



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Expediente:

TJA/1ªS/51/2020

Actor:



Autoridad demandada:

Fiscal General del Estado de Morelos y otras autoridades.

Tercero perjudicado:

No existe.

Secretario de estudio y cuenta habilitado en funciones de magistrado:

Salvador Albavera Rodríguez.

Contenido.

Síntesis..... 1

I. Antecedentes.....2

II. Consideraciones Jurídicas.....4

 Competencia..... 4

Naturaleza jurídica de la relación de los auxiliares forenses con el Estado...4

Naturaleza jurídica del acto impugnado. 16

III. Parte dispositiva.24

Cuernavaca, Morelos a siete de julio de dos mil veintiuno.

Síntesis. El actor impugnó el oficio  por el que se ordena la programación y aplicación de las Evaluaciones de Control de Confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción, del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General del Estado de Morelos. Se declaró que este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es incompetente para resolver este juicio contencioso administrativo. Para sostener esta incompetencia se analizó la naturaleza jurídica de la relación de los **auxiliares forenses** con el Estado, y se determinó que la relación que une al actor con las demandadas es de naturaleza laboral y no administrativa, porque las funciones que realiza el actor en su cargo de auxiliar forense no están dentro de los conceptos de "procuración de justicia", "persecución o investigación de los delitos" o "seguridad nacional". Además, se estudió la naturaleza jurídica del acto impugnado, determinándose que no es acto de autoridad para los efectos del juicio contencioso administrativo, porque carece de la característica de supra a subordinación inherente a los actos de autoridad, dado que la relación que se deriva entre el Coordinador General de Administración y el actor en su cargo de **auxiliar forense**, es la de patrón-trabajador.

"2021: año de la Independencia"

Resolución definitiva emitida en los autos del expediente número TJA/1aS/51/2020.

I. Antecedentes.

1. [REDACTED] presentó demanda el 30 de enero de 2020, la cual fue prevenida y posteriormente admitida el 26 de febrero del 2020. Mediante acuerdo del 06 de agosto del 2020, se concedió la suspensión del acto impugna al actor, para mantener las cosas en el estado en que se encontraban y las autoridades demandadas en cumplimiento de sus facultades se abstuvieran de aplicar a la parte actora las evaluaciones de control de confianza, hasta en tanto se resolviera este juicio contencioso administrativo.

Señaló como autoridades demandadas al:

- a) Fiscal General del Estado de Morelos.
- b) Consejo de Honor y Justicia de la Fiscalía General del Estado de Morelos.
- c) Visitador General y de Asuntos Internos de la Fiscalía General del Estado de Morelos.¹
- d) Coordinador General de Servicios Periciales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos.
- e) Coordinador General de Administración de la Fiscalía General del Estado de Morelos.
- f) Dirección de Certificación e Innovación Institucional de la Fiscalía General del Estado de Morelos.²
- g) Directora General del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos.

Como actos impugnados:

- I. LA ORDEN DE APLICARME de los Artículos 2 Bis, 66, 67, 68, 100, 159 fracción XXIII, 160, 162, 176 de la Ley del Sistema Seguridad Pública del Estado de Morelos; 2 fracciones III, VI, XXX, XXXI, 71, 82, 85, 136 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos; 2 fracciones V, VI, 18, 78 fracción XXXI, 108, 109 y 118 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos; que se traduce en la orden contenida en el oficio

¹ Denominación correcta.

² Denominación correcta.

anexo [REDACTED] por el que se ordena la programación y aplicación de las Evaluaciones de Control de Confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción, propios del Servicio Profesional de Carrera, a pesar de que tengo el cargo de Auxiliar Forense y por mis funciones no me aplica las leyes en materia, en contravención a lo dispuesto al artículo 1, 14, 16, 123 y 124 de la Constitución Federal.

- II. LA ORDEN DE EJECUTAR la aplicación de los artículos 2 Bis, 66, 67, 68, 100, 159 fracción XXIII, 160, 162, 176 de la Ley del Sistema Seguridad Pública del Estado de Morelos; 2 fracciones III, VI, XXX, XXXI, 71, 82, 85, 136 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos; 2 fracciones V, VI, 18, 78 fracción XXXI, 108, 109 y 118 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado; que se traduce en la orden contenida en el oficio anexo [REDACTED] por el que se ordena las programación y aplicación de las Evaluaciones de Control de Confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción, propios del Servicio Profesional de Carrera, a pesar de que tengo el cargo de Auxiliar Forense y por mis funciones no me aplica las leyes en materia, en contravención a lo dispuesto al artículo 1, 14, 16, 123 y 124 de la Constitución Federal.

Como pretensiones:

- A. Que se declare LA NULIDAD lisa y llana del ilegal oficio anexo [REDACTED] por el que se ordena las programación y aplicación de las Evaluaciones de Control de Confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción, propios del Servicio Profesional de Carrera, a pesar de que tengo el cargo de Auxiliar Forense y por mis funciones no me aplica las leyes en materia, en contravención a lo dispuesto al artículo 1, 14, 16, 123 y 124 de la Constitución Federal.
- B. En consecuencia, de la nulidad del acto impugnado, solicito se deje sin efecto cualquier trámite, procedimiento, registro, evaluación que se realice al amparo del oficio anexo [REDACTED] por el que se ordena las programación y aplicación de las Evaluaciones de Control de Confianza, como requisito de ingreso, permanencia y promoción, propios del Servicio Profesional de Carrera.
2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio contestando la demanda entablada en su contra.

3. La parte actora **no** desahogó la vista dada con la contestación de demanda ni amplió su demanda.
4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas. Mediante acuerdo de fecha 04 de febrero de 2020 se abrió la dilación probatoria y el 18 de marzo de 2020, se proveyó en relación a las pruebas de las partes. La audiencia de Ley se llevó a cabo el día 05 de octubre de 2020, quedando el expediente en estado de resolución.

II. Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos (**en adelante Tribunal**), es incompetente para conocer y fallar la presente controversia.
6. El actor señaló como actos impugnados los señalados en los párrafos **1. I.** y **1. II.**
7. Los cuales están relacionados con aplicarle al actor las evaluaciones de control de confianza.
8. El actor manifiesta que él es trabajador sindicalizado de base, con cargo de auxiliar forense, adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales de la Fiscalía Regional Oriente de la Fiscalía General del Estado de Morelos; que tiene una antigüedad de más de 9 años de servicios prestados para esa Institución. Que su trabajo consiste en apoyar en funciones administrativas y de traslado a los peritos oficiales.
9. Para sostener que este Tribunal es incompetente para conocer y resolver la controversia, se analizará la naturaleza jurídica de la relación de los auxiliares forenses con la Fiscalía General del Estado de Morelos —para determinar si la relación que los une es laboral o administrativa— y, posteriormente, la naturaleza jurídica del acto impugnado —para determinar si es un acto de autoridad o no—.

Naturaleza jurídica de la relación de los auxiliares forenses con el Estado.³

10. La primera pregunta que debemos respondernos es si un trabajador sindicalizado de base, con cargo de **auxiliar forense**, adscrito a la Dirección General de Servicios Periciales de la Fiscalía Regional, puede ser considerado personal de una institución de seguridad pública.

³ Los argumentos torales de este apartado fueron tomados y adecuados del amparo directo en revisión 2125/2011, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el día 25 de enero de 2012.

11. El planteamiento, consiste en determinar si las actividades que desempeñan los auxiliares forenses adscritos a la Dirección General de Servicios Periciales de la Fiscalía Regional, pueden ubicarse en el concepto genérico de miembros de las instituciones policiales, a que se refiere el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de resolver la naturaleza jurídica que rige la relación entre estos servidores y el Estado.
12. Al efecto, debe atenderse al contenido del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, que por su importancia se inserta, en lo conducente, a continuación:

“Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

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

(...)

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

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

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; (...)"

13. Para entender la *ratio legis*⁴ de la reforma que culminó en los términos indicados, es conveniente tener presente el dictamen que elaboró la Cámara de Diputados, como Cámara de Origen, en el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia penal y de seguridad pública, en el cual se analizó también la iniciativa que el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República; con la acotación de que si bien no podía ser dictaminada formalmente, ello no era obstáculo para que, de conformidad con los artículos 71 y 72 constitucionales, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, la analizaran y recogieran su espíritu, debido a que versaba sobre la materia del dictamen y abonaba a la propuesta de reforma constitucional que se pretendía realizar.
14. De esa forma, en el dictamen correspondiente de 11 de diciembre de 2007, se aprecia, en la parte que interesa, lo siguiente:

"[...]

Artículo 123

Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

*La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, **que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional** de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: ‘...Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...’.*

Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que

⁴ Razón de la ley o razón legal.

procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, 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 serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los

valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del ministerio público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios a favor de ellos.

[...]"

15. El dictamen de la Cámara de Senadores, como revisora, retomó las mismas consideraciones que el dictamen de la Cámara de Diputados, motivo por el cual resulta innecesaria su referencia.
16. Ahora bien, de las razones que dio el legislador de origen a la reforma que culminó con el establecimiento de un régimen de excepción, e implementó una reducción en los derechos de estabilidad en el empleo de ciertos servidores públicos, merece destacarse que se basa en que todo servidor público debe tener atributos específicos en su desempeño como tal, siendo estos básicamente la obligación de actuar conforme a derecho, ser honrado (*lato sensu*), leal, imparcial y eficiente; requisitos que se convierten en **absolutamente indispensables** tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos, como lo acota la propia iniciativa.
17. Esta preocupación dio origen a la reforma previa en materia de seguridad pública, de 03 de marzo de 1999, pues dijo el legislador "*La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999.*"
18. Esa acotación, contenida en la propia exposición de motivos, se corrobora más adelante por la indicada Cámara de origen, cuando precisa que la intención del constituyente fue contar con mecanismos

que permitan separar a los elementos que, por cualquier circunstancia, "... se apartaran de los principios rectores de la carrera policial.", buscando remover "... de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación,..." propósito que, según la iniciativa, se vio entorpecido con algunas sentencias de amparo, que aun siendo para efectos, produjeron como consecuencia que un mal servidor público permaneciera en la institución, refiriéndose, por supuesto, a las de seguridad pública y de procuración de justicia.

19. Así, se contiene como *ratio legis* de la reforma que nos ocupa, el proscribir que "...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..." que sean separados de su cargo, cualquiera que sea la razón de esa escisión, sean reinstalados o restituidos en su encargo, debiendo ser, por supuesto, indemnizados por la pérdida de su empleo, cuando así proceda; la propuesta demarca, además, que en ese régimen de derechos reducidos, deben ser incluidos "... los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación...", en razón de que "...La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada."
20. Como puede colegirse, la razón fundamental por la cual el Constituyente permanente estableció un régimen **especial** para los **miembros de instituciones policiales, los agentes del Ministerio Público y los peritos**, es porque éstos constituyen servidores públicos fundamentales en el proceso de **procuración de justicia e investigación de los delitos**, motivo por el cual se requiere cumplir inexorablemente con los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en el desempeño de sus funciones.
21. Lo anterior en función de que los agentes del Ministerio Público, junto con los miembros de instituciones policiales y los peritos, constituyen parte fundamental para el Estado Mexicano, **en materia de investigación de delitos y procuración de justicia**, y si la fracción XIII, apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes y que podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de permanencia o por causa de responsabilidad, se debe a que el Constituyente permanente previó un régimen específico para ese tipo de servidores públicos que, en razón de las funciones que

desempeñan, se ubican en una posición fundamental en la procuración de justicia, persecución e investigación de los delitos y, por ende, en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

22. Entonces, las funciones que caracterizan a los servidores públicos previstos en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, **sujetos a un régimen de derechos reducidos, en cuanto a la estabilidad en el empleo**, se encuentran vinculadas **únicamente** a la procuración de justicia, persecución e investigación de los delitos y seguridad nacional; ello es precisamente lo que justifica que la relación de este tipo de servidores públicos con el Estado, sea de naturaleza administrativa y no laboral, siendo la nota distintiva entre ambas, principalmente, el régimen de excepción ya anotado.
23. Para saber si la relación laboral de los **auxiliares forenses** adscritos a la Dirección General de Servicios Periciales de la Fiscalía Regional encuadra en una u otra, es menester, entonces, atender a sus funciones y determinar si éstas encuadran en los conceptos de “*procuración de justicia*”, “*persecución o investigación de los delitos*” o “*seguridad nacional*”, a las que se dirigió la reforma que restringió sus derechos laborales a la estabilidad en el empleo.
24. En el Estado de Morelos, existen la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos. Estas disposiciones legales, aunque no definen las funciones de los **auxiliares forenses**, sí dan luz sobre su relación laboral, al establecer que:

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos:

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XVII. Instituciones policiales, a los elementos de la policía preventiva estatal, con sus grupos de investigación, y municipal, de la policía ministerial, a los elementos de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, así como a los encargados de la seguridad durante los procesos judiciales y la vigilancia del cumplimiento de las medidas cautelares, tanto de adolescentes como de adultos, bomberos y de rescate; y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal;

[...]

XXIX. Servicio de Carrera, al Servicio de Carrera de la Fiscalía General para los Agentes del Ministerio Público, Oficiales Auxiliares del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía de Investigación Criminal que les estén adscritos, y

XXX. Servicios Periciales, al cuerpo de personas con conocimientos y experiencia en las diferentes profesiones, ciencias, técnicas, artes u oficios, que mediante la emisión de opiniones y dictámenes auxilian al Ministerio Público en su función.

Artículo *6. *Entre la Fiscalía General y su personal existe una relación administrativa o laboral, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables a cada hipótesis y conforme a las actividades desempeñadas.*

Para efectos del párrafo anterior, las relaciones administrativas se sujetarán a la normativa aplicable al efecto, como la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y para el caso de las relaciones laborales será aplicable la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Artículo 19. *Los servicios periciales tienen la misión de auxiliar con oportunidad, calidad y objetividad técnico-científica al Ministerio Público y a otras autoridades en el esclarecimiento de un hecho probablemente delictivo, a efecto de lograr la identificación del autor o autores del mismo.*

[...]

Artículo 54. *La Fiscalía General, para ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos le confiere la Constitución General y la Constitución Local, contará con las Fiscalías Regionales que resulten necesarias, en los términos que dispongan la normativa, tanto federal como local, las disposiciones reglamentarias y las que por acuerdo emita el Fiscal General, en su calidad de Jefe de la Institución del Ministerio Público.*

Las Fiscalías Regionales, para el cumplimiento de sus funciones, tendrán adscritas las unidades especializadas de investigación integradas por Agentes del Ministerio Público, de la Policía de Investigación Criminal y Peritos, así como las Unidades Administrativas y el personal que resulten necesarios, las cuales dependen directamente del Fiscal General.

Artículo *82. *En el caso de los Agentes del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía de Investigación Criminal, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su ingreso y permanencia se regularán, de conformidad a la normativa aplicable al efecto, como la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.*

Artículo *83. *El personal de la Fiscalía General que no realice funciones policiales, de pericia o de investigación y que no pertenezca al Servicio de Carrera, mantendrá una relación de carácter laboral con la Fiscalía General, por lo que el ingreso y permanencia serán de conformidad con las disposiciones de relaciones laborales, por lo que será aplicable la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.*

El Reglamento determinará los requisitos que deberán satisfacer las personas titulares de las Unidades Administrativas que integran la Fiscalía General, que no se encuentren bajo el supuesto establecido en el párrafo anterior.

Artículo 85. *Para el ingreso y permanencia como Perito del Servicio de Carrera, además de reunir los requisitos establecidos al efecto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, se estará a lo siguiente:*

I. El ingreso se hará por Convocatoria Pública, y

II. Para su permanencia, deberá satisfacer los requisitos a que se refiere la fracción II del artículo anterior.

Artículo 89. Previo al ingreso como Agentes del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía de Investigación Criminal, será obligatorio que la Fiscalía General consulte los antecedentes del aspirante en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y en el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables, dejando constancia en el expediente laboral.

Artículo 93. Son obligaciones del personal de la Fiscalía General:

[...]

XVIII. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

[...]

Artículo 127. Las disposiciones del Reglamento por cuanto al Servicio de Carrera se encaminarán a fortalecer el Sistema de Seguridad Social de los Agentes del Ministerio Público, Peritos y Agentes de la Policía de Investigación Criminal, y sus dependientes económicos, para lo cual se deberá instrumentar las medidas para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.”

Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos:

ARTÍCULO *13. Son auxiliares del Ministerio Público, en sus funciones de investigación y persecución:

I. Las instituciones policiales municipales y estatales;

II. Los agentes de Investigación Criminal;

III. El personal de Servicios Periciales, y

IV. Toda persona a la que el Ministerio Público le requiera información o cooperación.

ARTÍCULO *18. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Fiscalía General se integra con las siguientes Unidades Administrativas:

[...]

XV. Coordinación General de Servicios Periciales;

[...]

ARTÍCULO 71. La Coordinación Central de Servicios Periciales actuará de manera inmediata en auxilio del Ministerio Público, siendo sus peritos autónomos e independientes en los criterios de estudio y dictámenes de los asuntos que les sean encomendados, de igual forma auxiliará a las autoridades jurisdiccionales cuando así lo requiera. La persona titular de la Coordinación Central de Servicios Periciales tendrá nivel de Coordinador General.

ARTÍCULO 73. El personal de la Coordinación únicamente atenderá asuntos relacionados con carpetas de investigación, averiguaciones previas o procesos penales que así solicite el

Ministerio Público y la autoridad judicial competente, por lo que su participación quedará limitada a la materia penal.

Lo anterior en virtud de que en términos del artículo 19 de la Ley los servicios periciales tienen la misión de auxiliar con oportunidad, calidad y objetividad técnico-científica al Ministerio Público y a otras autoridades, en el esclarecimiento de un hecho probablemente delictivo, a efecto de lograr la identificación del autor o autores del mismo.

ARTÍCULO *100. *La Coordinación General de Servicios Periciales, tendrá Direcciones en cada una de las Fiscalías Regionales para el mejor despacho de sus asuntos. El personal de las Direcciones estará bajo el mando de los titulares de las Fiscalías Regionales, únicamente para efectos de la investigación. Sin embargo, serán coordinados y estarán bajo el mando del titular de la Coordinación General de Servicios Periciales."*

25. De su intelección no se desprenden las funciones que realiza el auxiliar forense, por exclusión, las funciones que realiza no están dentro de los conceptos de "procuración de justicia", "persecución o investigación de los delitos" o "seguridad nacional".
26. Las demandadas exhibieron el "Perfil y Descriptivo del Puesto" del **auxiliar forense**, el cual puede ser consultado en las páginas 124 a 126 del proceso. En él se describen las funciones principales que realiza el auxiliar forense, las cuales son:

- "1. Manejar los vehículos tipo ambulancias en los lugares de levantamiento de cadáver;*
- 2. Traslado de cadáveres;*
- 3. Traslado de los médicos a los hospitales públicos y privados, y lugares donde se requiera el servicio del área de Medicina Legal;*
- 4. Llevar a cabo el registro de ingreso y egreso del cadáver en el anfiteatro;*
- 5. Ingreso del cadáver a cámara frigorífica;*
- 6. Auxiliar a las diferentes áreas forenses dentro del anfiteatro;*
- 7. Realizar la disección del cadáver;*
- 8. Sutura y limpieza y embalaje del cadáver;*
- 9. Aseo general de las instalaciones del anfiteatro y ambulancias;*
- 10. Realizar la entrega del cadáver a quien corresponda (una vez que ya se tenga toda la documentación para la entrega).*
- 11. Las demás que le asigne su Superior Jerárquico o Jefe inmediato de acuerdo a la normativa legal aplicable."*

27. En ese marco contextual, podemos concluir que las funciones que caracterizan a los **auxiliares forenses**, son básicamente de ayuda o apoyo en tres áreas: **(i) en relación con las ambulancias:** manejarlas hasta los lugares del levantamiento del cadáver; trasladar a médicos a los hospitales públicos y privados, y lugares donde se requiera el servicio del área de medicina legal; asear las ambulancias. **(ii) en relación con los cadáveres:** trasladarlos, registrar su ingreso y egreso en el anfiteatro; realizar su disección; sutura, limpieza y embalaje; realizar su entrega a quien corresponda. **(iii) en relación con el anfiteatro:** su aseo general.

28. De su intelección, no se advierte injerencia directa o inmediata de los **auxiliares forenses** en los ámbitos de “*procuración de justicia*”, “*persecución o investigación de los delitos*” o “*seguridad nacional*”. Así mismo, por el perfil y la descripción del cargo que tiene el auxiliar forense, podemos concluir que solamente ayuda o apoya al que tiene el cargo de perito.
29. Entonces, los **auxiliares forenses** desarrollan funciones diferentes a las que el Constituyente permanente previó para los miembros de instituciones policiales, puesto que éstos se ubican en una posición fundamental en la procuración de justicia, persecución e investigación de los delitos, y aquéllos están encargados de la ayuda o apoyo en las tres áreas que fueron descritas anteriormente.
30. Así, con el propósito de desentrañar la naturaleza (laboral o administrativa) de los **auxiliares forenses** adscritos a la Dirección General de Servicios Periciales de la Fiscalía Regional, debe llevarse a cabo una interpretación que atienda al principio de supremacía constitucional —tomando como parámetro el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, respecto de los mencionados preceptos, y en estricta observancia al principio *pro homine*, previsto en el artículo 1º, párrafo segundo, constitucional, a fin de procurar a las partes la protección más amplia, y no restringirles sus derechos humanos contenidos en la Constitución, así como acorde a la supremacía que guarda el artículo constitucional en cita, respecto de las demás normas que conforman el orden jurídico.
31. Con base en ello, debe entenderse que la relación de la Fiscalía General del Estado de Morelos con los **auxiliares forenses**, es de índole laboral; esto es, perteneciente a un régimen constitucional de derechos amplios, propios de la materia laboral sustantiva y adjetiva, en oposición a la administrativa —la cual se traduce en un sistema constitucional de derechos reducidos— ya que esta última quedó reservada en el citado precepto constitucional a los elementos policiacos y de prevención del delito por razón de sus funciones, las cuales no son desarrolladas por los **auxiliares forenses**, sino que se limitan a ser auxiliares de los peritos. Dado que el propio legislador local acotó que quienes realicen funciones diversas a las inherentes de los cuerpos de policías, peritos y agentes del Ministerio Público, aunque laboren en alguna dependencia de seguridad pública, no pueden formar parte del sistema de seguridad pública ni tienen una relación administrativa con el Estado; como sucede con los auxiliares forenses, ya que éstos no intervienen directamente en los ámbitos de procuración de justicia ni prevención del delito. Así como lo establece el artículo 6, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos:

*“Artículo *6. Entre la Fiscalía General y su personal existe una relación administrativa o laboral, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables a cada hipótesis y conforme a las actividades desempeñadas.*

Para efectos del párrafo anterior, las relaciones administrativas se sujetarán a la normativa aplicable al efecto, como la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y para el caso de las relaciones laborales será aplicable la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.”

32. Por tanto, al no ubicarse las personas que fungen como **auxiliares forenses** entre aquellas a que se refiere la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, la relación jurídica que los une con el Estado no es de naturaleza administrativa, sino laboral, **pues no existe razón legal para encuadrarlos en el régimen constitucional de derechos reducidos.**
33. Y si son las funciones del servidor público las que definen la naturaleza de la relación laboral con el Estado, no hay razón alguna para estimar que la de los **auxiliares forenses** es de índole administrativa, cuando la *ratio legis* de la reforma a la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese aspecto, se delimitó perfectamente, en razón de que se refiere a los cuerpos policíacos y de prevención del delito por razón de sus funciones, que como ya se vio, no son las que desarrolla un auxiliar forense.
34. Por ser de naturaleza laboral la relación entre la Fiscalía General del Estado de Morelos con los **auxiliares forenses**, se actualiza el supuesto de competencia legal previsto en el artículo 114 de la Ley del Servicio Civil de dicha entidad, el cual establece que es al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje a quien corresponde conocer de los conflictos individuales suscitados entre un poder estatal o municipal con sus trabajadores; de ahí que al órgano jurisdiccional que compete conocer de las prestaciones laborales de los auxiliares forenses, es a dicho tribunal laboral.
35. Orienta la anterior determinación, la contradicción de tesis 93/2012, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 957, tesis: 2a./J. 67/2012 (10a.), con el título y texto:

“TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL.

De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte

que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

36. No obstante, se dejan a salvo los derechos del actor para que los haga valer en la vía y forma que corresponda.

Naturaleza jurídica del acto impugnado.

37. En el juicio de nulidad, los particulares vienen a impugnar los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.
38. La Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que los actos de autoridad: *"Son los que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares."*⁵
39. Según esta definición, son cuatro los elementos necesarios para que exista el acto de autoridad:
- A. Una autoridad, entendida ésta como el órgano del Estado investido legalmente de poder público y dotado de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.
 - B. Actuando en forma individualizada, mediante la emisión de actos o resoluciones respecto de casos concretos, es decir, de individuos en lo particular.
 - C. Con base en disposiciones legales, es decir, con estricto apego a las atribuciones que la ley emitida por el Legislativo establece.

⁵ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo I, A-B. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Año 2002. Págs. 118 y 119.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

"2021: año de la Independencia"

D. Para imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

40. Respecto de los actos de autoridad, señala el artículo 16 constitucional que *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.
41. Aplicando el dispositivo constitucional al acto de autoridad, vemos que es un mandamiento escrito por el cual se establecen los lineamientos bajo los cuales se crean, modifican o extinguen relaciones de derecho; que el acto de autoridad debe estar expedido por una autoridad competente⁶, el cual, al emitirlo, debe fundar⁷ y motivar⁸ la causa legal de su proceder.
42. El Acto de autoridad es un hecho intencional, voluntario, positivo o negativo, emitido por un órgano del Estado, de hecho (*facto*) o de derecho (*iure*), con facultades de decisión o de ejecución, o de ambas, que produzca afectación en situaciones generales y abstractas (se denomina ley) o en situaciones particulares y concretas (se denomina acto de autoridad en sentido estricto), teniendo como características el ser imperativo, unilateral y coercitivo.
43. Los elementos esenciales del acto de autoridad se derivan de su propio concepto, y son los siguientes:
- a. Que sea emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, ya de hecho, ya de derecho, que produzca afectación en la esfera jurídica del gobernado;
 - b. Que sea imperativo, lo que implica tener la fuerza jurídica, realizada en ejercicio de la autoridad soberana del Estado, para ordenar que se realice su voluntad, dentro de la esfera jurídica del gobernado;
 - c. Que sea unilateral, es decir, para que sea dictado no se requiere un acuerdo de voluntades entre la entidad soberana –el Estado–, y el gobernado, sino que aquel lo realiza según su voluntad, sin tomar en consideración el parecer del particular, y

⁶ Integrante del Poder Ejecutivo, ya sea estatal, municipal o un organismo descentralizado

⁷ Entendida la fundamentación como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite

⁸ Que se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.

- d. Que sea coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando éstas no se cumplan o no se respeten de forma voluntaria por el gobernado.
44. De lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal se desprende que la emisión de todo acto de molestia precisa de la concurrencia indispensable de tres requisitos mínimos, a saber:
- i. Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del respectivo funcionario;
 - ii. Que provenga de autoridad competente; y,
 - iii. Que en los documentos escritos en los que se exprese, se funde y motive la causa legal del procedimiento.
45. Atento a lo anterior, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, no define lo que se debe entender por acto de autoridad; sin embargo, establece en sus artículos 1 y 36 fracción I, que:

“Artículo 1. En el Estado de Morelos, toda persona tiene derecho a controvertir los actos, omisiones, resoluciones o cualquier otra actuación de carácter administrativo o fiscal emanados de dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que afecten sus derechos e intereses legítimos conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, los Tratados Internacionales y por esta ley.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se reconoce también el interés legítimo para controvertir la existencia conflicto de intereses considerando la situaciones en las que el juicio del servidor público en relación a su interés primario y la integridad de sus acciones en el empleo, cargo o comisión, pueda ser influenciado por un interés personal, familiar o de negocios que tiende a afectar el desempeño imparcial u objetivo de su función en cualquier forma; y la compatibilidad de dos o más empleos o comisiones de los servidores públicos del Estado deberá de atenderse conforme a la naturaleza y la eficiencia del empleo, cargo o comisión, las restricciones constitucionales, y la pertinencia en función de los horarios o funciones a desempeñar el servicio público frente a otro empleo.

En los asuntos promovidos por particulares, se atenderá a lo dispuesto para la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 13. Sólo podrán intervenir en juicio quienes tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico, los titulares de un derecho subjetivo público; e interés legítimo quien alegue que el acto reclamado viola sus derechos y con ello se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.”

(Lo resaltado es de este Tribunal)

46. La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dispone en su artículo **18 apartado B), fracción II, inciso a)**, que:

*"Artículo *18. Son atribuciones y competencias del Pleno:*

[...]

B) Competencias:

[...]

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

*a) Los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto, omisión, resolución o actuación de carácter administrativo o fiscal que, en el ejercicio de sus funciones, **dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar** las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales, **en perjuicio de los particulares;***

[...]"

(Lo resaltado es de este Tribunal)

47. De una interpretación armónica de los artículos antes transcritos, tenemos que para el juicio contencioso administrativo debemos entender como **acto de autoridad** a la declaración de voluntad de una dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los Ayuntamientos o de sus organismos descentralizados, que en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias dicta, ordena, ejecuta o pretende ejecutar; que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas, que afectan los derechos e intereses legítimos de los particulares.
48. Por lo tanto, para que sea acto de autoridad, el mismo debe contener primariamente, la declaración de voluntad de la autoridad.
49. El **oficio** [REDACTED] emitido por el Coordinador General de Administración de la Fiscalía General del Estado de Morelos, es del tenor siguiente:

"DEPTO: COORDINACIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN.

OFICIO NO.: [REDACTED]

Cuernavaca, Morelos: a 02 de enero de 2020.

[REDACTED]
AUXILIAR FORENSE.

PRESENTE.

Al transmitirle un cordial saludo, y en seguimiento a las Evaluaciones de Control de Confianza que son un requisito de ingreso, permanencia y promoción, solicito que en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la recepción del presente oficio, haga llegar a la Dirección de Profesionalización e Innovación Institucional, documentación completa

"2021: año de la Independencia"

señalada en el formato anexo, para estar en posibilidad de remitir su expediente al Centro de Evaluación y Control de Confianza quien programará las evaluaciones en su oportunidad.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

(firma ilegible)

COORDINADOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN."

50. Este oficio no puede ser considerado acto de autoridad para los efectos del juicio contencioso administrativo, por las siguientes consideraciones.
51. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", determinó las notas distintivas de una autoridad para efectos del juicio de amparo, y señaló que es necesario la existencia de un ente de hecho o de derecho que establezca una relación de supra a subordinación con un particular, que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser pública la fuente de esa potestad, que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular y, que para emitir esos actos, no requiere acudir a los órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado.
52. Por otra parte, en la jurisprudencia 2a./J. 67/2012 (10a.), publicada en el mismo medio de difusión, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 957, de rubro: "TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL.", estableció que quienes, aun perteneciendo a instituciones policiales no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no están sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales institutos.
53. El artículo 93, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, dispone que:

"Artículo 93. Son obligaciones del personal de la Fiscalía General:

[...]

XVIII. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, de conformidad con lo

dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
[...]"

54. Del que se interpreta literalmente que son obligaciones del personal de base de la Fiscalía General someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
55. Esto no significa que pueda considerarse el acto impugnado como acto de autoridad para efectos del juicio contencioso administrativo, porque carece de la característica de supra a subordinación inherente a los actos de autoridad, dado que la relación que se deriva entre el Coordinador General de Administración y el actor en su cargo de **auxiliar forense**, es la de patrón-trabajador, es decir, entre particulares, porque no está utilizando facultades decisorias ni está haciendo uso de la fuerza pública, ni está imponiendo obligaciones, ni modificando las existentes o limitando los derechos del actor, por lo que el juicio contencioso administrativo es improcedente.
56. Al respecto es aplicable por analogía la tesis aislada emitida por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro XX, en el mes mayo de 2013, Tomo 3, tesis: IV.T.A.5 L (10a.) Pág. 2031, con el rubro y texto:

“PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO CUANDO UNO DE SUS TRABAJADORES DE BASE QUE NO REALIZA FUNCIONES DE INVESTIGACIÓN, PREVENCIÓN Y REACCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, LE RECLAMA LA TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DE SU NOMBRAMIENTO POR NO APROBAR LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA, DEL DESEMPEÑO Y DE COMPETENCIAS PROFESIONALES.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", determinó las notas distintivas de una autoridad para efectos del juicio de amparo, y señaló que es menester la existencia de un ente de hecho o de derecho que establezca una relación de supra a subordinación con un particular, que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable al ser pública la fuente de esa potestad, que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular y, que para emitir esos actos, no requiere acudir a los órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado. Por otra parte, en la jurisprudencia 2a./J. 67/2012 (10a.), publicada en el mismo medio de difusión, Décima Época, Libro XI, Tomo

1, agosto de 2012, página 957, de rubro: "TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL.", estableció que quienes, aun perteneciendo a instituciones policiales no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no están sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales institutos. De ahí que si en términos del artículo 13, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el personal de base deberá aprobar las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales que establece esa ley y que, en caso de que resulten no aptos se darán por terminados los efectos del nombramiento, no significa que puedan considerarse actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque aquéllos carecen de la característica de supra a subordinación inherente a los actos de autoridad, dado que la relación que se deriva es la de patrón-trabajador, es decir, entre particulares, por lo que el juicio de amparo es improcedente."

57. Y la tesis de jurisprudencia número 1.6o.T. J/4 (10a.), emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que dispone:

"PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. LA APLICACIÓN DE LOS EXÁMENES DE CONTROL DE CONFIANZA A SUS TRABAJADORES CONSTITUYE UN ACTO DE NATURALEZA LABORAL, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.

Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 77/2010 y 2a./J. 183/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 263 y Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 671, respectivamente, de rubros: "PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE BASE AL SERVICIO DEL ESTADO.", y "PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA QUE PREVEN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA, DEL DESEMPEÑO Y DE COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS TRABAJADORES DE BASE DE ESA INSTITUCIÓN.", se advierte que dicha Sala hizo la precisión de que la aplicación de las evaluaciones de control de confianza a estos trabajadores reviste la naturaleza laboral, lo que reiteró al establecer que cualquier hecho que provoque el cese de un trabajador deberá encuadrar en las causas previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por tanto, cuando el acto reclamado en un juicio de amparo indirecto sea la aplicación de las evaluaciones o exámenes de control de confianza por parte de la Procuraduría General de la República, es improcedente dicho juicio, pues tal acto deriva de una relación laboral que existe entre las partes; y, por consiguiente, se actualiza la causal de improcedencia

prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 5o. y 11 de la Ley de Amparo.”

“2021: año de la Independencia”

58. Sobre estas bases, se concluye que, atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación de los auxiliares forenses con el Estado, la relación que une al actor con las demandadas es de naturaleza laboral y no administrativa, porque las funciones que realiza el actor en su cargo de auxiliar forense no están dentro de los conceptos de “*procuración de justicia*”, “*persecución o investigación de los delitos*” o “*seguridad nacional*”. Además, la naturaleza jurídica del acto impugnado, no es acto de autoridad para los efectos del juicio contencioso administrativo, porque carece de la característica de supra a subordinación inherente a los actos de autoridad, dado que la relación que se deriva entre el Coordinador General de Administración y el actor en su cargo de **auxiliar forense**, es la de patrón-trabajador.
59. Por ello, este Tribunal es **incompetente** para resolver sobre la presente controversia, y, en consecuencia, se configura la causa de improcedencia prevista en el artículo 37, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁹, que establece que el juicio es improcedente contra actos cuya impugnación no corresponda conocer a este Tribunal; por lo tanto, lo conducente es declarar el sobreseimiento del presente juicio en términos de lo dispuesto por el artículo 38, fracción II de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos¹⁰.
60. Sin que ello implique vulnerar el derecho de acceso a la justicia reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el ejercicio de este derecho se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo ante el tribunal competente.¹¹
61. En las relatadas condiciones, se concluye que, ante la incompetencia por razón de la materia, este tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente, al ser carga procesal de la parte actora.¹²

⁹ “Artículo 37. El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa es improcedente en contra de:
[...]

IV. Actos cuya impugnación no corresponda conocer al Tribunal de Justicia Administrativa;
[...]

¹⁰ “Artículo 38. Procede el sobreseimiento del juicio:
[...]

II. Cuando durante la tramitación del procedimiento sobreviniera o apareciese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere esta Ley;
[...]

¹¹ TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA. Registro digital: 24088. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Libro XIV, noviembre de 2012 Tomo 2. Página: 1554. Amparo directo en revisión 2125/2011.

¹² INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS. Época: Décima Época. Registro: 2010356. Instancia:

62. Al haberse sobreseído este juicio, es improcedente analizar las razones de impugnación, sus pruebas y las pretensiones de la parte actora, porque su pronunciamiento es una cuestión de fondo.¹³
63. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se levanta la suspensión otorgada al actor.

III. Parte dispositiva.

64. Este Tribunal no tiene competencia para resolver este juicio contencioso administrativo.

Notifíquese personalmente.

Resolución definitiva emitida en la sesión ordinaria de pleno y firmada por unanimidad de votos por los integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, magistrado presidente maestro en derecho JOAQUÍN ROQUE GONZÁLEZ CERESO, titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁴; licenciado en derecho SALVADOR ALBAVERA RODRÍGUEZ, secretario de estudio y cuenta adscrito a la Primera Sala de Instrucción, habilitado¹⁵ en funciones de magistrado de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto, de conformidad con el acuerdo de Pleno número PTJA/29/2021, tomado en la sesión extraordinaria número seis, celebrada el día veinticinco de junio del año dos mil veintiuno; magistrado licenciado en derecho GUILLERMO ARROYO CRUZ, titular de la Segunda Sala de Instrucción; magistrado doctor en derecho JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS, titular de la Tercera Sala de Instrucción; magistrado licenciado en derecho MANUEL GARCÍA QUINTANAR, titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas¹⁶; ante la licenciada en derecho

Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 146/2015 (10a.) Página: 1042.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ADVIERTA QUE NO LE COMPETE CONOCER DE UN ASUNTO, DEBE SOBRESEER EN EL JUICIO Y NO DECLINAR SU COMPETENCIA A UN DIVERSO ÓRGANO JURISDICCIONAL. Época: Décima Época. Registro: 2011961. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, junio de 2016, Tomo III. Materia(s): Administrativa. Tesis: PC.XXVII. J/6 A (10a.) Página: 2363. PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. Contradicción de tesis 7/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Vigésimo Séptimo Circuito. 19 de abril de 2016. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Juan Ramón Rodríguez Minaya, Gonzalo Eolo Durán Molina y Adán Gilberto Villarreal Castro. Ponente: Gonzalo Eolo Durán Molina. Secretaria: María del Pilar Diez Hidalgo Casanovas.

¹³ SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, NO PERMITE ENTRAR AL ESTUDIO DE LAS CUESTIONES DE FONDO. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. No. Registro: 212,468, Jurisprudencia, Materia (s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 77, mayo de 1994, Tesis: VI. 2o. J/280, Página: 77, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 757, página 566.

¹⁴ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

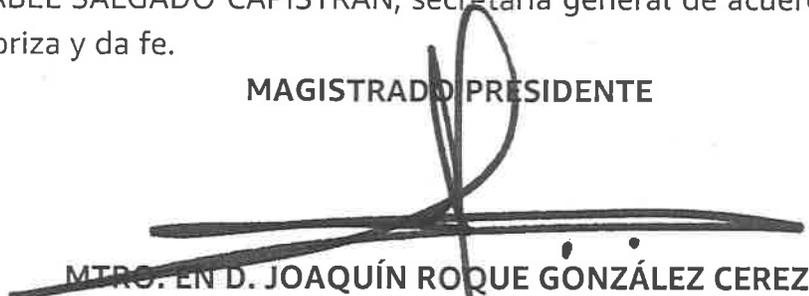
¹⁵ **Artículo 70.** Las ausencias temporales de los Magistrados, por licencia o por cualquier otra causa serán suplidas por el Secretario que al efecto designe el Pleno, el cual deberá cumplir con los mismos requisitos señalados en el artículo 6 de esta Ley; y asumirán las facultades correspondientes al Magistrado que suple. Los Secretarios que sean designados para desempeñar las funciones de Magistrado podrán recibir una compensación adicional que determine el Pleno, de acuerdo a la suficiencia presupuestal.

[...]

¹⁶ *Ibidem.*

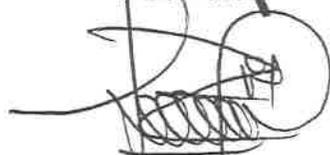
ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE



MTR. EN D. JOAQUÍN ROQUE GÓNZALEZ CEREZO
TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PONENTE



LIC. EN D. SALVADOR ALBAVERA RODRÍGUEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA HABILITADO EN FUNCIONES
DE MAGISTRADO DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO



LIC. EN D. GUILLERMO ARROYO CRUZ
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO



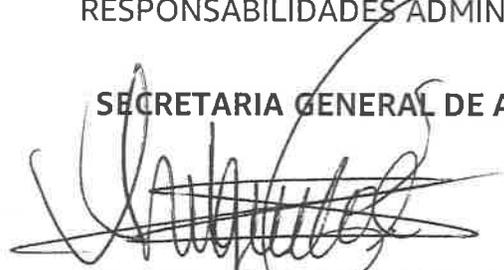
DR. EN D. JORGE ALBERTO ESTRADA CUEVAS
TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO



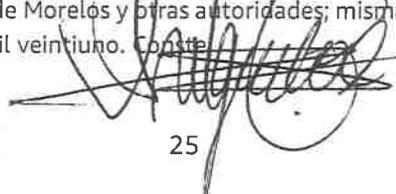
LIC. EN D. MANUEL GARCÍA QUINTANAR
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



LIC. EN D. ANABEL SALGADO CAPISTRÁN

La licenciada en derecho ANABEL SALGADO CAPISTRÁN, secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, hace constar: Que la presente hoja de firmas corresponde a la resolución del expediente número TJA/1^ªS/51/2020, relativo al juicio contencioso administrativo promovido por [REDACTED] en contra del Fiscal General del Estado de Morelos y otras autoridades; misma que fue aprobada en pleno el día siete de julio de dos mil veintiuno. Conste.



“2021: año de la Independencia”

