

Capítulo segundo. Dictamen senatorial sobre la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera	33
I. Comentarios sobre el Dictamen Senatorial de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera . .	33
1. Origen de la Ley	34
2. Experiencias extranjeras y nacionales invocadas	35
3. Gestación de la Ley	39
II. Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal [exposición de motivos]	40

CAPÍTULO SEGUNDO

DICTAMEN SENATORIAL SOBRE LA LEY FEDERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

No es la primera vez que en el México posrevolucionario se formulan proyectos de ley, en pro del establecimiento de la carrera administrativa. Pero todos ellos no pasaron de esa condición: ser un ideario o un diseño legislativo. Tampoco faltaron movimientos en pro del servicio civil y cruzadas bien equipadas socialmente con esa misma intención. Pero no cuajaron.

I. COMENTARIOS SOBRE EL DICTAMEN SENATORIAL DE LA LEY FEDERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Sin embargo, el 2 abril de 2003 se logró. Finalmente apareció Godot.³⁶ ¿Por qué?

Una hipótesis sobre la respuesta es la gestación de condiciones políticas caracterizadas por el pluralismo ideológico, el multipartidismo y la necesidad de eficacia administrativa, junto con la persistencia, a través del tiempo, de una *necesidad social sentida* desde antaño.

³⁶ La idea es de José Luis Méndez, quien en un trabajo perspicaz, parodia la obra teatral de Samuel Beckett *Esperando a Godot*, que nunca llega, con la espera perenne del servicio civil. “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot”, *El Cotidiano*, septiembre-octubre de 1995.

1. *Origen de la Ley*

La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera tiene su origen directo en la iniciativa de proyecto de ley del mismo nombre, presentado en una sesión celebrada el 24 de octubre de 2000 por el senador Carlos Rojas Gutiérrez, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Y turnada inmediatamente a la mesa directiva de la Cámara de Senadores, que a su vez la remitió a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos. Tiempo después, el 30 de abril de 2002, el senador César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una segunda iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional y de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, iniciativa sometida al mismo trámite que la precedente.

Las mencionadas Comisiones analizaron conjuntamente las dos propuestas, emitiendo las siguientes consideraciones:

Primera: que ambas iniciativas tienen como objeto sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente, que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Segunda: que la actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las necesidades de la sociedad es exigida por los usuarios de los bienes y servicios públicos, lo cual será posible a través de la creación de un “sistema de servicio civil” en el seno de la administración pública federal centralizada y que se llamaría: *servicio profesional de carrera*.

Tercera: que el concepto seminal de dicho servicio emana de la noción de *servicio civil* formulado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).³⁷ Tal concepto, ya clásico, define dicho

³⁷ El documento referido es el *Manual de administración pública*, Nueva York, ONU, 1962, p. 42. Como secuela directa e inmediata de este importante

servicio como el cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración pública nacional, cuyos elementos medulares son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación. A estos elementos se debe añadir el sistema de méritos, la estabilidad de cargo y la formación continua.

Hay que comentar que en ese importante documento de la ONU acredita al servicio civil como elemento esencial de la administración moderna, por estar basado en el mérito y la idoneidad.³⁸

Es notorio que en la exposición de motivos se parta de la tradición inglesa de la carrera administrativa, es decir, del concepto muy arraigado de *servicio civil*, entendido como tal en contraste con el *servicio militar*. Esto no obstó, sin embargo, para que, posteriormente, se introdujera la noción francesa de *función pública*.

A través del servicio profesional de carrera, en fin, México contará con un sistema de profesionalización del servicio público, donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia y promoción; así como la separación; basado, dicho sistema, en el mérito e igualdad de condiciones, mediando al efecto un conjunto de evaluaciones. Considerándose debidamente los imperativos de la carrera administrativa moderna, los procedimientos referidos son reforzados con un programa de formación continua en pro de la mejora del desarrollo de sus funciones.

2. *Experiencias extranjeras y nacionales invocadas*

En la exposición de motivos se relatan experiencias extranjeras ancestralmente exitosas, que han sido un modelo a seguir, como la carrera administrativa desarrollada en Inglaterra a partir

documento, la ONU produjo tiempo después su *Manual de formación en administración pública*, Nueva York, 1967.

³⁸ *Ibidem*, p. 41.

del informe “La organización de servicio civil permanente”, cuyas propuestas fueron aplicadas desde 1853. Obviamente se trae a colación el caso de Francia y su primer Estatuto General de Funcionarios, expedido en 1946, que sirvió de base para el establecimiento de la Escuela Nacional de Administración. También destaca el caso de los Estados Unidos América donde, una vez desarrollado a plenitud el sistema de botín (*spoils system*), a partir de 1864 se implantó un proyecto de ley del servicio civil. Por cuanto a los países iberoamericanos, se menciona a Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, pero hay que considerar también a Argentina.

Con respecto a nuestro país, el dictamen camaral consideró por principio al Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 abril de 1934. Y más extensamente al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en cuyas páginas se formularon algunas líneas de acción para fomentar la vocación de servicio del personal, elevar la eficiencia del servicio público y promover la capacitación permanente, con el fin de generar condiciones en pro de la carrera administrativa. Como secuela, en junio de 1983 se publicó el acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, un ente colectivo diseñado para coordinar y asesorar al Ejecutivo federal con miras a la instauración del servicio civil de carrera en la administración pública federal, cuyo reglamento se expidió el 19 junio del año siguiente.

Esta experiencia dejó como saldo una idea del servicio civil cuya base sería la equidad y la eficiencia, servicio destinado a proporcionar estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación a los funcionarios públicos de carrera. Entre las funciones de la Comisión destaca su responsabilidad de promover en las dependencias y entidades de la administración pública federal, la formulación de los programas del servicio civil de carrera, así como mecanismos de coordinación entre las mismas, para uniformar y sistematizar los métodos de administración de personal.

Sin embargo, estas aportaciones, que fueron concebidas para hacer avanzar el establecimiento del servicio civil, no tuvieron los resultados esperados debido a la ausencia de disposiciones que las hicieran efectivas.

No está de más mencionar otras cuatro iniciativas en pro de la carrera administrativa, muy relevantes, que afianzan la necesidad sentida en México sobre su establecimiento. La más antigua se remonta al bienio 1917-1918, cuando fue presentado al Congreso Constituyente un proyecto de ley sobre la Organización del Servicio Civil de la Federación, preparado por Salvador Alvarado, Norberto Domínguez, Ezequiel A. Chávez, Maximiliano Chabert, Pedro Solís Cámara y Modesto C. Rolland. La segunda es una iniciativa del Partido Nacional Revolucionario formulada en 1935, a través de la cual propone la creación de la carrera administrativa mediante un prospecto de ley del servicio civil, y que sería la base de un futuro proyecto formulado junto con la Secretaría de Gobernación. La tercera se remonta a 1998, época en la cual el senador Rodolfo Moctezuma, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. A través de esta disposición se establecería un sistema fundado en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público. Una última iniciativa fue presentada en 2002 por la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en forma de una Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal, cuyo objeto es también establecer el Servicio Público de Carrera en dicha administración.

Hay que hacer notar que en contraste con la ausencia de logros hacia un servicio civil general, sí han existido avances por cuanto al establecimiento de carreras administrativas de *especialistas*. Los ejemplos más representativos señalados por las Comisiones son el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exterio-

res, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.

A todos ellos se debe añadir la carrera académica en la Universidad Nacional Autónoma de México, la más antigua luego del servicio exterior, así como la existente en la Universidad Autónoma Metropolitana. Del mismo modo, se deberá dar crédito a una gran cantidad de actores individuales y colectivos que han participado decisivamente, y sin desmayo, en favor del servicio civil. En la parte final de esta obra se preparó una efemérides de la carrera administrativa en México, donde se da cuenta de ese esfuerzo.

El dictamen hace énfasis en una diversidad de foros recientes donde se ha expresado reiteradamente la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera, para hacer que las instituciones recobren la confianza ciudadana y se dé continuidad en el servicio público. Como resultado de esos encuentros académicos y profesionales, se puede formular una agenda de temas de interés público sobre la carrera administrativa:

1. Establecimiento de un sistema integral de formación del servidor público que sustente la creación de la carrera administrativa y fomente la vocación de servicio del personal público.
2. Desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, así como dispositivos de prevención de la corrupción y del abuso del poder.
3. Actualización del marco jurídico que rige al personal público.

3. *Gestación de la Ley*

Ambas Comisiones realizaron diversas reuniones de trabajo desde diciembre de 2000 para analizar la iniciativa del senador Carlos Rojas Gutiérrez, y luego, el proyecto del senador César Jáuregui Robles. El resultado fue su integración y la hechura de una propuesta conjunta. Se consideraron también las aportaciones de otros legisladores y las recomendaciones de expertos nacionales y extranjeros,³⁹ y se efectuaron reuniones de trabajo con académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Así como con representantes de la Presidencia de la República y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes. También se recabó la opinión de dependencias en las que operan sistemas de servicio civil de carrera, como el INEGI y el Sistema de Administración Tributaria, así como del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial.

Las Comisiones Unidas hicieron saber su plena coincidencia con el proyecto de Carlos Rojas, por cuanto que es necesario que el gobierno cuente con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad, que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad. Y que comparta la idea de que el servicio profesional de carrera esté orientado por las cualidades de *flexibilidad*, *gradualidad* y *descentralización*. En cuanto a César Jáuregui, los comisionados camarales comparten su propuesta de ofrecer al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos emanados de todos

³⁹ Entre los expertos extranjeros destaca David Osborne, quien fungió como ideólogo de la reforma neogerencial en los Estados Unidos de América en la época de Bill Clinton. Es coautor de la conocida obra *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

los partidos disponer de un cuerpo técnico capaz de traducir la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a la ciudadanía. Y que la ley establezca un sistema administrativo moderno y eficiente de organización del personal público y elevar el nivel de desempeño de los servidores públicos.

En suma: ambas Comisiones resumen que, a su juicio, *las propuestas en análisis cumplen con las expectativas requeridas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en la administración pública federal.*

II. INICIATIVA CON PROYECTO DE LEY PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL [EXPOSICIÓN DE MOTIVOS]

Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Estudios Legislativos.⁴⁰

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Iniciativa con Proyecto de Ley Para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

De conformidad con lo enunciado en los artículos 71 y 72 constitucionales, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 56, 60, 87 y 88 del Reglamento del propio Congreso, se procedió al análisis de las mencionadas Iniciativas, presentando a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

⁴⁰ Iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, Senado de la República, 24 de diciembre de 2002.

III. DICTAMEN

Las Comisiones Unidas se abocaron al examen de la Iniciativas descritas, al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones.

IV. ANTECEDENTES

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio, Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En la misma sesión la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó el trámite de recibo de la Iniciativa y por instrucciones de su Presidente, fue turnada a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.

C.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó [la] Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

D.- Dicha iniciativa fue turnada en la misma sesión a las Comisiones que suscriben el presente dictamen, analizándose conjuntamente con la propuesta mencionada en el apartado A.

V. CONSIDERACIONES

De las Iniciativas sometidas a nuestro estudio, se desprende que su objetivo se enfoca a sentar las bases legales para impulsar un servicio público renovado, profesional y eficiente que dé cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía.

La actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las diversas necesidades de la población es exigida hoy por los beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Esto se pretende lograr con la creación y operación de un sistema de servicio civil que operará en el ámbito de la Administración Pública Federal centralizada: el Servicio Profesional de Carrera.

Este Servicio ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas en su *Manual del servicio civil* como el cuerpo apolítico, per-

manente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada, donde sus elementos son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación.

Esto implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establecerán requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones. Estos procedimientos se refuerzan con la formación continua, donde el desempeño a evaluarse es apoyado por una capacitación permanente que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones.

Producto del interés por contar con un servicio público altamente calificado en aptitud de atender las demandas de la sociedad encontramos que la carrera administrativa ha sido desarrollada por diversos países como Inglaterra, que llevó a cabo su programa a partir del informe “La organización del servicio civil permanente” cuyas propuestas fueron aplicadas paulatinamente desde 1853; Francia, cuyo primer Estatuto General de Funcionarios fue emitido el 14 de septiembre de 1941, logrando una radical reforma de la función de gobierno al crear posteriormente la Escuela Nacional de Administración. Finalmente, destaca el ejemplo de los Estados Unidos que desde 1864 contó con un proyecto de ley para mejorar la eficacia del servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios, mismo que maduraría hasta la posterior creación de la Comisión del Servicio Civil, sin dejar de mencionar las reformas realizadas por los últimos gobiernos para su fortalecimiento.

En la experiencia latinoamericana encontramos que Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela han sido partícipes de estos procesos.

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 enunció como líneas de acción el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada, para elevar así la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de la capacitación permanente de manera que genere condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa.

En este orden de ideas, el 29 de junio de 1983 se publica el acuerdo de creación de 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, cuyo reglamento fue expedido el 19 de junio del año siguiente.

Este servicio estaría fundamentado en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación. Entre sus funciones se establecieron: promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal.

Experiencias previas, como la del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934 y distintos programas de mejora administrativa, formaron parte del esfuerzo de décadas por lograr un desempeño adecuado de la Administración Pública Federal con base en la actuación de sus recursos humanos.

Estas aportaciones concebidas para lograr avances en la materia no han representado los resultados esperados. Sin duda la ausencia de disposiciones de rango legal ha operado en detrimento de estos proyectos.

En distintos foros nuevamente se ha expresado la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.

Algunos de los rubros en los que se hace énfasis son: el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor público que propicie la creación de la carrera administrativa y el fomento a la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento en la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona.

Se ha considerado también en estos eventos como parte importante del servicio civil de carrera en la administración pública la garantía de una adecuada selección, el desarrollo profesional, además del desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo, además, de esquemas de prevención de la corrupción y del abuso del poder.

La administración pública representa parte importante del desarrollo de un país por las actividades y responsabilidades que tiene encomendadas. Al mismo tiempo, la sociedad cada vez se vincula más en esta área, participando, criticando o apoyando las políticas que permitan la mejora permanente de los servicios que proporciona el Estado.

Sin embargo, el marco jurídico sobre los recursos humanos de la administración requiere ser actualizado. Los trabajadores de confianza actualmente se encuentran sin una normatividad específica; si bien es cierto que algunas dependencias han realizado esfuerzos importantes para profesionalizar a sus integrantes, éstos constituyen casos aislados.

Entre los más representativos se encuentran, el Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, el Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Sistema de Profesionalización del INEGI, el Servicio de Administración Tributaria, el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación y el programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo anterior, estas Comisiones conjuntas realizamos diversas reuniones de trabajo iniciadas desde diciembre de 2000 para analizar la iniciativa del Sen. Carlos Rojas Gutiérrez, y posteriormente para complementar ese trabajo una vez recibido el proyecto del Sen. César Jáuregui Robles. En este sentido, se han realizado diversos estudios, de los que se concluyó la posibilidad de integrar ambas propuestas, procediéndose a elaborar una propuesta conjunta, enriquecida con los datos aportados por ambos legisladores.

Asimismo, se han tomado en consideración las aportaciones en lo individual de algunos senadores concedores de la materia para el perfeccionamiento de este cuerpo de ley, así como las recomendaciones de expertos nacionales y extranjeros.

Con este fin, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con académicos de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México; el Instituto Nacional de Administración Pública; y el Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; representantes del gobierno federal, en particular de la Presidencia de la República y las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes. Adicionalmente, se recabó la opinión de dependencias en las que ya operan sistemas de servicio de carrera como el INEGI y el Sistema de Administración Tributario, además del Consejo Federal de la Judicatura.

En el caso de consultores extranjeros, se invitó a expertos en el tema como el señor David Osborne, de Estados Unidos, Janice Charette del

gobierno de Canadá y Eusebio Arroyo Jiménez, del Ministerio de Administraciones Públicas de España, recibidos por estas Comisiones para conocer las experiencias de sus países, en reunión de 13 de junio de 2002.

Como lo menciona el Sen. Carlos Rojas en su iniciativa, el desarrollo democrático alcanzado por nuestro país requiere de una Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal que sirva para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Estas Comisiones Unidas coinciden con la visión del Sen. Rojas, en que se requiere que el gobierno cuente con una administración pública orientada a la prestación de servicios eficientes, oportunos y de calidad que responda a las demandas de la ciudadanía con oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país; que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.

Este órgano dictaminador también comparte, como lo señala el senador Carlos Rojas, la conveniencia de que el servicio profesional de carrera esté orientado por la flexibilidad, la gradualidad y la descentralización. A fin de que se lleve a cabo un proceso que sea adecuado a las características y necesidades vinculadas con las funciones de cada dependencia federal, que sea factible establecer plazos razonables, así como dotarlas de facultades para tener una amplia participación, de acuerdo con quien tendrá la responsabilidad de la coordinación y funcionamiento general del sistema.

Por su parte, el Sen. César Jáuregui funda su propuesta en ofrecerle al país la seguridad de una institución sólida, confiable, honesta, transparente y con alto desempeño, que permita a los gobiernos emanados de distintos partidos contar con un cuerpo técnico eficaz, capaz de transformar la filosofía política de los gobernantes, en políticas públicas que beneficien a los ciudadanos y permitan la continuidad del sistema democrático.

Esto implica un sistema de personal de calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores profesionales de México en el servicio público, que de manera adicional traerá una serie de efectos positivos en la transparencia, en la administración, actualización, simplificación y modernización del gobierno federal, por lo que estamos

de acuerdo en la expedición de una ley que contenga las premisas necesarias para lograrlo.

Compartimos la postura del Sen. Jáuregui quien con esta ley pretende que se establezca un sistema de naturaleza administrativa, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado, como el mejor instrumento de cambio para el avance de nuestro país, además de lograr elevar la productividad de los servidores públicos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de la Administración Pública Federal.

A nuestro juicio las propuestas en análisis cumplen con las expectativas requeridas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal. En consecuencia, después de los trabajos realizados en el seno de estas Comisiones, donde participaron legisladores de todos los grupos parlamentarios representados en esta Cámara, consideramos que las iniciativas en análisis no sólo llenan el vacío legal en la materia, sino que además aportan un diseño orgánico y funcional que permitirá fundar una institución necesaria bajo el nombre de “Servicio Profesional de Carrera”.

VI. CONTENIDO DE LA LEY

El ordenamiento que se expide circunscribe su objeto a establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, que incluye tanto las secretarías, Consejería Jurídica y departamentos administrativos, operando bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Esto permitirá contar con los mejores elementos, quienes se desarrollarán dentro de la administración con base en sus capacidades, dejando de lado consideraciones de tipo subjetivo para la selección o permanencia en el servicio.

La garantía de una competencia por mérito con igualdad de oportunidades incidirá directamente en mejores capacidades y desempeño, redundando, sin duda, en beneficio de la sociedad.

El desarrollo profesional no puede negarse a sectores que por alguna circunstancia se encuentran en desventaja; la administración pública debe garantizar el acceso a la función de gobierno a aquellas personas

con el interés y la capacidad para el desempeño de las funciones de determinado cargo.

Por ello, aun cuando se establecen requisitos para el ingreso al sistema, mismos que deberán reunirse adicionalmente a los que señalen las convocatorias, queda prohibida expresamente la discriminación a los aspirantes a ingresar al Servicio Profesional en razón de su género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

En la estructura de cargos diseñada para ocuparse por servidores públicos de carrera, podrán existir por rigurosa excepción y en los casos que se justifique, cargos de libre designación. Será la Secretaría de la Función Pública quien se encargará de emitir los criterios generales que sean necesarios para delimitar esta posibilidad. Queda claro que de no tomarse esta disposición con la puntualidad debida, daría lugar a arbitrariedades en la definición de cargos, pudiendo llegar al caso de eliminar paulatinamente los cargos de carrera, lo cual sería inaceptable por las consecuencias perjudiciales que esto traería para el desarrollo del Servicio y de sus miembros.

En el caso de que servidores públicos de confianza ocupen puestos de carrera de manera inusual y por determinación de la Secretaría y el Comité de Profesionalización de su dependencia, deberán cubrir el perfil del puesto, lo cual asegura que se cuente con las capacidades y habilidades que se requieren para el desempeño de su trabajo.

El cuerpo normativo contiene sendos capítulos sobre derechos y obligaciones de los servidores públicos, como la estabilidad y permanencia en el servicio, con su contraparte de cumplir con sus deberes y no incurrir en las causales que para la separación se establecen. Esto es una garantía de seguridad para el trabajador que, aun cuando no implica una permanencia *per se* acarrea la ventaja de que no podrá ser cesado de manera injustificada.

Entre las obligaciones que se establecen para los servidores públicos encontramos aportaciones hacia la transparencia y honestidad como guardar reserva de los asuntos encomendados y excusarse de conocer aquellos que puedan implicar conflicto de intereses. El principio de imparcialidad y competencia por mérito nos aseguran un ingreso con base en la capacidad, alejados de cuestiones subjetivas en el proceso de ingreso y selección. Además, el artículo 9 expresa que su desempeño será

incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión u oficio que impida o menoscabe el cumplimiento de sus obligaciones.

La estructura de este sistema comprende siete subsistemas por medio de los cuales se organizarán las actividades del Servicio.

El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos proveerá la determinación de las necesidades de personal y el Subsistema de Ingreso, por su parte, regulará el reclutamiento y la selección.

El Subsistema de Desarrollo Profesional se encargará de los procedimientos para la determinación de los planes individuales de carrera; complementariamente, el de Capacitación y Certificación de Capacidades establecerá los modelos de profesionalización.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño establecerá los mecanismos de medición del desempeño y la productividad; el de Separación, atenderá los casos en que un servidor público deje de formar parte del Sistema o se suspendan sus derechos.

Finalmente, el Subsistema de Control y Evaluación se abocará a la vigilancia y, en su caso, corrección de la operación del sistema.

Uno de los pilares del Sistema será el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, padrón de información básica y técnica en materia de recursos humanos que contendrá datos sobre los miembros del servicio desde la perspectiva de cada subsistema.

Esta información permitirá identificar candidatos dentro y fuera de la administración, en el caso de aquellos que laboren con las autoridades o instituciones con los que se hayan suscrito convenios de intercambio.

En cuanto al ingreso, el proceso considera convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de primer nivel de ingreso al subsistema. Las plazas que no sean de este nivel serán asignadas además, mediante procedimientos de selección llevados a cabo por los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia, tomándose en cuenta adicionalmente a los requisitos generales y perfil del cargo, la trayectoria, experiencia y resultados de las evaluaciones en el caso de los servidores públicos de carrera.

Lo anterior asegura que los servidores públicos de carrera, aun cuando compitan por méritos, tendrán una posibilidad mayor de ocupar otros lugares deseados en la administración pública en general o en su propia dependencia.

Este sistema considera benéfica la interacción de sus miembros con profesionales externos. Por ello, se establece la posibilidad de suscribir

convenios con autoridades e instituciones públicas y privadas, a partir de los cuales se promueva el intercambio de recursos humanos, en aras de la especialización y de ampliar las experiencias. Además, existe la posibilidad de lograr apoyos por medio de estos convenios para la capacitación del personal.

Una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección, los miembros del servicio podrán ocupar una plaza de mayor responsabilidad o jerarquía. La movilidad en el servicio se dará de acuerdo al plan individual de carrera ya sea en forma vertical, con posiciones ascendentes como la mencionada, o de manera horizontal, que constituye trayectorias laterales que resultan de interés para el servidor público, ya sea por la dependencia, la especialización o los temas que implican.

Esta movilidad también se contempla en el caso de la reubicación, misma que se dará en la medida de las posibilidades, así como la opción de intercambio hacia otra ciudad o dependencia, para lo cual es requisito que ambos cargos tengan el mismo perfil y nivel, no siendo posible el intercambio hacia un cargo vacante o de nueva creación, partiendo de que éstos deberán ser siempre concursados.

La Capacitación y Certificación de Capacidades permitirá identificar la calidad del servidor público, cuya evaluación informará sobre su preparación, actualización y cada cinco años por lo menos, revisará si la persona sigue siendo capaz de desempeñar el cargo que ocupa. Las evaluaciones serán indispensables para la permanencia dentro del Servicio y del cargo.

El desempeño será seguido de cerca por el Subsistema correspondiente, mismo que apoyado con la motivación del Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, que permitirá el otorgamiento de estímulos y reconocimientos al trabajo destacado, creará, sin duda, un ánimo de progreso y de servicio a la sociedad.

Una parte que no podía dejar de tocarse son las causas de separación del servicio. Ellas constituyen una seguridad jurídica para el trabajador que, de desempeñarse bajo las líneas que la misma Ley señala, no tendrá problema alguno para seguir ocupando posiciones dentro del sistema y respaldar su permanencia.

Entre ellas se señala la renuncia, defunción, ser sentenciado con pena privativa de libertad y el incumplimiento de sus obligaciones de manera grave; en este último caso, la Secretaría deberá valorar estos hechos

respetando la garantía de audiencia y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección determinarán su procedencia.

También será causa de separación el ser sujeto de sanciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ello, cuando en la misma se determine la separación o en el caso de sanciones administrativas reincidentes lo cual no requerirá sujetarse a calificación o mayores requisitos para que proceda la baja del servidor público.

Respaldo con el derecho a la formación, encontramos la obligación de aprobar hasta en dos oportunidades las evaluaciones de capacitación y hasta en tres ocasiones la evaluación del desempeño, lo cual constituye causal de separación de no ser favorable el resultado o deficiente de manera recurrente en el caso de la última en mención.

En contrapartida, el Servicio garantiza que estos servidores no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta u otras leyes aplicables.

El perfeccionamiento del desempeño no sólo está contemplado para los recursos humanos; también el Servicio establece mecanismos para su propia evaluación que se desarrollarán por el Subsistema de Control y Evaluación. Ello, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema contemplando la corrección de sus actividades en caso necesario.

En cuanto a la estructura orgánica, si bien el Servicio dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de las dependencias.

Se crea un Consejo Consultivo del Sistema con funciones de asesoría y recomendación y Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que operarán dentro de cada dependencia.

Los Comités participarán en la planeación, formulación de estrategias y análisis, además de ser pieza fundamental en los procesos de selección.

Finalmente, en aras de que los procedimientos se lleven a cabo con apego al principio de legalidad, se contempla un único recurso, el de revocación, que podrá esgrimirse contra las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección.

Complementariamente, se establece qué autoridades y legislación serán aplicables a las controversias a resolver, existiendo dos vías legales posibles: la laboral y la administrativa. Ello, respetando las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales ya establecidas en la materia que nos indican qué actos son de una u otra naturaleza.

Finalmente, en consecuencia a las disposiciones de la Ley que se propone, se consideró necesario reformar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para eliminar la denominación de la actual Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que pasará a ser la Secretaría de la Función Pública, lo cual tiene razón de ser en otorgarle un enfoque hacia el desarrollo y profesionalización de las actividades de gobierno, ya que será la entidad que dirigirá el Servicio Profesional de Carrera.

Complementariamente, se ajustan los artículos 31 y 37 de la misma Ley para adecuar las nuevas facultades que tendrá la Secretaría para la operación del registro; el artículo 9 de la Ley de Planeación para establecer el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño que dará la pauta a la entrega de reconocimientos y estímulos al personal destacado y los artículos 19, 33, 34 y 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en lo relativo a las previsiones presupuestales y de adecuación de la nueva denominación de la Secretaría.

Una vez expuestas las consideraciones de estas Comisiones Unidas, estimamos oportuno señalar, a manera de síntesis las siguientes:

VII. CONCLUSIONES

1. Consideramos necesaria la expedición de un cuerpo normativo específico para regir el Servicio Profesional de Carrera. Esto como un aporte importante a los esfuerzos anteriores de lograr que los recursos humanos del gobierno, en este caso, la administración federal centralizada, se desempeñen con la calidad que la sociedad como beneficiaria de los servicios espera.
2. Esta medida significará un gran avance en cuanto a la situación personal de los servidores públicos. La posibilidad de pertenecer a un servicio de carrera será un gran incentivo para su profesionalización en aras de la permanencia y el logro de posiciones que se dará sin discriminación.
3. Consideramos que una parte importante de la profesionalización del servicio público es la mayor seguridad jurídica de los empleados de confianza que en este proyecto encontrarán apoyo a sus aspiraciones de superación.
4. Es fundamental el reconocimiento que se prevé a las labores de los miembros del servicio. El impulso que implica la posibilidad

de hacerse acreedores a incentivos como estímulos y reconocimientos al servicio destacado será motivación para elevar sus metas.

5. Con esta Ley, la gran beneficiada será la población, misma que verá transformados en resultados a su favor los esfuerzos que implican operar y formar parte de un servicio profesional de carrera.

Una vez analizada la minuta aludida y de acuerdo a los argumentos mencionados, las Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, se permiten someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Senadores, el siguiente:

VIII. PROYECTO DE DECRETO

Artículo primero.- Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

*Ley del Servicio Profesional de Carrera
en la Administración Pública Federal*