

Revista de Administración Pública



Reseñas

Sergio García Ramírez y Erika Uribe Vargas (2016). *Derechos de los servidores públicos*, México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Cuarta edición, Colección Biblioteca Constitucional, Serie Nuestros Derechos.

Eduardo Torres Alonso

En ocasión del centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Universidad Nacional Autónoma de México, por medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INHERM) decidieron volver a editar los volúmenes de la serie “Nuestros Derechos” que, ahora, forma parte de la Biblioteca Constitucional. Entre los títulos de dicha serie sobresale el escrito por Sergio García Ramírez y Erika Uribe, *Derechos de los servidores públicos*, cuyas tres primeras ediciones, todas ellas agotadas, fueron coeditadas por el IIJ-UNAM y el Instituto Nacional de Administración Pública. Como se puede advertir, presenciamos un suceso pocas veces visto en el mundo bibliográfico especializado: el texto de García Ramírez y Uribe mantiene su actualidad y pertinencia, más ahora cuando en México se han aprobado reformas administrativas que, a la vez que reconfiguran el papel del Estado, impactan en las obligaciones y los derechos de los servidores públicos.

Diez capítulos y un *addendum* integran el libro. En el primero de ellos, los autores se refieren al derecho burocrático, como rama del derecho laboral encargada de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en los diferentes órdenes de gobierno, y los derechos y obligaciones resultantes. De esta manera, el derecho burocrático tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, por naturaleza, proteccionista de los trabajadores, para alcanzar el objetivo de la justicia social. No obstante, se menciona que al no existir una lucha de clases entre el Estado y los empleados, por perseguir, el primero, fines colectivos, a diferencia de lo que

ocurre en la iniciativa privada, se hizo necesaria la creación de un conjunto de normas para los servidores públicos. De esta manera entraron en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (1938), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), entre otras. En el segundo capítulo se presenta un examen de la relación laboral entre el Estado y los trabajadores. En principio, se revisa el apartado B) del artículo 123 que señala que la relación jurídica se establece el trabajador y el titular de la dependencia que corresponde; sin embargo, recurriendo a Trueba Urbina esto no es así en razón de que los titulares de las dependencias son representantes del órgano estatal.

Inmediatamente, en el capítulo tercero, se pasa a analizar el concepto de servidor público tomando en cuenta al artículo 108 constitucional que considera como tales, para efectos de responsabilidad pública, a: representantes de elección popular; miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal (hoy Ciudad de México); funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, y personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del D. F., en la Administración Pública Federal y en la administración pública del D. F.; servidores públicos de organismos constitucionales autónomos; en los estados, y en sectores específicos. Por su parte, en el capítulo que sigue, el cuarto, se retoma una clasificación de la naturaleza de la relación laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: trabajadores de confianza y demás trabajadores (artículo 123 constitucional, inciso B) fracción XIV, título sexto). El capítulo quinto aborda el régimen jurídico de aplicación general y el propio de los organismos autónomos y de los sectores específicos. Cada norma (Constitución Mexicana, ley, reglamento o código) viene acompañado de una breve descripción de la forma en que dicho ordenamiento cobra interés para el tema que los autores estudian.

Los capítulos más extensos y, acaso, los de mayor interés para el lector, son el sexto y el séptimo, en donde se abordan los derechos y las obligaciones de los servidores públicos, respectivamente. García Ramírez y Uribe explican los derechos por poder público; es decir, analizan los derechos previstos en la Constitución y en la ley reglamentaria, clasificados de acuerdo a su materia principal. Para los servidores en el poder Ejecutivo: jornada de trabajo, descanso y licencia, salario y prestaciones económicas, designación y promoción, estabilidad en el empleo, asociación sindical y defensa de intereses, instrumentos de trabajo, seguridad social, prestaciones sociales y culturales. Por su parte, los servidores públicos del poder Legislativo, en especial aquellos que desempeñan la función legislativa y aquellos que auxilian su desempeño, tienen los derechos de: inviolabilidad por la manifestación de opiniones, fuero constitucional,

servicio civil de carrera, dieta, licencias, remuneración, y capacitación. Finalmente, los servidores del poder Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados de Circuito y unitarios de Circuito, los juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, gozan de carrera judicial, días de descanso, remuneración y otras prestaciones. Los ministros tienen derecho a salario, inamovilidad, haber por retiro, ayuda por fallecimiento, y licencias. Los funcionarios de la SCJN, por su parte, tienen derecho a vacaciones, licencias, y lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este mismo capítulo se presentan los derechos de aquellos servidores públicos en sectores específicos: servicio exterior, instituciones armadas de la Unión (ejército y fuerza aérea mexicanos y armada de México), servicio público de banca y crédito, servicios de prevención y procuración de justicia (instituciones policiales y de procuración de justicia), y organismos autónomos. En cuanto a las obligaciones, de la misma que los autores procedieron con los derechos, éstas se estudian por poder público, sectores específicos y organismos que gozan de autonomía constitucional.

El catálogo de derechos y obligaciones –puede asumirse como de dominio general pero que, en ocasiones, no es así– que aparece en el libro es amplio y su revisión y entendimiento brinda información, para desempeñarse satisfaciendo lo establecido en la norma y recurrir, cuando sea necesario, a la protección de los derechos, sabiendo cuáles son, ante la autoridad competente. Precisamente de esto se trata el contenido del capítulo ocho, “Sistemas de responsabilidades de los servidores públicos y medios de defensa”. La Carta Magna de 1917 establece cuatro tipos de responsabilidades: política, civil, administrativa y penal. Ha sido la SCJN, a través de su Segunda Sala, la que ha establecido el fundamento legal de cada una de las responsabilidades.

La *responsabilidad política* tiene su fundamento en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, “al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”; la *responsabilidad penal* se fundamenta en la fracción II del artículo 109 del mismo ordenamiento “al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”; la *responsabilidad administrativa* se basa en la fracción III del mismo artículo “al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”; en tanto que la *responsabilidad civil* encuentra

sustento legal en el artículo 111 constitucional “al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia” (García Ramírez y Uribe, 2016: 166-167).

El capítulo nueve, por su parte, plantea el sistema de responsabilidad del Estado por conductas de los servidores públicos; es decir, lo que corresponda por los daños que cause el Estado en los bienes o derechos de los particulares, como resultado de su actividad administrativa irregular. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es el instrumento que se aplica por actuación administrativa de los “entes públicos federales”. Este mismo ordenamiento es aplicable “en la cumplimentación del pago de indemnizaciones ordenadas en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de las recomendaciones de la CNDH y de la CIDH, que hayan sido aceptadas por los entes públicos federales y, en su caso, por el Estado mexicano” (García Ramírez y Uribe, 2016: 189). En fin, los medios de defensa son examinados en el capítulo que cierra la obra.

Los autores consideraron pertinente incluir un *addendum* que recoge dos cambios sustanciales a la Constitución mexicana: la transformación del Distrito Federal en Ciudad de México y los sistemas anticorrupción federal y locales. Ambos resultan de interés para los servidores públicos, ya que tocan derechos, deberes, expectativas y procedimientos diversos (García Ramírez y Uribe, 2016: 202). En cuanto a la reforma publicada el 29 de enero de 2016 que incorporó la referencia a la Ciudad de México en el texto fundamental del país, es preciso señalar que toda la legislación adjetiva vinculada a los empleados públicos deberá ser modificada para lograr su armonización y no altera, de forma sustancial, los derechos y las obligaciones de los servidores públicos. No obstante, es de particular interés el proceso de elaboración y entrada en vigor de la Constitución de la Ciudad, que habrá de regir los destinos de los empleados públicos capitalinos. Con relación a los sistemas anticorrupción o, mejor dicho, al Sistema Nacional Anticorrupción en sus dimensiones federal y local, y la lista de leyes secundarias que de él se desprenden, tienen como objetivo prevenir, detectar y sancionar actos de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, han modificado a los tribunales administrativos que ahora podrán intervenir jurisdiccionalmente en los supuestos de responsabilidad administrativa grave y sancionar a particulares que incurran en actos vinculados a faltas administrativas graves y fincar a los responsables el pago de indemnizaciones.

Como nota final se considera que el libro debe ser utilizado como texto básico en los planes de estudio de pre y posgrado en administración pública, ya que su lenguaje claro, las referencias a las diversas normas y la explicación que de ellas se hace, brindan al conocedor y al que apenas se inicia en esta materia, un documento integral de consulta permanente.