935.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXXII. Pág. 6715.  
Tesis Aislada.

**"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES.** Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente con el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder

*Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.*

*Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 732. Octava Época:*

*Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 793/89. Mex-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos.*

*Amparo en revisión 1733/90. Decoraciones Barcel, S. A. de C. V. 22 de agosto de 1990. Unanimidad de votos.*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Época. Tomo III, Parte TCC. Pág. 544. Tesis de Jurisprudencia.*

## **1.7. Acuerdos, Circulares y Decretos.**

Por Acuerdo, según el *Nuevo Diccionario de Derecho Penal*, Librería Malej, 2ª ed., 2004. Página 56, se entiende “...Resolución dictada por el órgano jurisdiccional en el proceso. Resolución Judicial

*por la cual, normalmente, se proveen los petitorios de las partes en una instancia pernal...”.*

En términos generales, todo funcionario o servidor público, incluidos los empleados de confianza, deben abstenerse de incurrir en actos u omisiones que impliquen incumplimiento de cualquier disposición relacionada con el servicio público, motivo por el cual no sólo están obligados a acatar la ley en sentido estricto, sino también toda clase de cuerpos normativos entendidos en sentido lato, como podrían ser los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público, *circulares, acuerdos y oficios*, además de las instrucciones directas de sus superiores jerárquicos. Sin embargo, para que un servidor público pueda ser sancionado por el incumplimiento de dicha normatividad es indispensable que exista razonable certeza de su obligatoriedad.

El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la *Ley Federal del Trabajo* de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado “B” en que se reguló lo relativo a la

relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria.

Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la *Constitución Federal*, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la *Ley Federal del Trabajo* que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la *Constitución Federal* y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

Ahora bien, la ley determina que las disposiciones de observancia general, leyes reglamentos, circulares etc., obligan por su sola publicación en el Diario Oficial, pero no hay prevención expresa con relación a aquellos “acuerdos” o “decretos” que afecten a personas determinadas, de lo que es de colegirse que, en estos casos la sola publicación no es suficiente para tenerlas por sabedoras de los acuerdos, pues no se llenaría la finalidad que exige el artículo 14 constitucional, al prevenir que nadie puede ser privado de sus derechos y posesiones, sin que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo de esencia el hacer llegar al conocimiento del interesado los procedimientos que se siguen en su contra, para que pueda atender a su defensa; conocimiento que no puede aceptarse que existe, cuando los medios empleados para hacerse saber dichos procedimientos, no son los adecuados, como sucede con las publicaciones en un periódico oficial.

Los Acuerdos y circulares de ninguna manera pueden tener carácter de leyes, ya que éstas sólo pueden ser expedidas por el Poder Legislativo. Las circulares difieren de los reglamentos gubernativos o de policía, pues éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público; en cambio, las circulares son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer

restricciones al ejercicio de ellos. Corroboran los asertos que anteceden y le dan sustento los siguientes criterios jurisprudenciales, que a la letra rezan:

*“CIRCULARES. Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.”*

34. Séptima Época: Amparo en revisión 3676/24. Cía. de Gas y Combustibles "Imperio", S. A. 28 de mayo de 1931. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 5099/46. La Vasco Cántabra, S. A. 25 de septiembre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 5081/46. La Vasco Cántabra, S. A. 4 de octubre de 1946. Unanimidad de cuatro votos.

Revisión fiscal 18/78. Ariel Construcciones, S. A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de cuatro votos.

Amparo en revisión 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de cuatro votos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995, Séptima Época. Tomo III, Parte SCJN. Pág. 27. Tesis de Jurisprudencia.

*“CIRCULARES. Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero*

*no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios”.*

*2a. Quinta Época: Tomo XXXII, pág. 471. Amparo en revisión 3676/24. Cía. de Gas y Combustibles "Imperio", S. A. Unanimidad de 4 votos.*

*Tomo LXXXIX, pág. 3101 Amparo en revisión 5099/46. La Vasco Cantabra, S. A. Unanimidad de 4 votos.*

*Tomo XC, pág. 195 Amparo en revisión 5081/46. La Vasco Cantabra, S. A. Unanimidad de 4 votos.*

*Séptima Época, Tercera Parte: Volúmenes 115-120, pág. 60 Revisión fiscal 18/78. Ariel Construcciones, S. A. 9 de noviembre de 1978. Mayoría de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.*

*Volúmenes 139-144, pág. 44 Amparo en revisión 7377/79. Antonio Hernández Vázquez y otros. 25 de agosto de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 139-144 Tercera Parte. Pág. 195. Tesis de Jurisprudencia.*

Un decreto, al igual que los reglamentos y órdenes del Poder Ejecutivo Federal, para ser obedecido, debe satisfacer el requisito de estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, como lo dispone el artículo 92 *Constitucional*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Sista. Artículo. 92. 2009.



## Capítulo 2.

### **2. Análisis de la fracción XIII, apartado “B” segundo párrafo del artículo 123 *Constitucional*.**

Analizamos dicha fracción, en virtud de que constituye la parte vital de nuestro trabajo y porque, a raíz de la última reforma, su contenido varió sustancialmente y la redacción actual, en cuanto a su interpretación y aplicación, va a colocar en estado de indefensión al servidor público, concretamente a los del Gobierno del Distrito Federal, pues de modo alguno serán reincorporados al servicio, lo que coloca al Estado en una posición autoritaria, porque bajo ninguna circunstancia, no obstante el servidor público a quien se le haya imputado una conducta irregular en su actividad o en su labor y al que le haya asistido en la razón autoridad competente (administrativa, que es la que nos interesa), le serán reivindicados sus derechos, entendiéndose que quedarán separados de su empleo de manera indefinida y, el peor de los casos, desempleados.

Expuesto lo anterior, hacemos algunas anotaciones de la fracción XIII, Apartado “B”, segundo párrafo, del artículo 123 *Constitucional*.

Se basa específicamente en la labor de los servidores públicos, particularmente los denominados trabajadores de confianza.

Asimismo, el numeral en mención refiere al espacio territorial de aplicación, aunado a la serie de consecuencias que, en un momento dado, pueda sufrir el servidor público, independientemente del juicio o medio de defensa que éste promueva, pues el resultado es invariable: su no reincorporación al servicio público, colocándolo en un estado de indefensión, independientemente de la vía que haya promovido.

Es entonces que el servidor público, como “trabajador de confianza”, puede encontrarse en una situación de hecho y no de derecho, porque, si bien es cierto que la Contraloría Interna, al verlo envuelto en una situación de irregularidad por incumplimiento a su deber, puede dar lugar a un procedimiento administrativo que culmine con el dictado de un fallo en su contra, no menos cierto es que el mismo servidor público, al seguir todo un procedimiento (administrativo, del cual data nuestra investigación) conforme a la ley, demuestre su inocencia o justificación acorde a las circunstancias que se le atribuyen, por lo que es de entenderse que la resolución de dicha autoridad le es favorable y la parte patronal, está obligada a restituirle el pago de todo lo que dejó de percibir desde el momento en que fue sancionado, así como la reincorporación al servicio que prestaba; pero, la interpretación de la reforma constitucional, faculta al Estado a colocar al servidor público en un estado de indefensión, porque, independientemente del juicio o medio de defensa que éste interponga o promueva, de antemano sabe que le será negada su reincorporación y que, en los hechos, no obstante estar amparado por resolución a su favor, de modo alguno el Estado lo restituirá, lo que equivale a una destitución y a una exclusión de la

relación laboral, tan sólo teniendo el consuelo que se le pague lo que corresponda en determinada circunstancia.

## **2.1. Contenido e interpretación.**

Al respecto la *Constitución* señala, de acuerdo al artículo en cita, lo siguiente:

*“...Los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido...”*

De lo anterior, podemos concluir que, si bien es cierto que los servidores públicos que no cumplan con los requisitos que marcan las leyes sean separados de sus funciones o de su cargo, también lo es que, con base a la séptima línea, se señala que en caso que la autoridad jurisdiccional resuelva; la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su

reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido, lo cual, sin lugar a duda, implica la posibilidad en que el servidor público acredite su no responsabilidad y que la autoridad competente le asista en la razón; sin embargo, el Estado únicamente estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, dando pie a que promueva un juicio, en este caso administrativo por ser la base de nuestro estudio; no obstante que la resolución sea favorable o desfavorable, de cualquier manera no tendrá derecho a la reincorporación al cargo del cual se le haya desincorporado y, por ende, el servidor publico quedará en un estado de indefensión.

Por otra parte, si la estricta interpretación del numeral en comento refiere a la posibilidad de justificar y acreditar que no hubo actuación irregular del trabajador de confianza, cabe preguntar por qué, al término del párrafo, se menciona: “...*cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiese promovido...*“, lo que refleja una contradicción de dicha fracción.

Esto una vez , si bien es cierto, que dicho servidor público en comento realizara alguna conducta reflejada inconstitucional o fuera de la ley en cuanto a su responsabilidad a se refiere, donde quedaría lo que estrictamente marca la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* al referirse a la amonestación publica o privada, sanción económica y demás así señaladas por la ley secundaria reglamentaria de los servidores públicos o trabajadores de confianza; lo

anterior toda vez que, al servidor público con la nueva reforma constitucional no le está dejando ninguna salida de defensa, independientemente del juicio que esté inicie.

## **2.2. Su relación con la ley secundaria: *Ley Federal del Trabajo*.**

Como se ha mencionado, la legislación mexicana otorga a la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores un contenido laboral. Prueba de ello es que en nuestra *Constitución Federal* están ubicadas las bases fundamentales que regula el apartado “B” con que se adicionó en 1960 el artículo 123.

Se muestra marcada diferencia dentro del texto legal que norma la materia del derecho del trabajo, con relación a las disposiciones aplicables que se dan en los trabajadores en general, y sus patrones; ello en atención a que en este caso el empleador es el Estado, cuya finalidad social es totalmente diversa a la de los medios de producción, y no persigue el propósito de lucro que caracteriza a éstos.

Es importante hacer notar que las disposiciones del multireferido apartado “B”, contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos, concebidos éstos como trabajadores de confianza, a saber: Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Investigadora, Peritos adscritos a los Servicios Periciales de la

Procuraduría y Oficiales Secretarios, dentro del ámbito del Distrito Federal, con motivo de la relación establecida; esta característica, de consagración constitucional de los principios fundamentales, es propia del Derecho del Trabajo, considerando éste como un derecho social.

De esta manera, en nuestro país contamos con tres grandes regímenes laborales que vinculan los servicios de las personas a favor del Estado.

En primer lugar, el establecido como régimen laboral burocrático denominado "*típico*", derivado del Apartado "B" del artículo 123 *Constitucional* y su ley reglamentaria, la *Ley Federal del Trabajadores al Servicio del Estado*.

El segundo, llamado régimen "laboral", deviene del Apartado "A" del numeral 123 y su ley reglamentaria, la *Ley Federal del Trabajo*.

Y, por último, el régimen "laboral" o de "servicios" que deriva de la celebración de contratos privados y públicos.

Frente a estos tres grandes tipos de trabajadores, que prestan servicios al Estado, *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, recoge precisamente la expresión "servidores públicos".

De regreso a nuestro tema, es menester recordar que la *Ley Federal de Trabajo*, emana del *Pacto Federal*, por lo que sus bases fundamentales las encontraremos siempre en el artículo 123, Apartado “A”, en el que propiamente encontramos la regulación de los trabajadores de base. Pero, al mismo tiempo, se relaciona con ella en cuanto a sus derechos se refiere a los que pudiera llegar a tener el trabajador de confianza.

Lo anterior se puntualiza con el fin de no soslayar la *Ley Federal del Trabajo*, haciendo mínima alusión a ella y, por otro lado, referimos a los servidores públicos cuando, en determinadas circunstancias, nos remitiremos a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, que es la ley reglamentaria del apartado “B” Constitucional, ya que al referirnos a los trabajadores de carácter general estaríamos remitiendo a la *Ley Federal del Trabajo*; por otro lado, al hablar de servidores públicos, quien se encargaría de regularlos lo es la Ley Reglamentaría del apartado “B” Constitucional que, en sentido estricto, es la Ley Burocrática. Ello obedeció a cuestiones históricas que fácilmente son comprensibles en el criterio jurisprudencial emanado de nuestras altas Instancias, que a la letra reza:

**“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS.** *El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes*

de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.”

2a./J. 31/98. Contradicción de tesis 13/97. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. 13 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Tesis de jurisprudencia 31/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VII, Mayo de 1998. Pág. 581. Tesis de Jurisprudencia.

### **2.2.1. Análisis comparativo entre la Ley Federal de los Servidores Públicos y la Ley Federal del Trabajo.**

Como ya se refirió, en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su numeral 123, Apartado “A”, se sustenta la Ley



*Federal del Trabajo*, la cual, sabido es, regula las relaciones entre el Capital y el Trabajo, es decir, los factores de la producción en el ámbito privado. Asimismo, del mismo *Pacto Federal*, respecto del Título Cuarto, se desprende la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

Con lo anterior destacamos que ambas leyes se desprenden de la *Ley Suprema*, cuyo artículo 123 desde 1917 ha representado una de las conquistas más importantes de la Revolución Mexicana de 1910 y constituye la médula de algunos de los derechos sociales que tutela la propia *Constitución*. Así, dicho numeral es la base de estudio en razón del Apartado "B", que establece propiamente la relación laboral burócratas-Estado.

Antes de entrar a su estudio, es importante aclarar que la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* es la reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 *Constitucional*; dicha mención no quiere decir que nos aboquemos a la misma, al abordarla solo se hará por la simple diferencia que existe con la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, recordemos que nuestro estudio se enfoca meramente a la materia administrativa para no confundirnos. Ahora bien nuestra investigación se centra en los trabajadores de confianza, respecto del Apartado "B". En la citada ley y Apartado, además, encontramos las normas reguladoras de la actuación de los servidores públicos, particularmente de los trabajadores de confianza, objeto de estudio del presente trabajo. Al respecto, resulta

menester citar los numerales 4 y 5, fracción II, de *la ley en cita*, que establecen lo siguiente:

*“Artículo 4.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.*

*“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza: ...Fracción III. En el poder ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado “B” del artículo 123 constitucional...”.*

Para efecto de nuestro trabajo, sólo nos remitiremos a los primeros trabajadores (de confianza).

Así también, se hace la referencia de los siguientes incisos, desprendidos del artículo antes citado:

*“K) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito.*

*L) Los Agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.”*

*“...La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formara parte de su catálogo de puestos...”.*

Por otro lado, las leyes a continuación citadas establecen sanciones similares, pues, la *Constitución*, en su artículo 123, Apartado “B” 123 fracción XIII segundo párrafo, respecto de los servidores públicos considera que éstos son:

## I. La separación

- II. La baja,
- III. La remoción,
- IV. El cese; o
- V. Cualquier otra forma de terminación laboral.

En cuanto a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 *Constitucional*, los siguientes numerales refieren a las sanciones a que pueden estar sujetos los empleados de confianza que nos atañen. Así, el artículo 45 del ordenamiento invocado establece:

*“La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo”.*

En este sentido, observamos que la citada ley refiere al cese, del cual hablaremos más adelante. Por ahora quedémonos con la idea que “el cese” es uno de los términos que la *Ley Suprema* utiliza como sanción para los servidores públicos y, por lo tanto, la *Ley Burocrática*, hace uso del mismo en determinada circunstancia como se refiere en el numeral 45 citado.

El artículo invocado también establece las causas de suspensión temporal, a saber:

- I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y*
- II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o*

*administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.*

*Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese”.*

Ahora bien, el artículo antes citado refiere al cese como una terminación del cargo, no teniendo el servidor público el derecho de reincorporarse a su cargo nuevamente.

Por otro lado, el artículo 46 refiere a la remoción que hace valer la *Constitución* y, en ese sentido, el numeral en cita, en su antepenúltimo párrafo, refiere:

*Artículo 46 “...el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.*

Lo que permite colegir que ningún trabajador será cesado sino por justa causa; es entonces que podemos afirmar que el servidor público se encuentra sujeto a ciertas responsabilidades y sólo por “causa grave”, es decir, dejar de seguir los lineamientos, el jefe de la oficina o titular

podrá ordenar la remoción del mismo. La “causa grave” o “el no seguir los lineamientos” parecen ser circunstancias subjetivas puestas en bandeja de plata para quien determine que se han concretizado por un servidor público.

Al referirnos a la *Ley Federal de los Servidores Públicos*, se establecen como sanciones las marcadas en su artículo 53, que a la letra reza:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica e.
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio.

Éstas, a su vez, se tomarán en cuenta de acuerdo a las directrices estipuladas en el artículo 54 de la ley citada, que al respecto refiere:

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

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

*III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor,*

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

*V.- La antigüedad del servicio;*

*VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y  
VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones”.*

Por otra parte, el artículo 56 de la ley en comento, respecto a la aplicación, establece:

*“I.- El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo, o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.*

*II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se determinará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;*

*III.- La suspensión del empleo, cargo, o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;*

*IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;*

*V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, y*

*VI.- Las sanciones económicas serán aplicables por la contraloría interna de la dependencia o entidad”.*

Es entonces que en las dos leyes en comento establecen sanciones similares a las establecidas en el *Pacto Federal*. De ahí que

podamos afirmar que la *Ley Federal para los Trabajadores al servicio del Estado*, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 *Constitucional*, menciona la suspensión temporal, de la cual se desglosa en algún momento dado el “cese”, si es que existe la causa suficiente para llegar a dicho sanción; por otro lado, los servidores públicos y/o trabajadores podrán encontrarse sujetos a la “remoción”, tal como menciona la *Constitución* en sus respectivas sanciones y, sólo en caso que se encontrara sujeto a prisión por sentencia ejecutoriada y que dicha circunstancia la ordenara el titular y/o superior; encargado de la dependencia y/u oficina.

La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* también establece “*la destitución*” y el término que la *Constitución* utiliza al respecto es “*la separación del cargo*” y parece ser sinónimo de aquélla.

Es de entenderse que ambas leyes, al marcar el procedimiento a seguir, parecen ser contradictorias con la *Ley Suprema*, pues vale preguntar dónde queda la equidad o la aplicación de los principios del derecho a que hace referencia el propio *Pacto Federal*, lo que parece llevar a la injusticia e ilegalidad de la *Ley Suprema*.

Regresando al análisis, se mencionó en éste, aunque no acuciosamente por no ser objeto de estudio, la *Ley Federal del Trabajo* en relación con El Código de conducta administrativa, para no soslayar los posibles derechos que pudieran otorgársele al servidor público,

porque si lo vemos en sentido estricto dichas leyes emanan de la *Constitución*.

Lo que la *Ley Federal del Trabajo* establece como “obligaciones” de los trabajadores” en general, en el caso de los servidores públicos y en su correspondiente marco normativo, se llaman “deberes”. Sin embargo, debemos hacer la aclaración que, en sentido estricto, “los deberes” son de naturaleza moral, en tanto que las obligaciones corresponden a la naturaleza jurídica, por lo que propiamente se debe de hablar de obligaciones de los servidores públicos.

Los deberes de los servidores públicos se traducen en: diligencia, obediencia, discreción y secreto profesional, seguridad y lealtad a la nación; y están comprendidos desde el momento en que rinden protesta del cargo, son sustento en la ley burocrática, es decir, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

Es evidente que los titulares de los órganos fundamentales del Estado han accedido a sus cargos cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos.

El funcionario o empleado que no cumple con sus obligaciones que la ley le impone en el ejercicio de su función, incurre en irresponsabilidad, que puede ser administrativa, civil e, incluso, de carácter penal y, de manera excepcional, lo sería la responsabilidad política para los altos funcionarios.



Por lo tanto, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, refiere a la regulación de los Servidores Públicos; en cambio, la *Ley Federal del Trabajo* alude estrictamente a los trabajadores que alquilan su fuerza de trabajo a la parte patronal, o sea, refiere a la relación obrero–patronal. En ambas leyes se encuentran las obligaciones estrictamente enmarcadas para el trabajador. Esto es, en la primera se encuentran las responsabilidades administrativas, no olvidando las responsabilidades civil y penal; y, en la segunda, se establecen las obligaciones del trabajador que presta sus servicios, no al Estado, sino a la iniciativa privada.

Otra reflexión en el comparativo entre la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* y la *Ley Federal del Trabajo*, se centra en que ambas refieren al término “jefe”, es decir a quien hace las veces de patrón, pero que en el ámbito de los empleados de confianza al servicio del Estado se traduce en el llamado “titular”, “jefe inmediato”, “superior jerárquico”, “mando”, etc., es decir, se establece una relación de supra a subordinación vertical, considerando un organigrama específico en donde habrá un titular general y que, para el mejor desempeño de sus funciones, se sustentará en auxiliares y mandos a él supeditados. Ejemplo, la cúspide en el organigrama de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el mando superior será el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, pero tendrá subordinación hacia el C. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal tendrá como subordinados a diversos subprocuradores, fiscales, etc., denominados como “estructura administrativa” hasta llegar al denominado “personal sustantivo”, categoría en la que ubicamos a los empleados de confianza materia de nuestro estudio. En cambio, en la *Ley Federal del Trabajo* se habla de “jefe”, que aunque también puede haber mandos intermedios, en uno u otro caso referirá al “patrón”.

Si hacemos una clara distinción en términos procesales, cuando referirnos a la *Ley Federal del Trabajo*, hablamos de un procedimiento laboral. Y cuando referirnos a la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* forzosamente aludimos a los servidores públicos, cuyas funciones están reguladas en el artículo 108 y demás relativos a la *Constitución*, funciones que por ser de carácter administrativo se rigen por sus propios cuadros normativos, según sea el caso. Ello no imposibilita el que un empleado de confianza promueva una demanda laboral y dé vida a un procedimiento laboral, en el entendido que reclamará las prestaciones a las que tenga derecho como trabajador de confianza.

Una nota diferencial entre la *Ley Federal del Trabajo* y la que rige a los servidores públicos, es decir, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* estriba en que la *primera*, al encuadrar al trabajador en los supuestos de desobediencia, éste se ve obligado a quedar fuera del ámbito laboral, es decir, los despidos, al momento de dejar de cumplir con sus obligaciones; cosa distinta sucede con la *Ley*

*Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, en el sentido de que, básicamente, por el hecho de llegar tarde, faltar al trabajo, entre otras circunstancias, el trabajador de confianza y/o servidor público es objeto de una amonestación o llamada de atención, por así decirlo. Sin embargo, en caso de que quede suspendido en sus labores, el castigo no es tan severo, aclarando que, por un lado, vemos a la *Ley Federal del Trabajo* como estrictamente obligatoria y, por otro, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* como de carácter menos severo tendiente a aplicarse en situaciones particulares.

En este orden de ideas, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, es aquella que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional y, por otro lado, la *Ley Federal del Trabajo* tiene el carácter de ser de observancia general en toda la República y rige las relaciones laborales de trabajo comprendidas en el Artículo 123 apartado “A” de la *Constitución* y que éste, a su vez; en su Apartado “B” fundamenta a la ley reglamentaria que es la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*.

### **2.2.2. Causales que pueden dar lugar a la responsabilidad del servidor público de la Procuraduría General de Justicia para el Distrito Federal, sin su reincorporación al servicio.**

Previo al desarrollo del tema, referimos a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* como complemento de la lectura

que hacemos de la *Constitución* y la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Ello se debe a que la *Ley de Burocrática*, en su Capítulo VII en el numeral 46 establece:

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

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

*II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;*

*III.- Por muerte del trabajador;*

*IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;*

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

*a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.*

*b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*

*c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*

*d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*

- e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
- f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.*
- g) *Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.*
- h) *Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.*
- i) *Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.*
- j) *Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.”*

*“En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.*

*“Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin*

*perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento..”.*

El numeral de la *Ley Burocrática* determina las posibles causales que dan como resultado la no reincorporación al servicio al servidor público, sin olvidar que dicha ley no es parte vital a nuestro estudio pues, él mismo data a la ley administrativa, razón por la cual nos remitiremos a continuación a la siguiente ley:

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* establece como causas las siguientes:

*Artículo 53.- “Las sanciones por falta administrativa consistirá en:*

- I.- Apercibimiento privado o público;*
- II.- Amonestación privada o pública*
- III.-Suspensión;*
- IV.-Destitución del puesto;*
- V.-Sanción económica; e*
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público...”*

Relacionados con el arábigo anterior encontramos los numerales 54 y 56 de la ley en cita, que a la letra rezan:

*Artículo 54.- “Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:*

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

*Arábigo 56.- “Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observan las siguientes reglas:*

- I.- El apercibimiento y la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico;*
- II.- La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;*
- III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico;*
- IV.- La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II Y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las consecuencias respectivas al superior jerárquico;...”.*

El contenido de los ordinales en cita, correlacionado con el diverso 123, fracción XIII, Apartado “B” de la *Ley Suprema*, donde refiere como causales: la separación, la remoción, la baja, el cese o cualquier otra forma de terminación del servicio; encontrándonos al parecer con una contradicción, pues estas causales no se encuentran contempladas en el procedimiento administrativo como tal.

Si se observa, la *Ley Burocrática* difiere con la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, habida cuenta que la primera opta por dejar fuera del cargo al servidor público en caso de incumplimiento de sus obligaciones, observando diferentes disposiciones a las que refiere la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la cual considera como sanciones administrativas por falta de incumplimiento al servicio a las ya referidas y, entre ellas, como caso severo, la “*Destitución del cargo*”.

Se colige de lo anterior que las causales en las que incurre el servidor público y que dan motivo a la no reincorporación al servicio se hallan establecidas en el *Pacto Federal* por considerarse la *Ley Suprema* y entre ellas encontramos: la separación, la remoción, la baja, el cese o cualquier otra forma de terminación del servicio; y, por lo que refiere a la *Ley Federal de los Servidores Públicos*, que rige el procedimiento administrativos a estudio, marca como causales: *la destitución del cargo*, establecida como sanción administrativa, dando lugar a la no reincorporación a su servicio y/o cargo y, no obstante ser la ley del procedimiento administrativo, el legislador no previno la



indefensión que pudiera llegarse a crear las contradicciones de la reforma a estudio, facilitando al juzgador el dejar fuera del servicio al servidor público, en el caso los de carácter “*confianza*”.

## Capítulo 3.

### 3. El Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal.

La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* contempla dos tipos de suspensión:

- La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora, se dicta al final del procedimiento disciplinario, específicamente en los puntos resolutivos del documento emitido por el órgano competente.
- La segunda, es aquella en cuyo artículo 64, fracción IV, faculta a la Secretaría de la Contraloría y a las Contralorías Internas proceder a la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones si, a su juicio, así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones. Esta suspensión interrumpe temporalmente los efectos del acto que haya dado origen al empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que el servidor público probable responsable sea notificado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento. En este caso, la suspensión impuesta debe considerarse como medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público.

### **3.1. Fines.**

El Procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. El procedimiento tiene por finalidad esencial la emisión de un acto administrativo.

A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos, con un doble carácter: que la actuación es conforme al ordenamiento jurídico y que puede ser conocida y fiscalizada por los ciudadanos.

El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano, de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que, por otra parte, el administrado puede conocer y que, por tanto, no va a generar indefensión.

### **3.2. Etapas.**

De acuerdo con el artículo 57 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*:

*“Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección”.*

*“La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes”.*

*“El superior jerárquico de las dependencias o entidad respectiva a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría de directamente conocerá el caso o participar en las investigaciones”.*

Bajo tal tesitura, podemos decir que la iniciación de una investigación contra un servidor público, particularmente el de confianza, entre ellos los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales del Distrito Federal, comienza con la notificación a la Contraloría por parte del superior jerárquico del servidor público al que se imputa una falta. De esta manera, una vez investigado, es como se procede a avanzar a la etapa que marca el siguiente precepto, a saber:

*Artículo 64. “La Secretaria impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

*I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrán verificativo dicha audiencia y su*

*derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de su defensor.*

*También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.*

*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.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;*

*III.- Si en la Audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y*

*IV.- En cualquier momento, previa o posterior al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presupuestos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, sí a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría 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 registrará desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la secretaría, independientemente*

*de la iniciación, continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos”.*

*“Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos”.*

*“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 éste en los términos de la Constitución General de la República”.*

Los numerales anteriores muestran las etapas principales por las que se iniciará un procedimiento al servidor público, con énfasis en los que son materia de nuestro estudio; por lo tanto, todo procedimiento se tramitará conforme a lo dispuesto por el precepto 65 de la ley en comento.

En cuanto a la resolución, cuando la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna, según el caso, cuente con todos los elementos que le permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, en este caso los “de confianza”, procederá a dictar la

resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en la que se expresarán las razones por las que se arribó a dicha conclusión.

El procedimiento administrativo finaliza con un fallo que emitirá la Contraloría que comprenderá las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación y, ante el sentido de dicho fallo.

Por otra parte, no obsta decir que conducta del servidor público que revista gravedad podrá estar tipificada como delito penal, caso en el que se pondrán los hechos bajo conocimiento de la Agencia Investigadora del Ministerio Público Federal o local y la Secretaría de la Contraloría o, en caso que la Contraloría Interna conozca en principio de la infracción, para su conocimiento, podrá dar curso al procedimiento administrativo conducente en aras de aplicar la sanción administrativa o sanciones administrativas que amerite.

### **3.3. Sanciones.**

Una sanción es la medida de apremio que se impondrá al servidor público, en este caso los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, en caso de haber incurrido en alguna responsabilidad.

### 3.3.1. Antes de la reforma.

Como anteriormente se mencionó, los tipos de sanciones que regula la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* son los siguientes:

- **Amonestación.-** *“Es una corrección disciplinaria, mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve”*<sup>19</sup>

Modalidades del apercibimiento y de la amonestación.

*“Las modalidades pueden ser públicas o privadas tanto el apercibimiento como la amonestación, y refiere a las circunstancias de dejar constancia o no en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, en el sentido de que el servidor público fue sancionado, así como en el hecho de hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría para que incluya a éste en el registro de servidores públicos sancionados”*<sup>20</sup>.

La Secretaría de Contraloría como órgano facultado por la ley de la materia para dictar los lineamientos y políticas generales en la

---

<sup>19</sup> ORTIZ, *Ibíd.*, Pág. 164.

<sup>20</sup> ORTIZ, *Ibíd.*, Pág.164.



aplicación de la ley, ha emitido entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la ley; en este sentido tenemos que es privado el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estima que la responsabilidad incurra amerita que le apercibimiento o la amonestación debe quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda.

Este criterio es objetable en atención a que, por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario es requisito el cumplimentarlo, acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el titular del órgano competente, ya que si se hace en forma verbal no existiría la evidencia de la actuación de la unidad administrativa que conoce la responsabilidad y parecería que el caso quedo inconcluso; y por la otra, subsiste el hecho de que habiendo sido sancionado privadamente el servidor público, no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, situación que tendría que acreditarse, en su oportunidad, ante otras autoridades como la laboral o administrativa, y, por ende, la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

- **Suspensión.-** Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

- **Destitución.-** Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el estado.

En este caso nos referiremos a la destitución de los trabajadores de confianza.

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público, la destitución del empleo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada oficialmente. La autoridad competente debe remitir una copia de la resolución al área de recurso humano correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta Autoridad es una Contraloría Interna debe remitir, también copia de la resolución a la Secretaría de la Contraloría para que se asiente en el registro de sanciones <sup>(21)</sup>.

- **Sanción económica.-** Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos <sup>(22)</sup>.

La sanción económica está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, Pág.168.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, Pág.169.

su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal, la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y / o una castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que, mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.

La resolución mediante la cual se impongan sanciones económicas constituirá créditos fiscales a favor de la Hacienda Pública y se harán efectivas mediante el procedimiento coactivo de ejecución que contemplan las leyes fiscales.

- **Inhabilitación.-** La última sanción administrativa que contempla la ley de la materia es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, Pág.169.

### 3.3.2. Después de la reforma.

La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* no se ha modificado, por lo que resulta contradictorio que si dicha ley regula el procedimiento administrativo, la *Ley Suprema*, con la reciente reforma, alude a figuras administrativas bajo las cuales un servidor público puede ser sancionado, pero que éstas no han sido incluidas o empatadas en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Al respecto, la *Ley de Leyes*, en su recién reformado numeral 123, establece:

*“...Los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido...”*

En este sentido, el *Pacto Federal*, por ser ley suprema, deja en estado de indefensión al servidor público de confianza, ya que no le deja ninguna salida, incluso en el supuesto que, aún cuando iniciara un juicio administrativo y lo ganase, tal resolución no le favorecería, porque la *Ley*

*Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* establece una serie de sanciones, si el fallo fuese favorable al servidor público, se le reincorporaría a su labor; o lo que estipula la ley burocrática respecto a las sanciones establecidas en sus artículos donde deja al trabajador y/o servidor público con una sanción administrativa siendo la de una suspensión temporal ya citada en capítulo anterior, no así con lo ahora determinado por la Constitución.

Es entonces que a raíz de la reforma el servidor público se va a ver obligado a ser separado de su cargo cuando se le apliquen uno o varias de las sanciones siguientes: *separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada*; siendo el *Pacto Federal* contradictorio a las leyes que siguen el procedimiento actualmente por las razones antes reseñadas.

### **3.4. Medios de impugnación.**

La actuación de la autoridad administrativa al interponer un recurso administrativo, consistirá no tanto en llevar a cabo una función materialmente judicial, dado que no existen dos intereses en conflicto, con relación a los cuales la autoridad administrativa esté por encima para dirimir la composición de los intereses en conflicto. En este caso, la autoridad no está por encima de los intereses de las partes, sino que es parte del conflicto al haber emitido un acto unilateral imperativo que lesiona los intereses de los gobernados; en este caso, el recurso

administrativo puede servir para la eliminación de un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo.

Por lo anterior, podemos entender que la finalidad del recurso administrativo es de controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho, el cual se interpondrá ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución.

Por lo tanto, se puede presentar según ante la autoridad que emitió el acto impugnado o bien, ante la misma autoridad si se trata de recurso jerárquico: en la inteligencia de que éstas siempre deberán ser órganos pertenecientes a la administración activa.

Esta particularidad es muy importante, en virtud de que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración, como pudiera ser judicial- procedimental, sólo están legitimados para establecerla el administrativo sino jurisdiccional.

Por otro lado, el recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme en caso de que se encuentre la ilegalidad del mismo a partir

de los agravios esgrimidos por el gobernado hablando en este caso de los servidores públicos estrictamente con carácter de confianza a estudio.

Es propio decir que en todo recurso administrativo existen dos clases de elementos: los esenciales y los secundarios; los primeros son aquellos como su nombre lo indica, consubstanciales a la existencia y a la validez del recurso administrativo y el segundo no deben cumplirse necesariamente para que el recurso sea procedente; y para MARGAIN MANAUTOU, como elemento esencial de validez, señala dos: el primero es el recurso administrativo esté establecido por el ordenamiento legal correspondiente; y el segundo, la existencia de una resolución administrativa<sup>(24)</sup>.

Con relación al primer elemento, podemos remarcar que nuestro sistema jurídico es de legalidad, por lo que en principio toda actividad de la administración pública debe de estar regulada por normas jurídicas.

Sin embargo, puede darse el caso que el recurso no se establezca en la ley desde un punto de vista formal, sino en el reglamento de la ley, lo cual conlleva la duda si el citado recurso es legal o por el contrario al ser ilegal no hay obligación de agotarlo.

---

<sup>24</sup> Cfr., Armienta Hernández, GONZALO. *“Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos”*, 7ª Edición, Porrúa, México, 2005. Pág. 89.

Por otro lado, se ha opinado que el recurso administrativo es una expresión particular del derecho de petición. Es entonces que el derecho de petición en nuestro país está consagrado en el artículo 8 constitucional, siendo éste uno de los derechos fundamentales que se comprenden dentro de las llamadas Garantías de Legalidad.

Para Ignacio Burgoa: *“la existencia de este derecho como garantía individual es la consecuencia de una existencia jurídica y social en un régimen de legalidad”*.<sup>25</sup>

El artículo 8 constitucional dispone: *“los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario.”*

Ante estas connotaciones, se aprecia que ambas definiciones en ocasiones se confunden, ya que, por una parte, tanto la instancia de petición prevista por el artículo antes citado como la instancia de reaceramiento, deben formularse por escrito y hacerse valer ante una autoridad.

Empero, para emitir su resolución, en el primer caso, no tiene que seguir un procedimiento determinado como los recursos administrativos, pues el precepto constitucional sólo lo obliga a contestar en breve plazo.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, Pág. 84.



Ahora bien el recurso administrativo se diferencia de la petición encuadrada por la *Constitución*. Como elemento esencial, la existencia previa de una resolución dictada por un órgano de la administración, y la instancia de petición no tiene como presupuesto necesario un acto de autoridad.

En entonces que recurso administrativo, es el medio legal de que se puede servir el particular afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo para obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, para que ésta, a su vez, lo revoque, lo anule o lo reforme en el supuesto de su ilegalidad.

Se preguntarán el por qué hacemos la referencia al recurso administrativo, en vez de enfatizar el medio de impugnación. Versa en el sentido que ambos conceptos refieren al medio de impugnación propiamente establecido como recurso administrativo y para ello existe esta breve definición:

*“Los medios de impugnación comprenden tanto los recursos como los procesos autónomos de finalidad de los medios de impugnación es la de ofrecer la oportunidad de corregir los errores en que los jueces pueden incurrir en la aplicación del Derecho, no ya por malicia, sino simplemente, por las dificultades propias de su función y en atención a la falibilidad humana”<sup>26</sup>.*

---

<sup>26</sup> Doctor. De la Luz Tapia, RICARDO. “*Procedimiento Administrativo Disciplinario Comentado*”. Sista. Pág. 270.

Tan es así que para SERRA ROJAS, el recurso administrativo, “es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesiona su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”<sup>27</sup>.

Por otro lado, por medio de impugnación puede entenderse: “Sistemas que tiene a su alcance el gobernado para manifestar su desacuerdo con un acto del poder público y para tratar de evitar cause daño...”<sup>28</sup>.

Al estudiar la impugnación, cabe destacar que ANTONIO MICHELI GIAN expone: “...el Proceso de consignación no se agota con el pronunciamiento de la decisión por parte del juez que ha sido el primero en tomar el examen de la controversia. El legislador ha acogido, en efecto, una regla de la experiencia que enseña como dos jueces diferentes tengan el modo de profundizar mejor que uno sólo la sustanciación y la decisión de la causa y por consiguiente, de decidir mejor la controversia. Los medios de impugnación son los instrumentos

---

<sup>27</sup> Op. Cit., Pág. 138.

<sup>28</sup> Iure, Editores, México, 2006. Tomo 2(D.N). Pág. 778.

*procesales ofrecidos a las partes para provocar aquel control sobre la decisión del juez, no sólo diverso de aquél que ha emitido el pronunciamiento impugnado o gravado, sino también de grado superior, aún cuando no esté en relación jerárquica verdadera y propia con el primero. No se excluye, sin embargo, que en ciertos casos, en consideración al tipo de control...”.*

Debemos advertir que el término impugnación es multívoco y al intentar precisar su significado tomaremos en cuenta lo que BRISEÑO SIERRA advierte: *“Hay en la impugnación un dato que no debe olvidarse. El dinamismo de la instancia. La impugnación es la aplicación de instar con el fin particular, individualizado. La peculiaridad que singulariza a este tipo de instancia es aquella pretensión de resistir la existencia, producción o los efectos de ciertas clases de actos jurídicos....”*<sup>29</sup>.

Por lo anterior, al no estar de acuerdo el servidor público con el fallo interpuesto en su contra, tendrá la facultad de interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ello respecto al artículo 73 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. En cuanto al recurso de revocación, lo promueve el servidor público afectado, el término que tendrá es de quince días siguientes a la fecha de publicación que surta efectos la notificación, de acuerdo a la *Ley en cita*.

---

<sup>29</sup> *Op. Cit.* , Página 138.

La mayoría de los autores consideran necesarios para la procedencia de un recurso administrativo ciertos elementos. Es entonces que la mayoría de las leyes reglamentarias de este medio de control, se observa la tendencia a reducirlos al mínimo, pues la administración también tiene interés institucional en modificar o revocar aquellas resoluciones contrarias al orden jurídico, por lo que si el particular omite alguno de los recursos de carácter secundario, conviene para lograr mayor eficiencia administrativa, que la autoridad supla la deficiencia de la queja: ello con el propósito de analizar si la resolución fue debidamente emitida con lo cual se logran evidentes beneficios que trascienden en una mayoría respetabilidad hacia la administración pública y crean un clima de confianza entre los gobernados.

Concretizando, los elementos esenciales para la procedencia del recurso administrativo son:

*A) Un acto administrativo definitivo*

*B) Capacidad jurídica para interponerlo*

*C) Afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico).*

*En el supuesto de que no se contara con estos elementos indispensables para la admisión del recurso, será la autoridad competente para decidir sobre el fondo del asunto, la que determine la improcedencia del mismo.*

Como requisitos formales se deben entender los siguientes:

- Señalar la autoridad responsable.
- Citar la resolución que se reclama.
- Exposición de antecedentes.
- Citar de preceptos legales de violación.
- Capítulo de pruebas.

Además de los antes descritos, deberá acompañar documentos que acrediten su personalidad, cuando actúe en nombre de otro o de personas morales, el documento en que conste el acto impugnado, constancia de la notificación del acto cuya legalidad se reclame en su caso, las pruebas documentales en que apoye su petición, cuando éstas se encuentren a su disposición. Si no fuese así, deberá señalar el archivo o lugar en que puedan localizarse.

Ahora bien, entrando el estudio de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, como ya se mencionó, cabe el recurso de revocación y el procedimiento a seguir lo determinan los siguientes arábigos:

*Artículo 70.- “Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las resoluciones administrativas por las que se les imponga las sanciones a que se refiere este Capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese Tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiesen sido privado por la*

*ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes”.*

*“Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución incurrida”.*

*“La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:*

*I.- Se iniciará mediante escrito en el que se deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;*

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

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

*Artículo 72.- “La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:*

*I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación; y*

*II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos;*

- a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de las resoluciones recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente; y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público”.

*Artículo 73.- “El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación será también impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.*

*Artículo 74.- “Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico”.*

En cuanto a la *Ley del Procedimiento Administrativo*, se cuenta con los recursos siguientes: el de inconformidad o juicio de nulidad este último interpuesto ante el Tribunal; según el artículo 108 de la ley en cita que al respecto dice:

*“Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad...” “...o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal...”*

En su artículo 109 se establece el término para interponer dichos recursos que será de 15 días contados a partir del día siguiente en que

surta efectos la notificación de la resolución que se recurra. Pero veamos que determina los numerales siguientes, relativos y aplicables:

*“Artículo 110.- El recurso de inconformidad deberá interpretarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.”*

*“Artículo 111.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;*
- II. El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;*
- III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de esta;*
- IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;*
- V. La descripción de los hechos antecedentes, de la resolución que se recurre;*
- VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre;*
- VII. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y*
- VIII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionan.”*



*“Artículo 112.-Con el recurso de inconformidad se deberá acompañar los siguientes documentos:*

*I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe en nombre de otro o persona moral.*

*II. El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito, o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse por escrito de iniciación del procedimiento, o el documento por el cual no hubiere recaído resolución alguna.*

*III. La constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación o la manifestación bajo la protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución; y*

*IV. Las pruebas que se acompañen.”*

*“Artículo 113.- En caso que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos o de presentar los documentos que se señalen en los dos artículos anteriores, el superior jerárquico que conozca el recurso, deberá prevenirlo por escrito por una vez para que en término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal subsane la irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto”.*

*“Si el escrito de interposición del recurso no aparece firmado por el interesado, o por quien debe hacerlo se tendrá por no interpuesto”.*

*“Artículo 114.- El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes que se resuelva la inconformidad”.*

*“El superior jerárquico deberá acordar en su caso, el otorgamiento de la suspensión o denegación de la misma dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.”*

*“Artículo 115.- El superior jerárquico al resolver sobre la providencia cautelar, deberá señalar en su caso, las garantías necesarias para cumplir los daños y perjuicios que pudiera ocasionarse con dicha medida. Tratándose de multas, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero”.*

*“En los casos que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que se ocasionen con dicha medida.”*

*“Artículo 116.- No se otorgará la suspensión en aquellos casos en que se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento”.*

*“Artículo 117.- Los recurrentes a quienes se otorgue la suspensión del acto o la resolución administrativa, deberán garantizar, cuando no se trate de créditos fiscales, en alguna de las formas siguientes:*

- I. Billete de depósito expedido por la institución autorizada, o*
- II. Fianza expedida por institución respectiva.”*

*“Artículo 118.- La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso”.*

*“Artículo 119.- La suspensión podrá revocarse por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó”.*

*“Artículo 120.- Recibido el recurso por el superior jerárquico, le solicitará al inferior un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo en un plazo de cinco días hábiles”.*

*“En un término de tres días hábiles, contados a partir de la recepción del Informe, el superior jerárquico deberá proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente personalmente. Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma providencia la fecha para la celebración de la audiencia de ley en el recurso. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles subsecuentes”.*

*“Artículo 121.- Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:*

- I. Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;*
- II. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;*
- III. Contra actos consumados de modo irreparable;*
- IV. Contra el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o*

V. Cuando esté tramitado ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo”.

“Artículo 122.- Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente desista expresamente;
- II. El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a una persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Hayan cesado los efectos del acto impugnado;
- V. Falte el objeto o materia del acto; o
- VI. No se probare la existencia del acto impugnado.”

“Artículo 123.- La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir alegatos. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres”.

“No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”

“Artículo 124.- El superior jerárquico deberá emitir la resolución al recurso, al término de la audiencia de Ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta”.

“Si transcurrido el término previsto en este artículo, el superior jerárquico no dicta resolución expresa al recurso, se entenderá confirmado el acto impugnado”.

*“Artículo 125.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad competente la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto”.*

*“La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso”.*

*“Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución”.*

*“Artículo 126.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:*

- I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;*
- II. Confirmar el acto impugnado;*
- III. Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o*
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo”.*

*“Artículo 127.- No se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativos con argumentos que no haya hecho valer el recurrente”.*

*“Artículo 128.- Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal”.*

Los ordinales antes transcritos precisan el procedimiento que llevará a cabo el servidor público, en caso que interponga el recurso de inconformidad e, incluso, el juicio de nulidad en caso que quedara inconforme con la resolución que se le haya emitido.

## Capítulo 4.

### **4. La inequidad, la injusticia de la reforma y la indefensión del servidor público.**

Abordar este tema es preciso, pues es la base del estudio respecto a los derechos del servidor público, concretamente de los denominados “*trabajadores de confianza*”, que con al reforma se verán transgredidos, provocando la aplicación de la reforma injusticia e ilegalidad, colocando a aquéllos en estado de indefensión y, por ende, sin posibilidad de recurrir a medio de impugnación alguno, según el contenido del artículo 123 *Constitucional*, Apartado “B”, fracción XIII.

Aunado a ello, vale decir que el Estado se torna severo y, al aducirse que vivimos en un Estado de derecho, se obliga a los servidores públicos que nos incumben a seguir las leyes, reglas, decretos y reglamentos.

Pero, ¿qué es exactamente un Estado de Derecho?, Es el avance del Estado Moderno consolidado que se dio a mediados del siglo XV, surge del llamado Estado de Derecho, en que la nota fundamental es la igualdad ante la ley, el sometimiento de todos a ésta, incluido el propio

estado; dicha ley debe estar ceñida a la voluntad general de la sociedad y a su interés mayoritario<sup>30</sup>.

Ahora bien, pongamos en claro que el Estado decidió optar por esa reforma puesto que: *“...busca el reducir las prácticas ilegales de algunos policías, peritos y agentes del ministerio Público, cuando sepan que si incurren en ilegalidad, por ningún motivo podrán ser reinstalados en su cargo...”*, consecuencia esto de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia.

De tal tesitura, se colige que el Estado actúa y seguirá actuando de manera inequívoca, sin reflexionar en los errores o injusticias en que puedan verse envueltos los servidores públicos, en este caso los de confianza, porque una circunstancia no propiciada por éstos, como sería el caso de un infundo o un maltrato del ofendido o víctima hacia el servidor y todavía lo acuse de mala actuación. La citada ley reitera el que servidores públicos no sean reincorporados al servicio por ningún motivo; estableciendo, además que, independientemente del proceso que interponga ante los “ojos” del Estado, quedarán marcados ante la sociedad como malos servidores públicos.

Ahondando al respecto, resulta menester comprender lo que significan los conceptos inequidad e injusticia, pues a nuestro parecer ambos términos reflejan la indefensión a que se ve sometido el servidor

---

<sup>30</sup> Consúltese: Martínez Morales, RAFAEL I. *Diccionario Jurídico. “Derecho Administrativo”*. Volumen 3. Harla. México. 1996. Pág.100



público materia de nuestro análisis. Es así como afirmamos que, por inequidad entendemos donde no se observa el principio *indubio pro actione*; esto es, que no se da el procedimiento que se debe de tener para lograr un resultado más favorable al administrado; es decir, el hecho de que por ser servidor público, de confianza, al cometer algún error o injustificación de su responsabilidad no tiene el derecho como muchos otros gobernados de estar sujeto a un procedimiento en el que se agote la última Instancia; por lo tanto, la reforma constitucional es inequitativa o, mejor dicho, excluye uno de los principios rectores generales del derecho y que la propia constitución consagra para todo procedimiento.

No observar el principio de legalidad, implica la no adecuación de los actos de autoridad a la ley. De esta manera, se vulnera la garantía establecida en el propio *Pacto Federal*, establecida en su numeral 16, garantía que, al violarse, deja en estado de indefensión al empleado de confianza, porque, aun cuando se inicie un juicio y/o medio de defensa, independientemente del fallo a favor o en contra, el servidor público es separado de su empleo y no puede promover ningún otro medio del cuál pueda pelear por sus derechos esto en interpretación del mismo artículo. Por ende, la indefensión se entiende como la falta de defensa actual o permanente de la parte a quien se niegan, total o parcialmente, los medios procesales de defensa, y de modo especial los de ser oído y patrocinado por letrado<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> CABANELLAS, Tomo II. *Ibid.*, Pág. 364.

Es en este sentido, la carencia o la falta de un derecho coloca al empleado de confianza en la inequidad y la injusticia, las cuales van de la mano, quedando aquél sin medio de defensa por el cual pueda recuperar su puesto o plaza, incluso acreditando su inocencia y/o justificación del acto por el que el Estado y la sociedad los estigmatizó.

#### **4.1. Posibles perjuicios para el servidor público.**

El servidor público, al ser destituido de su cargo, gozará de baja o nula reputación, provocándole quizá defraudación y desilusión de sí mismo, amén de la interrogante de cómo será visto y tratado por la sociedad. Más aún, verá frenadas sus expectativas de desarrollo y crecimiento profesional e, incluso, un empleado de confianza sancionado de manera injusta y que, mediante el procedimiento conducente, acredite con resolución definitiva su no falta de profesionalismo, honradez y probidad, al no ser reincorporado por el estado a su cargo o empleo, podrá ver frenada su limpia trayectoria de diez, quince o veinte años en diez, quince o veinte segundos, pues al Estado, al parecer, lo único relevante es dar por terminada la relación laboral del servidor público.

Esté por demás decir que, un servidor público que se halle en tal situación, en cada oportunidad de empleo que solicite lleva ínsita una mala recomendación y difícilmente puede llegar a encontrar empleo; si a ello agregamos que tenga determinada edad, con mayor dificultad podrá

colocarse en otro puesto, porque en la actualidad, si somos realistas, hay mayores oportunidades para la gente joven que para los que pasan de los 40 años y, por ende, en ninguna de las dependencias de gobierno podrá emplearse.

Por otro lado, más allá de reforma es difícil imaginar las graves consecuencias que puede enfrentar un empleado de confianza al que ya no se le permite reincorporarse a su cargo, aún cuando le sea favorable una resolución, y con tal eventualidad deja de percibir un salario del cual dependía una familia cuando aquél económicamente sostenía y/o atribuía al gasto. Más incierto se vuelve su futuro con la crisis económica y el consabido desempleo que vivimos hoy día.

#### **4.1.1. Pérdida de empleo.**

Entre los principales perjuicios, como ya se mencionó, encontramos la pérdida del empleo que no es más que el desenlace de una relación laboral, justificada o no, en la cual el servidor público se ve sumergido y estrictamente, de acuerdo a la *Constitución*, encontramos dichos perjuicios cuando la autoridad resuelva acerca de las siguientes figuras: separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de su empleo, no obstante que el servidor público haya laborado toda su vida, ello traerá como consecuencia, la pérdida del empleo, el ex empleado se verá obligado a desempeñarse en cualquier trabajo que en algún momento dado pudiera conseguir, pues lleva las de

perder por su mala fama y/o reputación, y seguramente, sin carta de recomendación que finalmente es lo de menos, pues el problema aquí es la pérdida de su trabajo con el cual sostenía a su familia o contribuía para un mejor bienestar; por lo tanto, no tendrá muchas alternativas para poder colocarse y difícilmente encontrará un trabajo, más cuando llevaba tiempo trabajando su institución o dependencia; trabajadores que llevan años laborando y dejaron su vida con algunos cuantos años para jubilarse y, sin mayor pudor, los remueven de su cargo sin tener además derecho a una pensión; claro, esto observando el caso de las personas en edad adulta, quienes difícilmente podrán a colocarse y comenzar de nuevo un empleo.

La pérdida del empleo es un tema muy largo de superar, pues actualmente vivimos la crisis del desempleo y con un salario mísero que apenas alcanza para sobrevivir. Es uno de los temas más preocupantes que puede vivir una persona y más si se es “señalada” o estigmatizada, y, lo peor, es que percibir un salario ya no digno, sino que le permita contar con un sustento familiar austero.

#### **4.1.2. Estigma.**

Otro de los problemas que enfrenta el servidor público al encontrarse bajo dicha premisa, lo será, como ya se estableció líneas anteriores, el estigma, término del que podemos señalar lo siguiente:

La palabra estigma (del griego, *mancha* o *picadura*) tiene varias acepciones. En sociología, el estigma es una condición, atributo, rasgo o comportamiento que hace que su portador sea incluido en una categoría social hacia cuyos miembros se genera una respuesta negativa y se les ve como «culturalmente inaceptables» o inferiores<sup>32</sup>.

Es estigma es una forma de etiquetar a una persona y/o personas, las cuales por casualidades de la vida o injusticias se ven involucradas en una conflictiva, aparente o real, grave o mínima, individual, grupal o colectiva, según sea el caso, pero que como consecuencia acarrear que las personas quedan marcados por la misma sociedad. Pero, además del aspecto sociológico debemos considerar el moral, por lo que cabe preguntar: ¿qué es la moral?, respondiéndose que la moral es una de las normas que rige las costumbres de la gente en la sociedad y que etiqueta a la gente como “buena” o “mala persona”, según sea el caso. Es entonces que los peores críticos y jueces de la actuación de los servidores públicos lo son la costumbre que tiene la gente de etiquetar o señalar a las persona y/o personas sin fundamento o, si lo hubiere, se sabe que el mismo gobierno como el titular de una dependencia generalmente buscan encontrar un culpable, coloquialmente llamado “chivos expiatorios”, sin abundar o analizar a fondo la situación y poco hacen cuando se revela que el aparentemente culpable no lo es o no lo fue, quedando en indefensión hasta en tanto no le sea favorable un fallo de autoridad competente. Así, la situación del trabajador de confianza equivale al de una persona a la que se hace un tatuaje permanente, el

---

<sup>32</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Estigma>

cual cargará toda su vida como pesada loza que lo estigmatiza ante los demás.

Es entonces que el estigma es la deshonra, o mala fama que adquiere el servidor público al encontrarse bajo dicha situación. En este caso, la desconfianza que tendrá la gente o la sociedad al verlo, o bien al querer contratarlo de nuevo, pues, como ya se anotó, difícilmente podrá regresar a la vida laboral a retomar el paso para poder desempeñarse de acuerdo a sus capacidades y, en este sentido, nos volvemos a encontrar drásticas alternativas de vida.

#### **4.1.3. Inexistencia de medios de impugnación.**

Si nos abocamos al artículo 123 de la *Ley Suprema*, Apartado “B”, fracción XIII segundo párrafo, encontramos que al trabajador no tiene salida, se encuentra indefenso y, por lo tanto, no puede impugnar la resolución fallada en su contra. Es entonces que se da la inexistencia de los medios de impugnación. Ergo, nuestra propia *Constitución* al parecer entra en jaque y es antinómica, porque sus numerales 103 y 107 que consagran el juicio de amparo, parecen contravenir y limitar la reforma al arábigo legal 123 del mismo ordenamiento, por lo que parece estamos ante un concurso aparente de normas.

A mayor abundamiento, si referimos a la Pirámide de Kelsen encontramos como la *Ley Suprema* a la *Constitución*, a la par que los

tratados y convenios internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, estando en importancia después la ley secundaria. Así lo determina el artículo 133 del *Pacto Federal* que establece: “*Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...serán ley suprema de toda la Unión...*”. Por lo tanto, se entiende que el criterio que prevalece lo será la *Ley Federal*, tomando en consideración a lo que establece la ley.

Ahora bien, al encontrarse el servidor público bajo la situación que marca la reforma constitucional, puede optar por la interposición del juicio de amparo como medio de recurso el cual es válido, independientemente del criterio que maneja la misma constitución al no permitir su reincorporación al servicio, pues este acto resuelta ser un acto de molestia y de posible conculcación a las garantías constitucionales. El juicio de garantías, pues, puede traer para el trabajador de confianza la protección de la justicia federal, siempre y cuando compruebe que el derecho le asiste, debiendo ser materia de debate cómo y en qué términos el Estado, encarnado en cualquiera de las autoridades federal, estatal o municipal, asumirá o se negará a reincorporar al servidor público al servicio, y en qué términos sustentará que en ningún caso dé lugar a la reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa promovido.

De tal tesitura, puede colegirse que las disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad pueda reclamarse a través del amparo directo, lo son única y exclusivamente las leyes, los tratados y los reglamentos;

es decir, los actos eminentemente legislativos y no las circulares, instructivos o acuerdos que son de naturaleza jurídica administrativa, pues son emitidos por órganos internos administrativos, por lo que éstos, a fin de cuentas, las circulares, instructivos, oficios y acuerdos, constituyen verdaderas opciones de abuso para que los superiores jerárquicos aduzcan sin el menor rubor que un trabajador de confianza es falto de probidad y da lugar a una de las medidas que cita el numeral 123 *constitucional* en su reforma. Sustenta tal aserto la siguiente tesis jurisprudencial, que a la letra reza:

***“INFONAVIT. LOS INSTRUCTIVOS EMITIDOS POR ÉL NO, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.***

*El artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo, establece: "La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: ... IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiera puesto fin al juicio, constitutivo del o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en el que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado. Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado, la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia". De la lectura de dicho precepto se advierte claramente que, las disposiciones normativas cuya inconstitucionalidad pueda reclamarse a través del amparo directo, lo son única y exclusivamente las leyes, los tratados y los reglamentos; es decir, los actos eminentemente legislativos y no las circulares, instructivos o acuerdos que disfrutaban de la naturaleza jurídica de actos meramente administrativos, pues éstos son emitidos por órganos*



*internos administrativos, como lo es el consejo de administración del INFONAVIT”.*

*Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.T.C.*

*Amparo directo 424/92. Sabritas, S. A. de C. V. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretario: José Luis Fuentes Reyes.*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo X, Diciembre de 1992. Pág. 319. Tesis Aislada.*

**“ACUERDOS O DECRETOS QUE AFECTAN SOLAMENTE A PERSONAS DETERMINADAS, NOTIFICACIONES A LAS.** *La ley determina que las disposiciones de observancia general, leyes reglamentos, circulares etc., obligan por su sola publicación en el diario oficial, pero no hay prevención expresa con relación a aquellos acuerdos o decretos que afecten a personas determinadas, de lo que es de colegirse que, en estos casos la sola publicación no es suficiente para tener las por sabedoras de los acuerdos, pues no se llenaría la finalidad que exige el artículo 14 constitucional, al prevenir que nadie puede ser privado de sus derechos y posesiones, sin que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo de esencia el hacer llegar al conocimiento del interesado los procedimientos que se siguen en su contra, para que pueda atender a su defensa; conocimiento que no puede aceptarse que existe, cuando los medios empleados para hacerse saber dichos procedimientos, no son los adecuados, como sucede con las publicaciones en un periódico oficial.*

*2a.Saldívar y S. Alfredo y coag. pág. 4088. T. XLV. 31 de agosto de 1935.*

*Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XLV. Pág. 4088. Tesis Aislada.*

En esta parte de nuestra investigación, cabe hacernos un cuestionamiento y/o reflexión: ¿Hasta qué punto puede recurrir un servidor público, particularmente un Agente del Ministerio Público, que ha obtenido un fallo favorable y no se le permite su reincorporación al servicio público por parte del Estado, al amparo de las **Directrices sobre la función de los fiscales**, Acuerdo internacional adoptado en el

Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana, Cuba, en fecha 7 de septiembre de 1990?. Y ello se afirma porque en dicho acuerdo, algunos de sus Considerandos, literalmente rezan:

*“...Considerando que los fiscales desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia, y que las normas que rigen el desempeño de sus importantes funciones deben fomentar el respeto y el cumplimiento de los principios mencionados y contribuir de esa manera a un sistema penal justo y equitativo y a la protección eficaz de los ciudadanos contra la delincuencia....Considerando que es fundamental asegurar que los fiscales posean las calificaciones profesionales necesarias para el desempeño de sus funciones, mejorando los métodos de contratación y capacitación jurídica y profesional, y proporcionando todos los medios necesarios para que puedan desempeñar correctamente su función en la lucha contra la delincuencia, en particular sus nuevas formas y dimensiones...”Considerando que en su resolución 7, el Séptimo Congreso exhortó al Comité a que examinase la necesidad de establecer directrices relativas, entre otras cosas, a la selección, la formación profesional y la condición de los fiscales, sus funciones y la conducta que de ellos se espera, los medios de mejorar su contribución al buen funcionamiento del sistema de justicia penal y su cooperación con la policía, el alcance de sus facultades discrecionales y su papel en el procedimiento penal, y a que presentase informes al respecto a los futuros congresos de las Naciones Unidas, Las Directrices siguientes,*

*formuladas para asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal deben ser respetadas y tenidas en cuenta por los gobiernos en el marco de sus leyes y prácticas nacionales y deben señalarse a la atención de los fiscales y de otras personas tales como jueces, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general...”.*

A mayor abundamiento, qué sucederá en caso que un Agente del Ministerio Público, que ha obtenido un fallo favorable y no se le permite su reincorporación al servicio público por parte del Estado, habiendo demostrado inconcusamente el Agente del Ministerio Público que cubre el perfil exigido por las Directrices, al haber obtenido adecuadas calificaciones, y es incuestionable su proceso de selección y capacitación; esto es, cuando se acredita que es una persona proba e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas, cómo es que un Estado Parte debe adoptar las medidas necesarias para que no incurra en discriminación contra un Ministerio Público que, hasta de su negativa a reincorporarlo al servicio, tenga una formación y capacitación adecuadas, mostrando sin ápice de duda los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo y que, en su calidad de miembros esenciales de la procuración y/o administración de justicia, haya mantenido en todo momento el honor y la dignidad de su profesión.

Esto es, como un Estado negará la reincorporación al servicio de un trabajador de confianza cuando aquél, al suscribir las **Directrices sobre la función de los fiscales**, se comprometió a garantizar que los fiscales  puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole. Además, dicha negativa de un Estado a la reincorporación de un servidor público al servicio contraviene diversas Directrices, consistentes en que “...6. Las leyes o las normas o reglamentaciones de conocimiento público se establecerán para condiciones razonables de servicio, una remuneración adecuada y, cuando corresponda, seguridad en el cargo, pensión y edad de jubilación....7. El ascenso de los fiscales, cuando exista ese sistema, se basará en factores objetivos, especialmente en su idoneidad, capacidad, probidad y experiencia, y las decisiones que se adopten al respecto se atenderán a un procedimiento equitativo e imparcial...”, es decir, el estado coarta todas estas expectativas a sus Agente del Ministerio Público cuando no ha lugar a recriminárselos a éstos mala actuación o ser faltos de probidad. Además, bajo qué carácter puede negarse a un Agente del Ministerio Público reincorporarse al servicio cuando México, siendo un Estado parte de las **Directrices sobre la función de los fiscales**, en las referentes a la “Libertad de expresión y asociación” se comprometió a que: “...11. Los fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de

*fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público....12. Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal...” y, tocante a las Directrices sobre las “Actuaciones disciplinarias”, se comprometió a velar porque “...21. Las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales estarán previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente....22. Las actuaciones disciplinarias contra los fiscales garantizarán una evaluación y decisión objetivas. Se determinarán de conformidad con la ley, el código de conducta profesional y otras reglas y normas éticas establecidas y teniendo presentes estas Directrices...”;* pero que con un fallo favorable de autoridad competente, el Agente del Ministerio Público demostró fehacientemente no haber dado lugar a medida disciplinaria alguna y porque, además, otra directriz expresamente faculta a los Agente del Ministerio Público a recurrir a Instancias nacionales o internacionales para aducir que se cometen violaciones a las Directrices en comento, o sea: “...24. Los fiscales que tengan motivos para estimar que se ha cometido, o que está por cometerse, una violación de las presentes Directrices lo comunicarán a sus superiores jerárquicos y, cuando sea

*necesario, a otras autoridades u órganos competentes, con facultades en materia de revisión o recurso....”.* Hasta el momento de nuestra investigación, no hallamos antecedentes que un fiscal o Agente del Ministerio Público hay recurrido al amparo de las ***Directrices sobre la función de los fiscales*** pero se sabe que, cuando éstas hayan sido vulneradas por un Estado Parte como lo es México, puede acudir aquél a instancias como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) e, incluso, la Corte Internacional de la Haya.

Como corolario a este Apartado, a nuestro juicio, en sentido estricto, el numeral 123 apartado B de la fracción XIII segundo párrafo *Constitucional* consagra que cualquier servidor público puede ser sancionado, cesado, removido, separado, dado de baja o hasta cualquiera de las causa por las que determinen la terminación del servicio, sin poder defenderse para poder reincorporarse a su servicio, porque si bien es cierto, los medios de impugnación se hicieron para demostrar que en algún momento el tribunal jurisdiccional de origen cayera en error y se equivocara al dar su resolución, el invocado artículo señala que el servidor público no podrá ser reincorporado a su labor, independientemente del fallo a favor o en contra; por lo tanto, la inexistencia de medios de impugnación parece hacer nugatoria la posibilidad que el servidor público se defienda plenamente de cualquier imputación en su contra.

## **4.2. Aplicación o no del principio de retroactividad de la ley, según el acto imputado al servidor público.**

Aunque pudiere el principio de irretroactividad de la ley, haberse explicado en el Capítulo que antecede, particularmente en la parte referente a los medios de impugnación, decidimos ahondar sobre la temática en esta parte de la investigación, porque, a nuestro juicio, cuando comience a aplicarse la no reincorporación al servicio para los trabajadores de confianza, éstos recurrirán al juicio de garantías, invocando la protección de la justicia federal aduciendo violación al numeral 14 *Constitucional*, constituyéndose su petición en una cuestión de equidad o inequidad, de justicia o injusticia, de defensa o indefensa, y es esto justo el punto a discusión en el presente capítulo.

Se sabe que las normas únicamente rigen durante un periodo de vigencia, es decir, solamente puede regular los hechos que se produzcan entre fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación; sin embargo, por determinados actos legislativos, la eficacia temporal de una ley, sustantiva o adjetiva, puede retrotraer o ultratraer sus efectos, beneficiando o perjudicando a quien se le aplica.

La normalidad jurídica dicta que la norma tenga una vida determinada temporalmente: rige desde su nacimiento hasta su extinción jurídica (activa positiva). La excepción a esta regla se utiliza en la siguiente hipótesis:

- a) Cuando una norma pretende regir situaciones jurídicas anteriores a su entrada en vigor (actividad negativa o retroactiva); y
- b) Cuando pretende girar situaciones jurídicas hacia el futuro infinito (ultra-actividad).

De lo anterior, en cuanto a la actividad positiva de las normas jurídicas podemos reafirmar que, por regla general, la ley sólo obliga para los actos cometidos a partir de su vigencia; es decir, la ley tiene solamente eficacia para las conductas cometidas después de su entrada en vigor y, por tanto, no puede ser aplicada a acciones u omisiones anteriormente a ella. La razón es sencilla, pues ninguna seguridad jurídica existiría para los particulares si sus derechos, fortunas, condición personal y los efectos de sus actos pudieran a cada instante ser modificados o anulados por un cambio de voluntad del legislador o del juzgador.

Ni nuestra *Constitución Política* ni los códigos sustantivos o adjetivos, fijan término alguno a partir del cual deben entrar en vigor las leyes. Son el artículo 3 y 4 del *Código Civil Federal*, los que dentro de nuestro entero sistema jurídico mexicano, fijan las reglas de eficacia temporal de las normas jurídicas.

Al analizar si es procedente o no la aplicación de la retroactividad, debemos primero atender el contenido del párrafo primero del numeral 14 de la Ley Suprema, a saber:



*Artículo 14. “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”.*

A juicio de RAFAEL MARTÍNEZ, “...la retroactividad: Es dar a una ley u otro acto jurídico efectos para regular situaciones pretéritas...”<sup>33</sup>;

A la luz del contenido del artículo 14 *Constitucional* y la definición que antecede, podemos señalar que la irretroactividad de las leyes es una garantía constitucional y con ella precisamente se garantiza al gobernado una mayor seguridad jurídica, ante el problema de la eficacia temporal de las normas jurídicas.

El análisis de la retroactividad de las leyes requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una

---

<sup>33</sup> MARTÍNEZ, Tomo III. *Ibid.*, pág. 1046.

ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.

Es decir, la retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.

Bajo este panorama, antes de analizar si la retroactividad tiene aplicación o no sobre los trabajadores de confianza que se contrataron con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, antes de la reforma el numeral 123 de la *Ley Suprema* de 2008 dos mil ocho, observemos las distintas denominaciones o formas de llamar a la misma:

Líneas atrás se expuso que RAFAEL MARTÍNEZ, la retroactividad: *“...Es dar a una ley u otro acto jurídico efectos para regular situaciones pretéritas...”*<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> MARTÍNEZ, Tomo III. *Ibíd.*, pág.

Luego entonces, la irretroactividad refiere a los requisitos constitucionales del acto administrativo. En otras palabras, es un principio constituido en el artículo 14 *Constitucional*, aplicable a los actos administrativos. Luego entonces, la no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de éste, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

Entendida la retroactividad como el principio de la no retroactividad de las leyes cuando afecten al esfera del gobernado y que el artículo 14 *constitucional* impone como garantía de seguridad jurídica, resulta aplicable para los actos administrativos y, dado que los órganos de la administración pública actúan con base a la normatividad, es lógico concluir que sus acciones deben sustentarse en lo dispuesto por la constitución y leyes secundarias.

La no retroactividad de la ley es fundamental en el derecho, pues por primigenio sentido de certeza jurídica, la norma debe tener plena vigencia en el momento en que ocurren los actos o hechos que van a regular; de ninguna manera el actuar humano puede quedar sujeto a futuras leyes cuyo contenido se ignora. La disposición constitucional, como está redactada, implica que es posible la aplicación retroactiva en beneficio del individuo, supuesto frecuente en materia penal, cuando las consecuencias punitivas de una conducta se ven atenuadas por una ley posterior.

En este orden de ideas, es menester señalar que la retroactividad es el principio que pueden hacer válido los servidores públicos que hayan sido sancionados de acuerdo con la actual reforma, pues, con fundamento en el artículo 14 *constitucional*, puede invocar perjuicio en su contra y de manera alguna lo beneficia. Antes bien, la no aplicación de la reforma sería la parte benéfica, pues la garantía que establece el numeral 14, interpretada a *contrario sensu*, establece que una ley sí podrá tener efectos retroactivos cuando beneficie a la persona, lo que no acontece con la reforma, razón sobrada para afirmar que una autoridad competente tendrá que decidir sobre la no reincorporación al servicio para los trabajadores de confianza que el Estado se arroga como derecho y habría que estar a ver qué sucede con el Gobierno del Distrito Federal, que es el que nos interesa, cuando no quiera reincorporar a un trabajador en su empleo y exista una resolución de la justicia federal, por ejemplo, que por vía de amparo haya protegido al servidor público y ordene su reincorporación y la reivindicación de todos sus derechos cuando se demuestre que es un servidor público cabal, probo, eficiente y eficaz.

## Propuesta.

Podemos darnos cuenta, con base al estudio realizado y cuestionado, que el artículo 123 de la *Ley Suprema*, Apartado "B", fracción XIII segundo párrafo, refiere estrictamente a los trabajadores de confianza, a saber:

Agentes del Ministerio Público, Peritos y Miembros de Instituciones Policiales de la Federación, los Estados y los Municipios, pero nuestra investigación destaca el caso de los servidores públicos de la Administración del Gobierno del Distrito Federal.

Dichos servidores públicos podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes al momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si el Órgano Jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Por lo tanto, la lectura de la reforma realizada a la *Constitución* es ambivalente y atenta contra los derechos de los empleados de confianza

antes citados, porque el servidor público queda en estado de indefensión y no tiene salida para ser reinstalado, olvidándose el Legislador de proteger al trabajador en caso de encontrarse éste en dicha situación. Por lo tanto, es cuestionable la reforma pero más su aplicación, pues generará, entre sus principales consecuencias, el desempleo, porque pudiera darse el caso que el servidor público resultare inocente y, de cualquier manera, quedaría fuera de su trabajo, pagándosele solamente los derechos que presuntamente le corresponderían. Por consiguiente, el Estado, al realizar la reforma, no pensó las consecuencias que ésta traería, porque obviamente el servidor público, al verse en esta situación, por estigma, la angustia de quedarse sin empleo, etcétera, puede incurrir en actos de corrupción, pudiendo incluso tratar de sobornar a su titular, a su jefe inmediato o hasta un superior jerárquico, con tal de seguir conservando su empleo. Por lo anterior, considero que la mejor solución a esta reforma será una contrarreforma, tendiente a nulificar o desaparecer la facultad del Estado para no reincorporar a ningún servidor en su empleo y sí lo reincorpore cuando, sin duda alguna, al multireferido servidor público no se le finque responsabilidad administrativa.

La reforma de 2008 al *Pacto Federal*, en su artículo 123, Apartado “B”, fracción XIII segundo párrafo, establece:

*Arábigo 123. “...Los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer*

*en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido...*

La lectura que hacemos de dicha reforma nos permite afirmar que, con ella, el Estado muestra un carácter autoritario y represor, pues de manera tajante deja al servidor público fuera de servicio, sin darle la oportunidad de ser reincorporado, no obstante el derecho de éste a defenderse, ya que el Estado, con independencia del fallo a favor o en contra, destituirá al servidor público de su cargo, incurriendo el Estado en contradicción con su discurso cuando se presenta como un Estado democrático de derecho.

Evitar tales circunstancias, nos motivan a plantear una contrarreforma que, a nuestro parecer, quedaría redactada del modo siguiente: *“...Los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedarán separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes establecen, que al momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. La institución o dependencia respectiva sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a*

*que tenga derecho, en caso que el resultado del juicio o medio de defensa que haya promovido determine que, sin duda alguna, incurrió en falta de responsabilidad el servidor público. En caso contrario será reincorporado de inmediato y se le cubrirán todos sus derechos y las prestaciones que dejó de percibir en la tramitación del proceso.*

*“En caso que a dicho servidor público se le finque responsabilidad por el incumplimiento a sus deberes y responsabilidades, será sujeto a proceso seguido ante el Tribunal y conforme a las leyes de la materia correspondiente; sólo por causa grave quedará fuera de dicha institución o dependencia y que la misma así lo disponga.”*

Con tal precisión se suprime el derecho que para sí el Estado se ha atribuido, consistente en dejar fuera del servicio o trabajo a servidores públicos que tienen el derecho de trabajar y que constituye una garantía constitucional del gobernado, pues en caso contrario tajantemente se le violaría dicho derecho supremo.

En este contexto al servidor público se le reivindicara la oportunidad de defenderse, ya que el único órgano conocedor de la verdad de los hechos lo serán los Tribunales competentes, particularmente los de índole administrativa, que son los que nos ocupan, por lo que de asistirle en la razón al servidor público. La autoridad competente viabiliza la reincorporación a su cargo y, en caso de no darle la razón, el servidor público, a fin de no generar impunidad,



debe ser sancionado conforme a las leyes correspondientes o en los términos que determine la sentencia.

Nuestro trabajo concluye al destacar nuestra propuesta de contrarreforma gira en torno a volver a la situación en que el numeral 123 se encontraba antes del año 2008, y, en caso de prevalecer la reforma adicionar el derecho al servidor público a ser reincorporado a su trabajo o servicio cuando, agotadas todas las instancias, el último fallo le sea favorable.

## Conclusiones.

**PRIMERA.-** A lo largo de nuestra investigación hemos referido diversas leyes que ayudan a comprender la reciente reforma al artículo 123 *Constitucional*, Apartado “B”, segundo párrafo, fracción XIII y porque dichas leyes dan la pauta para referir al procedimiento administrativo y las sanciones que para los empleados de confianza establece el mismo *Pacto Federal*.

**SEGUNDA.-** La *Ley Suprema* es la base de estudio respecto a la reforma y en ella encontramos las garantías individuales y sociales consagradas para la defensa del gobernado ante los actos de las autoridades. Y, bajo ese marco, nuestro análisis hace énfasis en la situación de los servidores públicos, exclusivamente los denominados “empleados o trabajadores confianza”, sobre todo cuando son amonestados por haber incurrido en alguna falta administrativa o haber faltado a sus responsabilidades u obligaciones. De este modo, podemos colegir que el servidor público, llámense Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Peritos, miembros de las instituciones policiales del Distrito Federal, con independencia del juicio que promuevan y se les dé la razón, con la reforma constitucional automáticamente quedan fuera del servicio, por lo que vemos una contradicción en la reforma, al dejar al servidor público en un estado de indefensión, con el espíritu de la *Ley Suprema*: proteger al gobernado ante actos de autoridad.

**TERCERA.-** Si bien es cierto los trabajadores de confianza, de acuerdo a la *Ley Federal del Trabajo* no tienen derecho a ser reincorporados a su cargo o servicio, no menos cierto es que la problemática radica en el procedimiento administrativo y no el laboral; además, muchos de los derechos a que se hace acreedor el trabajador se remiten a la ley laboral como norma supletoria pero la esencia de sus prestaciones la determina la materia administrativa, particularmente la normatividad siguiente: *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, *Ley del Procedimiento*

*Administrativo en el Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.* Esta última, refiere al carácter de “trabajadores de confianza” para quienes presten sus servicios al Estado y, en razón de su cargo, su trabajo es subordinado, con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales les confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

**CUARTA.-** De acuerdo a la reforma al artículo 123 *constitucional*, el servidor público conocido como “empleado de confianza” queda en estado de indefensión y, aunque puede promover juicios varios y éstos fallen a su favor, no tiene derecho a reincorporarse a su servicio.

**QUINTA.-** Los servidores públicos son innumerables cuando referimos a los “empleados de confianza”, pero si referimos a los Agentes del Ministerio Público, oficiales secretarios, peritos y miembros de las instituciones policiales del Distrito Federal, cuando éstos son separados, removidos, cesados, dados de baja o actualicen cualquier hecho que dé por terminada la prestación del servicio, se descarta cualquier fallo a favor del empleado de confianza pronunciado por autoridad competente y, lo que es peor, se excluye cualquier posibilidad de reivindicar los derechos del trabajador de confianza cuando haya habido imputación injusta o equivocación al sancionársele, pues en ningún caso será reincorporado, lo que evidencia una inequidad e injusticia en la norma constitucional a análisis.

**SEXTA.-** Debido a que la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* consagra el concepto de servidores públicos y porque su finalidad es obligar al servidor público a que se conduzca con esmero, dedicación y, en caso de incurrir en alguna arbitrariedad, su situación estará regulada por dicha ley y, en su caso, se hará acreedor a una determinada sanción como la amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, siempre y cuando se demuestre que realmente es culpable, momento oportuno en el que debe hacerse

válida la sanción correspondiente, lo cual hace innecesaria la reforma al artículo 123 *constitucional*, apartado “B”, segundo párrafo, fracción XIII, que elimina cualquier posibilidad para reincorporar al trabajador o empleado de confianza que haya sido sancionado sin razón o que su proceder esté justificado por la propia norma.

**SÉPTIMA.-** Tanto la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que regula la actuación de los servidores públicos llamados “funcionarios”, como la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, derivan de la *Ley Suprema* y ambas salvaguardan los derechos de los servidores públicos, en caso de que sucedan arbitrariedades por las autoridades y, en determinada situación, ambas leyes prevén que procedimiento y sanción se aplica cuando un servidor público incurra o no en alguna falta administrativa. Asimismo, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* se encarga de verificar que no sean violados los derechos del servidor público y, en caso de resultar desfavorable un fallo para éste, le impone una sanción adecuada a la causa de incumplimiento de sus obligaciones, sin que sea negada la posibilidad de aplicar supletoriamente el *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

**OCTAVA.-** Hablar del conglomerado de leyes pudiere parecer tedioso pero, si se observa, cada ley nos introduce al marco jurídico referente a la actuación del servidor público, ya para ser sancionado, ya para que, cuando la sanción sea injusta o abusiva, tenga herramientas para una adecuada defensa. Dichas leyes, básicamente son: la *Constitución*, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, y su Reglamento y, en cuanto al procedimiento, la *Ley del Procedimiento Administrativo* y, de manera supletoria, el *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

**NOVENA.-** La reforma a la fracción XIII, Apartado “B”, segundo párrafo, del artículo 123 de la *Ley Suprema*, constituye la parte medular de nuestra investigación, pues su contenido varió sustancialmente en cuanto a su interpretación y aplicación, y coloca en estado de indefensión al servidor público, colocándose el Estado en una posición autoritaria, dejando en total indefensión al servidor público y sin el más mínimo derecho a reivindicarle sus derechos, lo que es contrario a un Estado democrático de derecho.

**DÉCIMA.-** La reforma constitucional faculta al Estado a dejar al servidor público desprotegido e, independientemente del juicio que éste promueva y que el fallo le sea favorable, el derecho no lo protegerá, pues el Estado se autofaculta sólo a pagar la indemnización de los derechos que le correspondan, más nunca a reincorporarlo en su cargo o comisión.

**UNDÉCIMA.-** La naturaleza especial del servicio que prestan los Agentes del Ministerio Público, oficiales secretarios, peritos y policías investigadores, como trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal, encuentra su base legal en los artículos 123, Apartado B, fracción XIII, de la *Constitución General de la República* y en la normatividad del Distrito Federal; por tanto, cualquier controversia entre dichos servidores y el del Distrito Federal Gobierno Estatal, debe estar regido por las leyes que regulan las relaciones laborales entre el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de la Procuración de Justicia, y, en caso de existir lagunas, puede tener aplicación lo dispuesto por el artículo 873 de la *Ley Federal del Trabajo*, de aplicación supletoria, puesto que a través de ésta se reglamentan los principios tutelares del derecho del trabajo que derivan del propio artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la *Constitución General*, sin que pueden invocarse la costumbre, el uso y los principios generales del derecho; pues basta que la *Ley Federal del Trabajo* sea de observancia general y obligatoria, para que esté por encima de la reglamentación del Distrito Federal, máxime que la normatividad del Distrito Federal quizá no prevea todas las hipótesis y pueda dar paso a lagunas o

dudas en cuanto a su interpretación, casos en que se aplicará supletoriamente y en su orden la *Ley Federal del Trabajo*, el *Código Federal de Procedimientos Civiles* y, por qué no, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad. Nuestra investigación no es acuciosa en cuanto al análisis de la *Ley Federal del Trabajo*, pues nuestro objeto de estudio lo son las disposiciones que consagran el procedimiento administrativo y los fallos emitidos por autoridades de tal índole.

**DUODÉCIMA.-** La reforma a estudio incurre en contradicciones, pues, en primer lugar, se contradice al establecer que el servidor público puede justificar su falta de responsabilidad cuando textualmente refiere: “...*podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto...Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada...*”, es decir, deja abierta la posibilidad que el trabajador de confianza “justifique” el por qué de la actuación que dio lugar a una sanción. Además, encontramos determinados criterios de los cuales el servidor público puede hacer uso con el derecho que se le ha conferido y de acuerdo al que más le favorezca; en dicha circunstancia con relación al procedimiento, encontramos en dicho supuesto la ley que va prevalecer, por un lado, la *Constitución* y, por otro, la *Ley de Amparo*. En este sentido, la *Ley Suprema* señala que, independientemente del juicio que se inicie, el servidor público tendrá el carácter de empleado de confianza, sea el fallo a favor o en contra y no haya lugar a reincorporación. Cuando el servidor se inconforme contra este fallo puede optar por promover el juicio de amparo, ya que los artículos 103 y 107 del *Pacto Federal* dan la pauta a promover dicho juicio con base a la ley reglamentaria: *Ley de Amparo*.

**DÉCIMO TERCERA.-** La reforma a estudio, a nuestro parecer, no excluye la aplicación del principio de retroactividad, siempre y cuando sea en beneficio del servidor público, pues ello constituye una garantía consagrada en el *Pacto Federal*.

**DÉCIMO CUARTA.**- El trabajador de confianza, a efecto de considerar qué medios de impugnación lo pueden proteger cuando intente aplicársele la reforma constitucional, puede recurrir a los medios ordinarios y extraordinarios, ello en atención a los artículos 103, 107, 133 y 124 de la *Ley Constitucional*. Si por alguna de estas vías legales le es reivindicado su derecho fundamental a un trabajo lícito y digno, deben reivindicársele también todos sus derechos y prestaciones y de manera inmediata ser reincorporado al servicio.

## Bibliografía.

### Libros.

Aberastur, PEDRO Y (h) CILURZO, MARÍA ROSA. *Curso de Procedimiento Administrativo*, s/e, Abelardo-Perrot, Buenos Aires-Argentina, 1998.

Acosta Romero, MIGUEL. *Derecho administrativo especial. Volumen II*, s/e, Porrúa, México, 1999.

\_\_\_\_\_ *Compendio de derecho administrativo*, 4ª ed., Porrúa, México, 2003.

Amaya Barón, MARIO ISMAEL. *El procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. (Presupuestos y alcances)*, Ángel Editor, México

Arnaiz, AURORA. *Derecho constitucional mexicano*, 2ªed., Trillas, México, 1990.

Arroyo Herrera, JUAN FRANCISCO. *Régimen jurídico del servidor público*, 3ª ed., Porrúa, México, 2000.

Arteaga Nava, ELISOR. *Derecho constitucional*, Oxford, México, 2003.

Boquera Oliver, JOSÉ MARÍA. *Derecho administrativo. Volumen I*, 10ª ed., Civitas, S. A., Madrid 1996.

Fraga, GABINO. *Derecho administrativo*, 44ª ed., Porrúa, México, 2005.

Galindo Camacho, MIGUEL. *Derecho administrativo*, 4ª ed., Porrúa, México 2003.

Garza García, CÉSAR CARLOS. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México.



Juárez Mejía, GODOLFINO HUMBERTO. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, s/e, Porrúa, México, 2002.

León Magno Meléndez, GEORGE. *Derecho burocrático*, s/e, Porrúa, México, 2005.

Martínez Morales, RAFAEL I. *Derecho administrativo. Segundo Curso*, Harla, México D.F., 1991.

Nava Negrete, ALFONSO. *Derecho administrativo mexicano*, s/e, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Ojeda Velázquez, JORGE. *Derecho constitucional penal. Teoría y práctica. Tomo I*, 2ª ed., Porrúa, México., 2007.

Ortiz Soltero, SERGIO MONSERRIT. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. s/e, Porrúa, México., 1995.

Quiroga Lavié, HUMBERTO. *Derecho constitucional*, 3ªed., Desalma, Argentina, 1993.

Quiroz Acosta, ENRIQUE. *Lecciones de derecho constitucional*, 2ªed., México, 2002.

Reynoso Castillo, CARLOS. *Curso de derecho burocrático*, s/e, Porrúa, México, 1999.

Sánchez Bringas, ENRIQUE. *Derecho constitucional*, 7ªed., Porrúa, México, 2002.

Serra Rojas, ANDRÉS. *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2006.

## **Leyes y ordenamientos.**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Fiscales Isef, México, 2008.

*La agenda de amparo*, Ediciones Fiscales Isef, México, 2008.

*Ley del Procedimiento Administrativo*, Ediciones Fiscales Isef, México, 2008.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

*Ley Orgánica de La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, Ediciones Fiscales Isef, México. 2008.

*Procedimiento Administrativo disciplinario establecido para la ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos*, Edit. Sista. 2005.

## Anexos.

“ACUERDOS O DECRETOS QUE AFECTAN SOLAMENTE A PERSONAS DETERMINADAS, NOTIFICACIONES A LAS”. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XLV. Pág. 4088. Tesis Aislada.

Bailón Valdovinos, ROSALÍO *Diccionario para abogados materia de amparo, civil, laboral, penal*, Sista, México, 1993.

Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

Cabanellas de Torres, GUILLERMO y FLAIBANI, CLAUDIA C. *Diccionario de derecho laboral*, 2ª ed., Heliasta, Argentina. 1998.

“CIRCULARES” Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995, Séptima Época. Tomo III, Parte SCJN. Pág. 27. Tesis de Jurisprudencia.

*Diccionario de derecho usual*, Tomo III, Heliasta, Buenos Aires República Argentina. 1977.

*Diccionario de sinónimos y antónimos*. Espasa Calpe, Madrid. 1993.

[HTTP://DICCIONARIO.SENSAGENT.COM.](http://diccionario.sensagent.com)

[HTTP://EN.WIKTIONARY.ORG/WIKI/ACCESORIAMENTE.](http://en.wiktionary.org/wiki/accesoriamente)

[HTTP://ES.WIKIPEDIA.ORG.](http://es.wikipedia.org)

“INFONAVIT. LOS INSTRUCTIVOS EMITIDOS POR ÉL NO, SON SUSCEPTIBLES DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 166, FRACCION IV, DE LA LEY DE AMPARO”. Instancia:

Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo X, Diciembre de 1992. Pág. 319. Tesis Aislada.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*, s/e, Porrúa, 2004.

*"LEYES Y REGLAMENTOS. DIFERENCIA ENTRE LOS"*. 2a. Tomo LXXII. "Revendedores de Boletos". Pág. 6715. 15 de noviembre de 1935. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXXII. Pág. 6715. Tesis Aislada.

Martínez Morales, RAFAEL I. *Diccionario jurídico. Derecho administrativo*, Volumen 3., Harla, México, 1996.

*"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES"* .Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.732. Octava Época.

*"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES."*

Sánchez Castañeda, ALFREDO *Diccionario Laboral.*, Oxford, México, 2004.

*"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. 1ª.* Tesis XVII/2001 sustentadas por la primera Sala del Máximo Tribunal de Justicia del país, consultable en la foja ciento trece, Tomo XII, marzo de 2001, Novena Época del semanario Judicial de la Federación.

*"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.1ª.* Tesis XVII/2001 sustentadas por la primera

Sala del Máximo Tribunal de Justicia del país, consultable en la foja ciento trece, Tomo XII, marzo de 2001, Novena Época del semanario Judicial de la Federación.

*“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS”*. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo VII, Mayo de 1998. Pág. 581. Tesis de Jurisprudencia.

[WWW.APPS.COF.MER.GOG.MX/TG/PDF/LFPA.PDF](http://WWW.APPS.COF.MER.GOG.MX/TG/PDF/LFPA.PDF).

## Glosario.

**ACCESORIAMENTE:** De forma accesoria, de paso; o bien lo que se une a lo principal o de ello depende. <http://en.wiktionary.org/wiki/accesoriamente>.

**ACTIONE:** Dícese de las acciones.

**ACTO ADMINISTRATIVO:** Es el acto que realiza la autoridad administrativa o bien, expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad haciendo las veces de las autoridades legislativas o las judiciales que realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa.

**ALUDIR:** Referirse a una persona o cosa, sin nombrarla, o sin expresar que se habla de ella. *Aludir* .Mencionar o hacer referencia a una persona o cosa, generalmente de manera breve y sin considerarla el asunto principal de lo que se dice. *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*. © 2007 Larousse Editorial, S.L.

**APREMIO.** Acción y efecto de apremiar.// Recargo de contribuciones o impuestos por causa de demora en el pago.//*Der.* Mandamiento de autoridad judicial para compeler al pago de alguna cantidad, o al cumplimiento de otro acto obligatorio. *Der.* Procedimiento ejecutivo que siguen las autoridades administrativas y agentes de la Hacienda para el cobro de impuestos o descubiertos a favor de esta o de entidades a que se extiende su privilegio. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA* - Vigésima segunda edición

**ASERTOS:** Aserción, aseveración. Aserto(*n.*); de afirmación, aserción, deposición; o bien, aserto (*n.m.*) es: afirmación, aforismo, alegación, argumento, aserción,

aseveración, declaración, manifestación, pretensión, sentencia.

<http://diccionario.sensagent.com/aserto/es-es/>.

**COLEGIR:** De deducción. *Colegir v. tr.* Sacar una conclusión por medio de un razonamiento a partir de una situación anterior o de un principio general. Deducir, inferir. OBS Se conjuga como *elegir*. *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox.* © 2007 Larousse Editorial, S.L.

**CONSTITUYENTE:** Se entiende como constitutivo, o bien, dicese de las asambleas convocadas para reformar la Constitución del Estado; a lo que es igual, que tiene por cometido elaborar la constitución de un país, o que participa en esa tarea: *un Congreso Constituyente, los constituyentes en Querétaro.*

<http://diccionario.sensagent.com/constituyente/es-es/>.

**CUENTA HABIDA:** Se refiere a, teniendo en cuenta o bien, habida cuenta. Va siempre seguida de un complemento precedido de la preposición *de* y significa 'teniendo en cuenta lo expresado por el complemento'. El complemento puede ser un sustantivo o una oración subordinada introducida por la conjunción *que*: «*Habida cuenta; del tiempo transcurrido ya en prisión, el Tribunal se mostraba clemente*»(FdzSantos *Extramuros* [Esp.1978]). *Diccionario del ABC.*

<http://www.businesscol.com/buscador.html?domains>.

**DINAMISMO DE LA INSTANCIA.** La eficacia de las actuaciones practicadas ante los Tribunales.

**EMPERO:** conj (*Liter*) Sin embargo, a pesar de que: «Las diferencias son *empero* dignas de tomarse en cuenta», «Era lo que deseaba, *empero* no me alegraba».

<http://diccionario.sensagent.com/empero/es-es/>.

**EMULADO:**(voz lat.) conj. ilat. Por tanto, luego, pues: pienso, ergo existo.

<http://www.wordreference.com/definicion/ergo%20>. *Emular:* rivalizar, pugnar, porfiar, luchar, imitar, competir. [OpenThesaurus](http://www.openthesaurus.com/). Distributed under GNU General Public License.

**EN COMENTO:** Referente a lo comentado o aludido.

**ERGO:** Sin embargo

**ESTIGMATIZÓ:** De revelación, o bien, espiritualización. Un diverso sentido refiere a la imagen, estereotipo, prototipo o arquetipo que se hace o se dice de alguna persona. Ejemplo; es corrupto.

**EXTERIORIZA LA VOLUNTAD:** Manifestación o consentimiento hacia fuera; contrario a lo interno; o bien, el manifestar ante los demás lo que piensa o siente.

**FIABILIDAD:** f. Confianza de la que es digna una persona: es un empleado de gran fiabilidad. *Diccionario de la lengua española* © 2005 Espasa-Calpe.

**FALIBILIDAD HUMANA:** Es una disciplina que forma parte de la fiabilidad de sistemas, en la medida en que el hombre puede ser considerado como parte integrante de un sistema. [http://es.wikipedia.org/wiki/Fiabilidad\\_humana](http://es.wikipedia.org/wiki/Fiabilidad_humana). O bien, confianza que se siente hacia una persona o personas.

**FINCA:** Término jurídico que se utiliza para atribuir alguna responsabilidad como: A un Agente del Ministerio Público se le fincó responsabilidad penal.

**IMPUGNACIÓN:** Objeción, refutación, contradicción. Imputable: atribución a un delito. *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág.154*

**IN DUBIO PRO ACTIONE:** En caso de dudas, a favor de la acción.  
<http://www.refranesyfrases.com/busc-l/in-dubio/1.html>

**INSTANCIA:** A solicitud, petición o suplica instancia de parte.//Cada conjunto de actuaciones practicadas, tanto en la jurisdicción civil como en la criminal, las cuales comprenden hasta la sentencia definitiva.//Se llama primera instancia el ejercicio de



la acción ante el primer juez que debe conocer del asunto; segunda instancia, el ejercicio de la misma acción ante el juez o tribunal de apelación, con el objeto de que reforma la sentencia del primer juez. *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 162.*

**LEGITIMACIÓN:** Acción o efecto de legitimar.//Justificación o probanza de la verdad o de la calidad de una cosa. Habilitación o autorización para ejercer un cargo u oficio. *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 182.*

**LETRADO:** letrado, da.(Del lat. *litterātus*).adj. Sabio, docto o instruido.// adj. coloq. Que presume de discreto y habla mucho y sin fundamento.// adj. ant. Que solo sabía leer.// adj. ant. Que sabía escribir.//m. y f. abogado (|| licenciado o doctor en derecho).// m. y f. Jurista de una institución pública encargado de estudiar y preparar sus dictámenes o resoluciones. *Letrado del Consejo de Estado. Letrado del Tribunal Constitucional.* Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. //http://es.thefreedictionary.com/trascendencia.  
*Letrado:* docto, sabio. Erudito. Instruido. Antiguamente poseía dos significados dispares: el que sólo sabía leer y el que sabía escribir. La principal acepción de esta voz es como sustantivo, pues se emplea cual sinónimo de abogado *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 184.*

**LEY:** Regla, Norma, Precepto de la autoridad pública, que manda, prohíbe o permite algo. La expresión positiva del Derecho. Regla de conducta obligatoria dictada por el poder legislativo, o por el ejecutivo cuando lo sustituye o se arroga sus atribuciones. Ampliamente todo reglamento, ordenanza, estatuto, decreto, orden u otro mandamiento de una autoridad en ejercicio de sus atribuciones *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 184.*

**LEY BUROCRÁTICA:** Dícese de aquella ley que regula a los servidores públicos dependientes del Estado. *Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado. Reglamentaria del artículo 123 Constitucional.*

**MEDIDA DE APREMIO:** Es definida como la actividad coercitiva otorgada a la autoridad judicial para obtener el eficaz e inmediato cumplimiento de sus determinaciones, la cual pueden dictarse dentro o fuera del procedimiento judicial o bien son los medios que el juzgador tiene a su alcance para que las partes dentro de un negocio cumplan con las determinaciones firmes dictadas por él en el procedimiento. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledi/borja\\_s\\_h/capitulo0.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/borja_s_h/capitulo0.pdf).

**MINISTERIO PÚBLICO:** Es la fiscalía u órgano acusador del estado, el ministerio publico, como representante sociedad, monopoliza el ejercicio de la acción penal, en nombre del estado. Suele ser considerado como la parte acusadora, de carácter público, encargada por el estado, de exigir la actuación de la pretensión punitiva y de su resarcimiento, en el proceso penal. Como representante de la sociedad, el ministerio público no persigue ningún interés propio, ni ajeno, sino que realiza llanamente la voluntad de la ley. <http://www.monografias.com/trabajos13/defmi/defmi.shtml>.

**PERITO:** (Del lat. *Peritus*) adj. y s. Especialista en una ciencia o arte. / Quien tiene certificado de tal, expedido por el Estado. *Diccionario Academia Escolar*. Fernández Editores, México.202. Pág. 302

**PERMANENCIA:** Inmutabilidad, duración constante: la permanencia de las leyes. Estancia en un mismo lugar. *Diccionario básico. Lengua Española. Larousse. 5ª Edic.*México.2009. Pág. 433.

**POLICÍA:** Cuerpo encargado de mantener el orden, o encargado de la seguridad pública. *Diccionario básico. Lengua Española. Larousse. 5ª Edic.*México.2009. Pág. 449.

**PRONUNCIAMIENTO IMPUGNADO:** Acción y efecto de pronunciar una objeción, impugnación o bien una refutación.

**PRONUNCIAMIENTO GRAVADO:** Acción y efecto de pronunciar una objeción impuesta; lo que viene hacer una responsabilidad o una obligación que caída sobre

alguien: «La deuda externa *grava* indebidamente a todos los mexicanos», <http://diccionario.sensagent.com/gravado/es-es/>.

**RESPONSABILIDAD:** Obligación de responder de los actos que alguien ejecuta o que otros hacen. *Diccionario básico. Lengua Española. Larousse. 5ª Edic. México. 2009. Pág. 506.*

**SERVIDOR PÚBLICO:** Persona que trabaja para el gobierno. //Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza dentro del gobierno. <http://www.contraloria.df.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/nisp.php>.

**SINDICALIZADOS:** referente a aquellos trabajadores dependientes del Estado, que se encuentran dentro de un sistema laboral por medio de un sindicato o gremio.

**SISTEMÁTICAS:** *adj.* Que sigue o se ajusta a un sistema. //Díc. de la persona que procede por principios. //LING. Díc. A veces de la fase de clasificación de los elementos de cada nivel de la lengua previamente analizados, en la fase llamada sintagmática. //p. *ext.* Conjunto de hechos, datos o métodos erigidos en sistema o que proceden de un sistema. *Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L..*

**SOSLAYAR:** Poner una cosa ladeada de través u oblicua para pasar una estrechura. Pasar por alto o de largo dejando de lado alguna dificultad. <http://www.escolar.com/Diccionarios/Significado/significado-de-soslayar.html>

**SUBORDINACIÓN:** Sometimiento sujeción a poder, mando u orden de superior o más fuerte. //Dependencia. Situación o carácter de lo accesorio inferioridad e importancia, interés, valor. *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 300.*

**SUBSUNCIÓN:** Inclusión de un objeto o de un concepto en la extensión (o en la comprensión) de otro. <http://www.glosario.net/busqueda/?D=0&P=subsunci%F3n>

**SUFragIO:** Voto: emitir un sufragio. Sistema electoral para la provisión de cargos. *Diccionario básico. Lengua Española. Larousse. 5ª Edic. México. 2009. Pág. 556. **Sufragio:** Sistema electoral.*

Universal. Institución de carácter democrático de derecho público, que concede la facultad de elegir a sus gobernantes o al menos a los legisladores y administradores locales, a todos los ciudadanos del país y en especial a los varones mayores de edad. *Dr. Cabanellas De Torres, GUILLERMO Diccionario Jurídico elemental, s/e Heliasta, República Argentina. 1988. Pág. 302.*

**SUPREMACÍA:** Superioridad, preeminencia. Diccionario básico. Lengua Española. Larousse. 5ª Edic. México. 2009. Pág. 559. *supremacía:* dominación, dominio, hegemonía, poder, preponderancia, superioridad. <http://diccionario.sensagent.com/supremacia/es-es/>.

**TRABAJADORES DE CONFIANZA:** Aquel que reduce funciones de inspección, dirección, vigilancia o fiscalización y que se relacione con trabajos personales del patrón. [http://html.rincondelvago.com/derecho-laboral\\_20.html](http://html.rincondelvago.com/derecho-laboral_20.html).

**TRASCIENDA AL EXTERIOR:** Dícese de trascender al exterior: Ir más allá, sobrepasar cierto límite. También tr.: tus indiscreciones trascienden lo tolerable. *Diccionario de la lengua española © 2005 Espasa-Calpe.*

**TRASCENDENCIA INTERNA:** Penetración, perspicacia. // Calidad de trascendente. // Existencia de realidades trascendentes. // Consecuencia de índole grave o muy importante. *Diccionario Enciclopédico Vox 1. © 2009 Larousse Editorial, S.L. //http://es.thefreedictionary.com/trascendencia.*