

4.2 Servidores públicos

El artículo 108 Constitucional es bastante explícito al definir a quienes serán considerados como servidores públicos, ya que este reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

Si bien esta definición proporcionada por el texto constitucional es explícita, también nos otorga un campo bastante amplio para ser considerado servidor público, lo que podría generar confusión al momento de pretender aplicar algún régimen jurídico, por lo que se considera conveniente señalar que al hablar propiamente de los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en:

- Altos funcionarios. Son las personas de primer nivel en el ejercicio de la administración Pública. Su función se identifica con los fines del Estado; sus actos trascienden a los particulares y afectan o comprometen al Estado.

La nota característica de esta categoría dentro de la administración pública es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados o logrados por la vía del sufragio es mucho más marcada que en los niveles inferiores e implica en la mayoría de las veces la culminación de la carrera dentro del servicio civil.

- Funcionario. La persona que realiza una función pública, que tiene poder de decisión, mando de persona, y ejercicio de autoridad.

- Empleado. Es toda persona física que presta un servicio para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario.

La doctrina realiza también una clasificación basándose en los siguientes supuestos: a) en la duración en el empleo, b) de su retribución, c) de la naturaleza del derecho que regula la relación, d) del tipo de sus funciones, e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación. Sin embargo, todas estas clasificaciones pueden ser objetadas, ya que ninguna cuenta con los elementos suficientes para lograr una significativa diferencia entre las categorías objeto de este apartado. Por lo tanto, se considerará funcionario o servidor público a aquél que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando.

De igual manera el Servidor Público ha generado diferentes cuestiones respecto de su condición frente al Estado, ya que no obstante que se le ha identificado como un elemento esencial de los órganos de la administración pública sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos, obligaciones e intereses particulares.

A través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al órgano administrativo, como persona física también expresa su voluntad en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Esta teoría al igual que las anteriores ha sido rechazada, ya que entre el servidor público y el Estado solo existe una relación de servicios, la actuación del servidor público en ejercicio de sus facultades conferidas al órgano solo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y como servidor público puede oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Es necesario señalar en este punto, una vez entendido el concepto de servidor público, en qué consiste la actividad que éste realiza, denominada servicio público; para entender con precisión el porqué del surgimiento de derechos y obligaciones inherentes al servidor público, pero, sobre todo, el porqué de la existencia de una responsabilidad, en algunos casos de tipo penal, en el desempeño del encargo de servidor público.

Andrés Serra Rojas define al servicio público como:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar- de una manera permanente, regular, continua, y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Estos servicios públicos han sido catalogados de diversas maneras, y bajo diferentes criterios, por lo que se enunciara la clasificación más común de estos servicios, que es conforme al nivel de competencia en el que son aplicados los servicios públicos pueden ser:

- a) Federales. La distribución de energía eléctrica, el transporte público.
- b) Locales. Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación.
- c) Municipales. Los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, etc.

Así como los que determinen sus legislaturas locales. Algunos de los elementos de los servicios públicos son:

- Es una creación jurídica, no hay servicio público sino hay una norma que lo cree.
- Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida.
- Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
- Su ofrecimiento está desprovisto de lucro.
- Su actividad se rige por reglas de Derecho Público, aún cuando sea prestado por particulares concesionarios.

4.3 Régimen Jurídico de los Servidores Públicos

El régimen jurídico es muy variado empezando porque existen dos ramas del Derecho que lo regulan, por un lado, encontramos al Derecho Disciplinario y por otro al llamado Derecho laboral burocrático; además de algunas otras leyes que se estudiarán en este apartado.

El fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable de las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y rumbo previamente determinado, en vías de la consecución de sus objetivos.

En el ámbito interno del aparato administrativo se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejercicio del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

Este poder disciplinario se ha reglamentado en el transcurso del tiempo, inicialmente a través de cláusulas contractuales, después con la creación de reglamentación interna.

La sola existencia de normas reguladoras para el ejercicio de la función pública no es suficiente; puesto que se requiere además de la adecuada sistematización de principios e instituciones que deriven de la propia regulación.

Por lo que el Derecho disciplinario surge para limitar el poder otorgado a la autoridad, en este caso al Estado, surgiendo a partir de una legislación uniforme que establece sus propios valores, sujetos, obligaciones, infracciones, sanciones y procedimientos, y se denomina derecho disciplinario de la función pública.

Del mismo modo existe otra rama del Derecho que rige a los Servidores Públicos, este es el llamado Derecho laboral burocrático, el cual regula la relación laboral del Estado y sus trabajadores la cual se establece esencialmente por el nombramiento que lleva a cabo el primero para designarlos en su cargo o empleo, lo que requiere el consentimiento del Servidor Público.

Para esta rama ha sido difícil estudiar y regular tales relaciones, ya que no se encuentran delimitadas correctamente, tal como lo hemos visto a lo largo de este capítulo, debido principalmente a la existencia de teorías civiles, laborales y administrativas por lo que resulta conveniente señalar la opinión del maestro Miguel Acosta Romero:

Estimamos que el Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios.

En México durante mucho tiempo aún en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de derecho del trabajo; sin embargo es evidente, como ya se indicó, que en esta relación, no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado como tal persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: los trabajadores, que justificadamente, pretendan, tener estabilidad y un conjunto de derechos básicos, y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ellos debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-práctico y legal que sean inherentes a su naturaleza.

La regulación de las relaciones laborales de la administración pública federal y sus servidores están integrados por varios sistemas que son:

A. Los del apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En este sistema se encuentran reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

B. Los regulados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1º. de esta ley establece las dependencias y los trabajadores que se encuentran bajo este régimen, en las que incluye a los trabajadores de los Poderes de la Unión y a ciertos organismos descentralizados que identifica de manera expresa.

C. Los trabajadores de confianza. Esta categoría surge al quedar excluidos estos trabajadores por lo dispuesto por el art. 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado su sistema jurídico-laboral se integra por el Apartado "B" del

artículo 123 constitucional, los principios generales del derecho y los criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano. Este es el órgano permanente del Estado que se encarga de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales (Art. 1 o. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano), su personal de carrera estará integrado por quienes ingresen a las ramas diplomática, consular y administrativa. Al encontrarse excluido por el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se rige por lo establecido por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como por la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 123.

E. El de los Miembros de las Fuerzas Armadas. También los miembros del ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina quedan excluidos en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 8°.), y por lo tanto su régimen quedará integrado por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y las demás leyes que contiene la disciplina castrense entre ellas, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, y la Ley Orgánica de la Armada de México de acuerdo a lo señalado por la fracción XIII del artículo 123 constitucional.

4.4. Obligaciones y Derechos de los Servidores Públicos

Las obligaciones impuestas a los servidores públicos emanan de la constitución y del ámbito legal y reglamentario, como primera obligación tienen el de presentar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella. Para todos los servidores públicos, sean funcionarios o empleados, la Constitución prevé ciertos valores que deberán salvaguardar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos valores tutelados son: la legalidad. Honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. En aras de proteger estos valores el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las obligaciones de éstos las cuales en caso de incumplimiento serán sujetos a un régimen de responsabilidades contemplados en la Ley en comentario.

Del mismo modo el artículo 80 de la mencionada Ley, establece la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial, siendo esta obligación únicamente para los servidores públicos que ostenten los cargos de jefe de departamentos y niveles superiores. Así como el de abstenerse dar dádivas, regalos, beneficios etc. Para él, su cónyuge y familiares hasta cuarto grado.

Así mismo el artículo 44 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado también prevé una serie de obligaciones inherentes al trabajador.

Por otra parte, las leyes laborales también prevén para los trabajadores de la Administración Pública una serie de obligaciones inherentes a su relación laboral o de servicio.

El artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo prevé las obligaciones de los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal que se rigen por tal ordenamiento. Por lo que hace a los derechos de los servidores públicos Gabino Fraga considera que se deben tomar en consideración los siguientes elementos para poder precisarlos.

1º El funcionario o empleado en su carácter de titular de un cargo, tiene facultades respecto de los particulares. Tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público.

2º Las obligaciones y derechos del funcionario o empleado constituyen una situación jurídica general, o establecida para individuos en particular.

3º El hecho de que sea una ley la que defina la situación del empleado o funcionario, no debe ser un motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la Ley se considera como una de las fuentes del derecho.

4º No se puede negar la existencia de un derecho solo porque no sea de índole patrimonial.

5º El respeto en favor del empleado, de las prerrogativas que la ley otorga no es incompatible con ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer.

Los derechos de los servidores públicos regulados en los ordenamientos antes señalados, se pueden resumir en: derecho al ascenso, derecho al sueldo o salario, derecho de asociación sindical derecho a huelga, derecho a ventajas económicas como compensaciones, horas extras, gastos de representación gratificaciones, aguinaldos, derecho a la seguridad social, pensiones, jubilaciones etc.

Además de los ya enunciados se agrega el primero y más importante que es el derecho al cargo o empleo para el que son designados y el derecho a la inamovilidad de sus puestos. Es bien sabido que dentro de la legislación mexicana existe la facultad expresa de "... crear y suprimir empleos públicos de la Federación" cual es indiscutible.

Lo que si genera un punto de controversia es el surgimiento del problema de la inamovilidad de los Servidores públicos, ya que existe gran diversidad de opiniones en la doctrina para resolver este problema; en el sistema legal mexicano pueden distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones a) unas, conforme a las cuales el poder público pueden hacer libremente remociones; b) otras, en las que se fija un término a la duración del cargo y c) por último, las que establecen la facultad de remoción sólo por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento.