

LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Arturo ZÁRATE CASTILLO*

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. En éste se establece la implantación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, asignándosele la dirección de este servicio a la anteriormente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió de nombre, con el decreto, a Secretaría de la Función Pública.

Es nuestra intención en el presente comentario hacer un recuento del proceso legislativo para la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (de aquí en adelante Ley del Servicio), para luego hacer un análisis de la misma, así como de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (de aquí en adelante Ley Orgánica).

* Maestro en derecho (LL. M.) por The George Washington University Law School. Actualmente labora como subdirector de lo Consultivo y Normatividad en el Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria.

II. PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO

Las acciones encaminadas para implantar un servicio profesional de carrera en la administración pública federal (de aquí en adelante APF) no se iniciaron con la publicación de la Ley del Servicio. Así tenemos que el 12 de abril de 1934 se publicó en el *Diario Oficial* el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Varios años después apareció el 29 de junio de 1983 el Acuerdo por el que se Crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, y posteriormente el 19 de junio del año siguiente se publica el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Por su parte, el artículo 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹ vigente prevé una Unidad de Servicio Civil encargada de coordinar el sistema del servicio civil de carrera.

También existen esfuerzos en dependencias específicas para implantar el servicio profesional, por ejemplo, el establecimiento del Servicio Fiscal de Carrera en la Ley del Servicio de Administración Tributaria² o el personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano.³

No obstante las acciones encaminadas a implantar el servicio profesional de carrera en la totalidad de la APF, éstas no dieron los resultados esperados, entre otras razones por la ausencia de disposiciones de rango legal.⁴

Como antecedentes inmediatos del proceso de creación de la Ley del Servicio podemos señalar en primer lugar por orden cronológico una iniciativa con Proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la sesión del Senado del 24 de octubre del 2000.⁵

1 *Diario Oficial de la Federación*, 26 de agosto de 1983.

2 *Ibidem*, 15 de diciembre de 1995.

3 Ley del Servicio Exterior Mexicano, *DOF*, 25 de enero de 2002.

4 *Cfr.* "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación", *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 70, 22 de octubre de 2002.

5 *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 17, 24 de octubre de 2000.

Posteriormente, el 22 de abril de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 donde se señala como meta la expedición de una Ley del Servicio Civil de Carrera.

Pocos días después, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado presentó una iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional.⁶

Las iniciativas del PAN y del PRI fueron turnadas para su estudio en comisiones, las cuales emitieron el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”,⁷ en donde se condensan ambos proyectos en uno solo, para ser sometido a discusión en el pleno del Senado.

El Senado discute y aprueba por unanimidad este dictamen en sesión del 24 de octubre del 2002 y lo remite a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.⁸

El mismo día en que se aprueba en el Senado la Ley del Servicio, en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presenta una iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.⁹

Tanto la minuta aprobada por el Senado, como la iniciativa presentada por el PRD, fueron turnadas para su estudio en comisión, la cual emite el “Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”.¹⁰

6 *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 55, 30 de abril de 2002.

7 *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 70, 22 de octubre de 2002.

8 *Cfr.* versión estenográfica de dicha sesión en <http://www.senado.gob.mx/sp/version/2002/v24octubre.html>.

9 *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1117, 26 de octubre de 2002.

10 *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1217, 25 de marzo de 2003.

En dicho dictamen se realizan modificaciones a la minuta enviada por el Senado, sobre todo en lo que se refería a las fechas de entrada en vigor de las reformas, las cuales habían quedado desfasadas. Asimismo, se señalan las coincidencias entre la minuta y la iniciativa del PRD, aunque no se incorporan las modificaciones propuestas por este partido.

En la sesión del 25 de marzo de 2003, la Cámara de Diputados aprueba el dictamen mencionado, con 374 votos a favor, cero en contra y seis abstenciones, remitiéndolo al Senado.¹¹

El Senado, en sesión del 3 de abril de 2003, aprueba por unanimidad las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, enviando el decreto al Ejecutivo.¹² Este último lo firma el 9 de abril y lo publica en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.¹³

III. ANÁLISIS DE LA LEY DEL SERVICIO

La Ley del Servicio consta de cuatro títulos: el primero, “Disposiciones generales”; el segundo, “De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema”; el tercero, “De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera”; y el cuarto se refiere al recurso de revocación, así como a los tribunales competentes para conocer controversias derivadas de la aplicación de la ley.

El artículo 1o. de la ley señala como objeto de la misma “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

La ley, al hablar de sistema, anuncia que se tratará de un mecanismo en donde habrá varios actores que trabajarán en su implementación de manera conjunta e interdependiente, los cuales pensarán prioritariamente en el resultado final, esto es, tener a los mejores trabajando en la APF, en contraposición a un enfoque meramente funcional, en donde los actores piensan prioritariamente en la labor concreta que les toca desempeñar y no en el resultado global.

11 Cfr. versión estenográfica de dicha sesión en <http://www.diputados.gob.mx/servddd/verest/3ano/2po/250303.htm>.

12 Cfr. versión estenográfica de dicha sesión en <http://www.senado.gob.mx/sp/version/2003/v03abril.html>.

13 Véase al inicio del presente comentario legislativo.

Aunque no obliga al sector paraestatal la aplicación de la ley, sí se señala que las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera, tomando como base los principios de la ley (artículo 1o., 2o. párrafo).

No encontramos ni en los dictámenes ni en las discusiones en el congreso, razón alguna por la cual no se haya establecido como obligatoria la Ley del Servicio para el sector paraestatal. Consideramos que la decisión que tomó el congreso obedece a la intención de conservar la determinada autonomía e independencia que goza dicho sector con respecto del poder político regulador, pero sin que se vea necesariamente privado de la profesionalización que implica el establecimiento del servicio de carrera. La decisión, por tanto, de implantar el servicio profesional de carrera en una entidad paraestatal determinada, tendrá que estudiarse caso por caso.¹⁴

El objeto de la Ley del Servicio consiste en “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”.

En el artículo 2o. se define el Sistema del Servicio Profesional de Carrera como un “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

Toda vez que el fin y razón de ser del ejercicio del poder público es el beneficio de la sociedad,¹⁵ parecería innecesario que se mencione que el objetivo del servicio de carrera es precisamente ése. ¿Por qué la ley aclara entonces este punto que en principio parecería obvio? Pensamos que se debe al hecho de que al momento de designar a quienes desempeñarían cargos públicos, no siempre se buscaba al más apto profesionalmente hablando, sino el fin era obtener un beneficio personal, tanto para el que designaba, el cual ganaba una lealtad política hacia él, como para el designado, que ejercía el puesto más como una forma de servicio por la que recibía un sueldo, que como una extensión de su patrimonio.

14 Sobre las características de la autonomía de las entidades paraestatales, véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 525 y 526.

15 “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo artículo 2o. se establece las autoridades encargadas de hacer funcionar el sistema, de esta manera se señala que dependerá del Ejecutivo, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública (anteriormente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como se verá más adelante), y cada una de las dependencias de la administración pública tendrá a cargo la operación del mismo.

El último párrafo del artículo 2o. señala que los principios rectores del sistema serán la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En la ley podemos identificar tres tipos de trabajadores dentro de la APF, los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno un tratamiento distinto con respecto al sistema.

Los trabajadores de base no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, aunque la ley no excluye que puedan ingresar, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones (artículo 6o.).

Que el servicio de carrera, tal y como lo prevé la ley, incluya en principio sólo al personal de confianza y no al de base puede ser una debilidad del mismo. Pensamos que no existe razón de fondo para no elegir a los más capaces al momento de designar, por ejemplo, al personal de limpieza que labora en la APF. Creemos que la existencia de derechos laborales, así como de sindicatos que defiendan los intereses legítimos de los trabajadores del Estado, no pueden ser un obstáculo para la implantación del servicio profesional en el personal de base.

Los servidores públicos de libre designación comprenden al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, secretarios de Despacho, jefes de Departamento Administrativo, subsecretarios, oficiales mayores, jefe o titular de Unidad y cargos homólogos (artículo 8o.).

Así también podrán ser nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato los miembros del Gabinete de Apoyo, equivalente al grupo de asesores, que es la unidad administrativa adscrita a los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de Unidad, titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes. La estructura de estos gabinetes deberá estar aprobada por la Secretaría de la Función Pública de acuerdo con la capacidad presupuestal de la dependencia,

prohibiéndoseles, además, ejercer atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera (artículo 7o.).

Al igual que los trabajadores de base, los de libre designación no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, aunque la ley no excluye que puedan ingresar al mismo, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando impossibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones (artículo 6o.).

Queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación (artículo 69, fracción XVI), así como los criterios generales para determinar los cargos que podrán tener tal carácter (artículo 5o.).

Que sigan existiendo dentro de la ley, y sólo por excepción, servidores de libre designación obedece, de acuerdo con la exposición de motivos que formuló el PAN en su momento, a que se “permitirá que los primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública no estén desligados de la filosofía y propuestas políticas del gobernante en turno permitiendo orientar sus políticas en el sentido comprometido en su campaña electoral y sus programas”. Nos parece que se trata, por tanto, que sea el electorado quien decida la orientación política de la APF a través del voto, sin que la existencia del servicio profesional suponga un obstáculo desproporcionado para ello.

El Sistema de Servicio Profesional no comprenderá a los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano, personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios por las dependencias (artículo 8o.). No se señaló ni en los dictámenes ni en las discusiones el motivo por el cual se excluyó a estos servidores del Sistema de Servicio Profesional, ya que no se trata necesariamente de altos funcionarios comprometidos con una orientación política, aunque se puede deducir que fue por tratarse de áreas o que ya tienen implementado por ley un servicio de carrera o tienen ya un sistema de ascensos bien establecido, y que por razones de disciplina y orden quizá el congreso no consideró conveniente modificar. La exclusión de aquéllos que prestan

sus servicios por honorarios sigue colocando a estos servidores públicos, que de hecho fungen como trabajadores, en una situación de desventaja con respecto a los que tienen un nombramiento.

El servidor público de carrera será la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que desempeñe un cargo de confianza en alguna dependencia (artículo 3o., fracción IX). Este servidor ingresará al Sistema de Servicio Profesional a través de un concurso de selección, y sólo podrá ser nombrado y removido de acuerdo con lo previsto en la ley (artículo 4o.).

El servidor público de carrera podrá ser de dos tipos: eventual o titular. Los primeros son los que, siendo del primer nivel de ingreso, se encuentran en su primer año de desempeño; los que hubieren sido designados a un cargo público sin sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección ordinario, debido a una situación de emergencia, y los que ingresen con motivo de un convenio de intercambio con alguna institución u organismo (artículo 4o.). Se entiende, aunque la ley no lo mencione, que los demás servidores públicos que no sean eventuales serán titulares.

El Sistema del Servicio Profesional comprende los rangos de director general, director de Área, subdirector de Área, jefe de Departamento y Enlace, comprendiéndose además los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente.

El artículo 10 señala los derechos de los servidores públicos de carrera. Sobresale especialmente el establecido en la fracción I: “Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley”, el cual tiene su contrapartida en la obligación señalada en la fracción III del artículo 11: “Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema”.

Pensamos que aquí radica precisamente la novedad en México y principal virtud del Sistema del Servicio Profesional. El servidor público de carrera sabrá que la estabilidad de su cargo, así como su ascenso no dependerá de que sea afín políticamente del superior jerárquico, sino de su preparación y capacidad profesional para el puesto, la cual deberá comprobar a través de evaluaciones. Esto no significa la inmovilidad del servidor público de carrera (por ejemplo, no se estará protegido por una falta laboral), pero sí garantiza que no podrá ser removido por meras razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en las leyes (artículo 63).

El Sistema del Servicio Profesional cuenta con la siguiente estructura funcional (artículo 13):

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- II. Subsistema de Ingreso.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- VI. Subsistema de Separación.
- VII. Subsistema de Control y Evaluación.

El Sistema del Servicio Profesional tiene la siguiente estructura orgánica o actores encargados de aplicar a aquél, así como a sus subsistemas (artículo 67):

- I. La Secretaría de la Función Pública.
- II. Consejo Consultivo.
- III. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos se encarga de determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la APF para el eficiente ejercicio de sus funciones (artículo 13, fracción I). Este subsistema será establecido por la función pública y a través de sus procesos operará el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera (artículo 14, fracción II), el cual será un padrón que contenga la información sobre los recursos humanos dentro de la APF, en la cual se registrarán los servidores públicos de carrera (artículos 15-20).

El Subsistema de Ingreso regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema de Servicio Profesional (artículo 13, fracción I).

Como requisitos para ingresar al dicho sistema, el aspirante debe cumplir, además de los que señale la convocatoria, los siguientes (artículo 21):

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.
- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad por delito doloso.
- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- V. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Se señala además que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia del servicio (artículo 21).

Al reclutamiento lo define la ley como el proceso que permite al Sistema de Servicio Profesional atraer aspirantes a ocupar un cargo en la APF con los perfiles y requisitos necesarios (artículo 22). Tanto para cubrir plazas de primer nivel de ingreso, como de aquellas que estén vacantes, se deberá emitir convocatoria pública abierta (artículos 23 y 26).

La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema de Servicio Profesional, así como ascender en el mismo, teniendo como propósito garantizar que quienes accedan al cargo satisfacen los requisitos y son los más aptos. La selección comprenderá tanto exámenes de conocimientos y de habilidades como elementos de valoración (artículos 29 y 37).

Los comités, al desarrollarse los procedimientos de ingreso, actuarán como Comités de Selección, en los cuales participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada de los demás miembros (artículo 74).

Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento de Servidor Público de Carrera (artículo 32).

El Subsistema de Desarrollo Profesional contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los ser-

vidores públicos, con el fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo (artículo 13, fracción III).

Como desarrollo profesional, propiamente hablando, la ley entiende el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas, y en las instituciones que exista convenio para tal propósito (artículo 35).

Un servidor público podrá, por tanto, ascender una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección (artículo 37).

Se distinguen dos tipos de trayectorias dentro del Sistema de Servicio Profesional, la vertical o de especialidad, que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se hacen más complejas y de mayor responsabilidad, y la horizontal o lateral, en donde se cumplen condiciones de equivalencia entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles (artículo 39).

Si por razones de reestructuración de la APF desaparecen cargos, y en consecuencia, servidores públicos de carrera cesan en sus funciones, el Sistema de Servicio Profesional procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección (artículo 40).

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades tiene como fin establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, los cuales les permitirán adquirir tanto conocimientos básicos y especializados, como aptitudes y actitudes para desempeñar el cargo, teniendo así la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia (artículo 13, fracción IV).

Por capacitación y certificación se entienden los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la APF (artículo 44).

Los servidores públicos tendrán la obligación de presentar una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, por lo menos cada cinco años (artículo 52). Se tendrá sólo dos oportunidades para aprobar dicha evaluación, en caso contrario se procederá a separar del sistema al servidor público (artículo 53).

El Subsistema de Evaluación del Desempeño tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascenso, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral (artículo 13, fracción V).

Como evaluación del desempeño se entiende el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto (artículo 54).

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensables de permanencia en el sistema y en el puesto (artículo 58).

El Subsistema de Separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte de Sistema de Servicio Profesional o se suspenden temporalmente sus derechos (artículo 13, fracción VI). Por separación se entenderá la terminación del nombramiento de un Servidor Público de Carrera o las situaciones por lo que dicho nombramiento deja de surtir efectos (artículo 59).

Conforme al artículo 60, el nombramiento de servidor público de carrera deja de surtir efectos por causas como:

- I. La renuncia del servidor público.
- II. Defunción.
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique privación de la libertad.
- IV. Incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones que la Ley del Servicio le impone. Aquí la ley prevé que la Secretaría de la Función Pública valorará este incumplimiento conforme al reglamento que se expida de la ley y otorgando la garantía de audiencia al servidor público. Sin embargo, en el artículo 75, fracción IX, se dice que serán los comités quienes determinarán la procedencia de la separación servidor público en este caso. Pensamos que esta situación deberá ser aclarada por el reglamento.
- IV. Hacerse acreedor a las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que im-

pliquen separación del servicio o reincidencia, como son la destitución y la inhabilitación.

- V. No aprobar por dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño. Pensamos que esta fracción es clave dentro del Sistema de Servicio Profesional, ya que le da seriedad tanto a la capacitación como a las evaluaciones del desempeño, haciendo depender de ellas la permanencia en el puesto.
- VI. Cuando el resultado de la evaluación del desempeño sea deficiente. Para que esta fracción sea congruente con la anterior, se puede interpretar que será la segunda evaluación, pero si es así, esta fracción estaría de más. Puede ser también que se trate de conceptos distintos: se puede aprobar la evaluación, pero el resultado fue deficiente, por lo que procedería la separación. Es posible que con la expedición del reglamento se aclare esta situación.

El Subsistema de Control y Evaluación tiene como objetivo diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de operación del Sistema de Servicio Profesional (artículo 13, fracción VII). Se trata de evaluar no al servidor público, sino al sistema mencionado en sí.

De los artículos 67 a 72 se regula la estructura orgánica de dicho sistema, y se señalan las funciones que le corresponderán a cada órgano.

La Secretaría de la Función Pública tiene el encargo de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional en la dependencia, así como de vigilar que los principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar tal sistema (artículo 68).

La Secretaría de la Función Pública está facultada para establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión ciudadana sobre la función del Sistema de Servicio Profesional, así como de la mejora en la prestación del servicio que brindan las dependencias. Podrá también asesorarse de instituciones académicas nacionales y extranjeras, empresas especializadas, así como de colegios profesionales (artículo 69, fracción XII).

El Consejo Consultivo es un órgano de apoyo para el Sistema de Servicio Profesional; estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia, y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, y del Trabajo y Previsión Social, cuenta además con un representante de los sectores social, privado y académico, por invitación de los demás representantes (artículo 70). Este órgano funciona como un mecanismo consultivo, así como de propuesta de mejoras para el Sistema de Servicio Profesional, pero carece de facultades de decisión. No obstante esta limitación, pensamos que su utilidad radica en que permite que representantes de la sociedad civil tengan intervención dentro de dicho sistema, lo cual puede traducirse en un mecanismo de vigilancia social.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección son aquellos que en cada dependencia se instalan como el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema de Servicio Profesional en el interior de la misma. Cada Comité Técnico de Profesionalización y Selección será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de la dependencia y para la prestación de un mejor servicio público a la sociedad (artículo 72).

Dichos comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el oficial mayor o equivalente que lo presidirá. Cuando un Comité Técnico de Evaluación y Selección actué como Comité de Selección, el oficial mayor será sustituido por el superior jerárquico inmediato del área en donde se haya registrado la necesidad institucional o la vacante (artículo 74).

La ley termina con el título cuarto en donde se prevé la forma de resolución de conflictos derivados de la aplicación de la misma. En primer lugar establece el recurso de revocación, el cual se interpondrá en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente a aquél en que se haga del conocimiento el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección (artículo 76).

Este recurso versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten, por lo que los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del mismo (artículo 78).

Como ley supletoria del procedimiento se aplicará la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (artículo 78).

El artículo 79 señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales del trabajo que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio, teniendo aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Si bien es cierto que el artículo 79 simplemente está reiterando lo que leyes anteriores y tribunales ya establecidos han venido regulando y conociendo, pensamos que el congreso consideró conveniente incluirlo para dejar claro que la Ley del Servicio, aunque relacionada con la materia laboral, regula situaciones diferentes. En congruencia señala que en caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de la Ley del Servicio, competará conocerlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 80). Consideramos que lo escueto de la Ley del Servicio sobre la competencia del tribunal podría dar lugar a confusión sobre el alcance de la misma. Por ejemplo, cabría preguntarse si dicho tribunal podría conocer controversias sobre los criterios de evaluación que se instrumenten, ya que la Ley del Servicio los excluyó de ser conocidos pero sólo en el recurso de revocación, no en el proceso que se siga ante el tribunal.

El artículo 1o. transitorio señala que la Ley del Servicio entrará en vigor a los ciento ochenta días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.¹⁶

Con respecto a los servidores públicos de confianza en funciones a la entrada en vigor de la ley, éstos serán considerados como de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones para su ingreso al Sistema de Servicio Profesional. Sin embargo, ningún servidor público en funciones a la entrada en vigor de la ley podrá ser considerado de carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley (artículo 3o. transitorio).

¹⁶ 7 de octubre de 2003.

El Sistema de Servicio Profesional deberá estar operando en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta ley (artículo 4o. transitorio). Llama la atención que el congreso haya hecho coincidir el año en que el Sistema de Servicio Profesional deberá estar funcionando con el del cambio de Ejecutivo Federal.

En el decreto también se reforma la Ley Orgánica en su artículo 26, para cambiar el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública. Asimismo se reforma el artículo 37 de la misma ley para otorgarle a la función pública tanto las facultades que anteriormente ejercía la contraloría (de las cuales ninguna fue derogada) como nuevas labores, de dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera y para dictar resoluciones sobre la interpretación y alcances de las normas que le sean aplicables (fracción VI bis), aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF, así como sus modificaciones (fracción XVIII), establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal (artículo XVIII bis), así como promover las estrategias necesarias para establecer las políticas de gobierno electrónico (fracción XVII).

Las reformas a la Ley Orgánica entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 2o. transitorio del artículo 2o. del decreto).

En el dictamen de 1a. vuelta del Senado se señaló como razón de ser del cambio de nombre a la contraloría, el otorgarle un enfoque de desarrollo y profesionalización de las actividades del gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera.

III. CONCLUSIÓN

Es un gran avance que en México se cuente ya con una ley que instaure el servicio de carrera a nivel federal, porque manifiesta la intención del congreso y del Ejecutivo de profesionalizar el servicio público. Este esfuerzo sería conveniente que se realizara también en las entidades federativas que no cuenten con un esquema semejante. De cualquier forma,

es importante que los actores encargados de implementar el Sistema de Servicio Profesional sean conscientes que no se trata de la primera vez que se intenta hacerlo, por lo cual será importante tener presente los obstáculos que en un momento dado no permitieron la existencia del servicio civil, para ahora saber sortearlos y lograr que el sistema mencionado se haga una realidad tangible y no sólo legal.

