

# HACIA UNA NUEVA LEY GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DEL ESTADO MEXICANO

---

**JESÚS BOANERGES GUINTO LÓPEZ**

SECRETARIO TÉCNICO COORDINADOR DE PONENCIA EN EL  
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

No tengo duda al afirmar que un Estado justifica su existencia en la medida en que cumple los objetivos para los que fue creado, en tanto garante de las funciones públicas esenciales que le dan sentido a la vida estatal y rumbo a la sociedad, elemento fundamental de su composición primigenia.

En ese sentido, Jorge Fernández Ruiz considera que “es dable entender como funciones las actividades atribuidas a los órganos; diversos autores coinciden en considerar a las funciones como medios o formas de realización: de los fines, en la versión de Serra Rojas; de las atribuciones, en la tesis de Fraga; de los cometidos en el esquema de Sayagués Laso.”<sup>11</sup>

Tampoco existe duda en que los servidores públicos profesionalizados, reclutados bajo el principio rector del “mérito”, cumplen a cabalidad las funciones y responsabilidades que tienen encomendadas, logrando de esa manera justificar la existencia de las entidades públicas.

Esa misión adquiere una trascendencia definitiva cuando los cometidos tienen como plataforma institucional una función pública ligada a la vida misma del Estado, funciones que por su propia naturaleza amplían, fortalecen y definen el presente y el futuro del *leviatán*, me refiero a las actividades judiciales, legislativas y ejecutivas, que hoy por hoy siguen siendo soporte de su organización y funcionamiento, o para decir con Hobbes, son el pilar de su

---

<sup>1</sup> Fernández Ruiz, Jorge “Poder Legislativo”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 78.

materia, forma y poder político, elemento éste último que podemos definir siguiendo las enseñanzas de Fernández Ruiz:

“Por nuestra parte, creemos que el poder político se puede definir como la capacidad de sus depositarios -léase los gobernantes del Estado-, de imponer a sus destinatarios -la población asentada en el territorio estatal- un comportamiento determinado a través del ejercicio de las funciones públicas y respaldado, en última instancia, por la coacción.

En el poder político podemos advertir que, como en los otros tipos de poder, son menos los que mandan que los que obedecen, o dicho de otro modo: una reducida élite gobernante impone su voluntad al inmenso universo de los gobernados. La mayor legitimación del poder político se alcanza cuando la obediencia se logra de manera espontánea, sin coacción ni manipulación.” Esas funciones precisan de funcionarios públicos (concepto ampliamente definido en el “Diccionario de Derecho Administrativo” coordinado por Jorge Fernández Ruiz)<sup>22</sup> seleccionados con base en sus capacidades profesionales, en la feaciente

---

<sup>2</sup> “FUNCIONARIOS PÚBLICOS. I. (Funcionario, de función, del latín *functio*-onis, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones). Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan. A los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental, se les denomina funcionarios públicos. Con dicho término se identifica el rango y capacidad de decisión en alguna función específica en nombre del Estado. Empero, en la legislación mexicana, para efectos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se eliminó ese término para aludir de forma genérica, es decir, incluyendo a toda la burocracia, con el de servidores públicos con motivo de la reforma administrativa de 1982, de tal forma que se excluyó este término en los contenidos de algunos artículos constitucionales y de la legislación administrativa. En el campo de la ciencia jurídica existen definiciones más explícitas del funcionario público. Así, para Gabino Fraga, es el que presta servicios al Estado, a través del órgano de competencia del que es el titular y, además, lo representa así frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. Para Bielsa, es aquel que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto del Ejecutivo o por elección, de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas, en una especie de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público y a una actividad jurídica o social. Estos conceptos se basan en un criterio orgánico, de jerarquía y potestad pública, que es esencia del carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados que prestan sus servicios al Estado. En nuestro orden jurídico existen algunos elementos esenciales de tales connotaciones, pues el acceso al cargo por elección no otorga

demostración de su experiencia, en sus cualidades éticas, en su constante actualización técnica, en su vocación por el servicio público y, principalmente, en la evaluación permanente de su trabajo.

Por ello, coincido con Fernández Ruiz en la necesidad de normar desde la esfera legislativa todo el servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el ámbito federal, conjuntando los esfuerzos institucionales y los avances que en ese tema se tienen hasta la fecha en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos en los que ha permeado históricamente la vinculación de la profesionalización y el acceso a los cargos públicos.

Convendría entonces, para iniciar esa gran empresa, establecer cuatro líneas de acción básicas:

- a) Conformar un grupo de trabajo integrado por representantes de la Secretaría de la Función Pública, del Consejo de la Judicatura Federal, de cada órgano constitucionalmente autónomo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Tribunales Agrarios, Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Federal Electoral), con el objeto de elaborar las bases de una nueva legislación en materia de servicio civil de carrera del Estado Mexicano en el ámbito federal, y sensibilizar a los legisladores de su trascendencia en beneficio de todos los gobernados.

---

necesariamente el carácter de funcionario público, excepto el cargo de presidente de la República. En síntesis, los funcionarios públicos, en su carácter de servidores públicos. mandos superiores y medios, son designados conforme a los procedimientos que rigen el acto de nombramiento, en la estructura orgánica en que se apoya el titular del Ejecutivo federal, para asumir funciones de representatividad, iniciativa y decisión, y ejecutar órdenes de la superioridad. II. Actualmente, las relaciones entre el Estado y los funcionarios públicos en algunas naciones europeas se llevan a cabo bajo las siguientes características: En Alemania, la relación se deriva, más que de un contrato público, de un acto de adhesión a un derecho preexistente; es decir, la función pública se ejerce bajo las condiciones previstas por el Estado. ...” Cfr. Fernández Ruiz, Jorge (Coordinador), “Diccionario de Derecho Administrativo”, Voz: “Funcionarios Públicos”, Hernández Espíndola, Olga y Quiróz Acosta, Enrique, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2003, págs. 154-155.

- b) Tomar como modelo institucional el servicio civil de Carrera Judicial, que ha servido para el mejor ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la aplicación estricta del Derecho, atribución estatal esencial.
- c) Seguir como modelo de técnica legislativa la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 (su última reforma data del 9 de enero de 2006), sin menoscabo de los contenidos legislativos del Estatuto del Servicio Profesional Agrario (DOF del 14 de septiembre de 1994); del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (DOF del 11 de agosto de 2006); del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (DOF del 8 de mayo de 2009); del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (DOF del 15 de enero de 2010); del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (DOF del 22 de julio de 2003); del Estatuto del Servicio Profesional en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (DOF del 24 de junio de 2009); de la Ley Federal de Defensoría Pública (DOF del 28 de mayo de 1998) y de sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (DOF del 28 de noviembre de 1998, hasta antes de las reformas publicadas en el DOF el 16 de marzo de 2011 que desnaturalizaron el servicio civil de carrera en esa noble institución).
- d) Valorar, cuando menos, dos condiciones para su implantación:
- Primera.- El arraigo de los principios y valores necesarios para el buen desempeño del servicio público:*
- Legalidad*, entendida como la obligación del servidor público de actuar siempre y ante cualquier circunstancia, con respeto y estricto apego a las disposiciones contenidas en las distintas leyes, reglamentos y normatividad, aplicables en el ejercicio de las funciones a su cargo.
- Honradez*, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.

—*Vocación de servicio*, que se manifiesta y percibe en la actuación del servidor público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.

—*Eficiencia y eficacia*, que se entienden como la capacidad para lograr objetivos y metas, cumplir programas y proporcionar un servicio conforme a las condiciones esperadas de oportunidad y calidad.

—*Imparcialidad*, la cual implica que la orientación que el servidor público dé a los asuntos de su responsabilidad, y a las decisiones que al respecto tome o sugiera a sus superiores, deberá mantenerse alejada de intereses de grupos o de tipo personal, que tiendan a favorecer o a perjudicar a un tercero.

—*Lealtad*, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.

*Segunda.- La concepción del servicio profesional de carrera como un sistema, así como de las acciones inmediatas para su implantación:*

Se concibe al servicio civil de carrera como un sistema, cuyo objetivo será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la misión del Estado.

Ese sistema se articula en ocho subsistemas que comprenden desde la fase inicial, previa incluso al ingreso de cada servidor público, hasta su retiro mismo del servicio público, a saber:

Los subsistemas propuestos son los siguientes:

—*Subsistema de planeación de los recursos humanos,*

—*Subsistema de ingreso al servicio profesional de carrera;*

- Subsistema del plan de carrera;*
- Subsistema de profesionalización y desarrollo en el servicio de carrera;*
- Subsistema de evaluación del desempeño;*
- Subsistema de remuneraciones;*
- Subsistema de separación del servicio profesional de carrera; y,*
- Subsistema de control y evaluación del servicio profesional de carrera;*

Para la implantación de estos subsistemas es necesario desarrollar una serie de acciones de carácter técnico, que permitan iniciar la operación del servicio civil de carrera, por ejemplo:

- Regularización de plazas funcionales;*
- Determinación de las estructuras ocupacionales;*
- Elaboración de perfiles de puestos; y,*
- Reestructuración del catálogo general de puestos;*

En la última de esas acciones debe correlacionarse cada uno de los puestos con su nivel jerárquico y salarial, de manera diferenciada, acorde a su puntaje de evaluación, veamos:

- Diseño de las trayectorias de ascenso (o carreras);*
- Reestructuración del tabulador de sueldos;*
- Diseño de exámenes de conocimientos y psicométricos;*
- Definición de los procedimientos de: reclutamiento, selección, ingreso por concurso y promoción por oposición;*
- Reorientación de la capacitación hacia la profesionalización y el desarrollo;*
- Establecimiento de un sistema de estímulos al desempeño destacado;*
- Conformación del fondo de retiro y de sus condiciones de operación;*

Es importante resaltar que a todo este conjunto de principios y valores, subsistemas y acciones se les deberá dar un sustento legal para evitar que sean meros instrumentos administrativos opcionales, y se conviertan con dicho

rango jurídico en acciones obligatorias para la labor administrativa de las dependencias en materia de recursos humanos.<sup>33</sup>

Lograrlo, es igual a haber adoptado una política pública, teoría y práctica impostergables, un esfuerzo intelectual para que, de forma multidisciplinaria, se puedan entender y recomendar procesos de toma de decisiones y acción para el Estado Mexicano con base en necesidades que deberían surgir, en principio, del pueblo o ciudadanos sobre quienes recae la acción gubernamental.

Creemos, dice Alejandro Buendía Vázquez, “indispensable establecer que las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, es decir, de las acciones que emanan de su criterio, de la racionalidad que se deriva de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquella que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades de la sociedad”.<sup>44</sup>

La adopción de un nuevo ordenamiento regulador del servicio civil de carrera en el Estado Mexicano equivale al establecimiento de una política pública federal que tendrá resultados óptimos para el servidor público, en sus entornos personal, profesional, laboral y familiar; para los ciudadanos al contar con un Estado eficiente, profesionalizado, capaz de responder, hasta éticamente, en su actuar cotidiano a través de sus administradores, jueces, legisladores y demás servidores públicos de los órganos creados desde la Norma Suprema con el carácter de autónomos; y, para bien del propio Estado cuyos gobernantes sabrán que las funciones públicas están en manos profesionales y que el accionar de los poderes públicos tienen buena sede, excelentes operadores y mejor destino.

De esta manera, lograremos cumplir a cabalidad los fines del Estado, entidad que entendemos a la manera de Jorge Fernández Ruiz “como el sistema

---

<sup>3</sup> Cfr. Guerrero, Omar, “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa. Análisis y comentarios”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, págs. 120- 128.

<sup>4</sup> Cfr. el artículo “Políticas públicas, enfoques y perspectivas”, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, número 35, julio-septiembre, México, 1997.

integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”<sup>55</sup>

---

<sup>5</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Derecho administrativo del Distrito Federal”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2009, pág. 6.