

ESTUDIOS LEGISLATIVOS

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

RODOLFO VIDAL GÓMEZ ALCALÁ*

El pasado 10 de abril de este año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y con motivo de la misma, también se publicaron diversas reformas a leyes relacionadas con el tema, como lo son, la Orgánica de la Administración Pública Federal, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la de Planeación.

La razón principal que motivó la creación de este nuevo ordenamiento, fue la de establecer un auténtico e institucional servicio profesional de carrera civil, dentro de la Administración Pública Federal, que evitara los problemas que se presentan y se presentaban con cada cambio, tanto de toda la Administración Pública, como de los titulares de las distintas ramas de ella.

De esta manera, con el establecimiento de un servicio civil de carrera, se contribuirá a la eficiencia de las facultades conferidas al poder ejecutivo, se permitirá dar continuidad a los programas y funciones netamente administrativas dentro de las distintas ramas del ejecutivo, así como la de garantizar la conservación de los buenos elementos que hubieren probado su capacidad y profesionalismo en el ejercicio de sus funciones.

* Profesor de Seminario de Tesis en la Escuela Libre de Derecho.

De hecho, fueron las anteriores ideas las que motivaron la aparición de esta norma, según lo expuso una de sus iniciadoras, la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en su iniciativa de decreto para la expedición de esa ley, que presentó ante la Cámara de Diputados, el 24 de octubre del año pasado.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1 de la ley dispone lo siguiente:

La presente Ley tiene por objeto 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.

Las entidades del sector para estatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de esta Ley.

Si bien es cierto, que el título de la ley, quiere dar a entender el establecimiento de ese servicio en toda la Administración Pública Federal, del propio artículo 1 citado, se desprende que el mismo sólo se establece por lo que se refiere a la Administración Pública Centralizada y no así para el sector paraestatal, ya que queda a discreción de las entidades que conforman este último, el establecimiento de sus propios sistemas de servicio profesional de carrera.

Lo anterior, resulta criticable, ya que el servicio civil debió haberse establecido, como lo indica el nombre de la ley, a todo el poder ejecutivo y no sólo a una parte de él, ya que en el sector paraestatal encontramos entidades con atribuciones y responsabilidades tan importantes como las desarrolladas en el otro sector, que ameritan el establecimiento del servicio indicado. En este sentido, el esfuerzo que representa esta ley se debió haber extendido en los términos indicados. Desconocemos la razón del por qué se limitaron los alcances de esta norma.

Ahora bien, debemos preguntarnos sobre el fundamento constitucional para la expedición del ordenamiento en comento.

No cabe duda, que dado el estricto carácter laboral del mismo, encontramos su sustento, en primer lugar, en el artículo 73 fracción X, en relación con el artículo 123, en su apartado B, ambos de nuestra constitución, que facultan al Congreso de la Unión, a expedir normas que rijan las relaciones de trabajo entre el poder ejecutivo y sus empleados.

En relación con lo anterior y dentro del artículo 123 citado, tenemos la fracción VIII de referido apartado que señala:

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

Asimismo, la facultad federal para la expedición de esta ley, la debemos encontrar también en los artículos 89 fracción II, en donde el Presidente de la República tiene la facultad de designar libremente a sus funcionarios y empleados, a no ser que su forma de designación, no se encuentre establecida en otros ordenamientos (como sucede precisamente con la ley que se comenta), y 90 que regula la organización de la Administración Pública Federal, donde la ley reglamentaria puede establecer condiciones y requisitos para el acceso y movilidad dentro de la misma.

Dentro de los objetivos de esta ley, se encuentra el de dar certeza jurídica a la estabilidad de los empleos y su promoción en favor de los trabajadores, por lo que además de los fundamentos indicados, podemos decir que con la misma se pretende asegurar el ejercicio de estos derechos fundamentales, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 7 c) del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, tratado internacional que desarrolla los derechos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Dicho tratado internacional fue firmado en la ciudad de Nueva York, en los EE.UU. el 19 de diciembre de 1966 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de junio de 1981, y como tal, forma parte de nuestro sistema jurídico mexicano,

en los términos del artículo 133 constitucional. La norma en comento, señala lo siguiente:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

En este sentido, se puede afirmar que uno de los fundamentos de esta ley, consiste precisamente en desarrollar el ejercicio de estos derechos reconocidos no sólo a nivel constitucional, como se ha visto, sino también en el ámbito internacional, mismos que son calificados como “fundamentales” por los instrumentos internacionales.

Si bien es cierto que el establecimiento del servicio civil, con el carácter obligatorio y con la limitante antes apuntada, constituye la novedad de esta norma, no lo es por lo que se refiere a los temas de capacitación y de escalafón que se encuentran en ella, debido a que estos puntos, se encontraban ya previstos en el Título Tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional.

Expuesto lo anterior, pasemos a tratar someramente, sobre los principales aspectos de esta ley.

Su artículo 2, señala que dentro de los objetivos de la misma, se encuentra establecer un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, en base al mérito y de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad, mecanismo que se crea por medio del “sistema del servicio civil del carrera”, el cual estará bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (en lo sucesivo la “Secretaría”) dependencia que deja de ser un mero organismo de control y supervisión de las actividades propias del poder ejecutivo, para convertirse en un ente

especializado, entre otros temas, en el de los recursos humanos dentro del gobierno federal, como se verá más adelante, con el ajuste de facultades que cede la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los principios que deben regir a este sistema deben ser la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Inexplicablemente, el artículo 3 establece que dentro de las dependencias de la Administración Pública Centralizada a las que será aplicable el ordenamiento, se encuentran los Departamentos Administrativos, siendo que en la actualidad no existe ninguno dentro de nuestro sistema jurídico.

Para los efectos de este ordenamiento, los servidores públicos se clasifican en dos categorías:

En primer lugar, tenemos aquellos que la ley denomina como servidores públicos de carrera (artículos 4 y 5) donde quedan comprendidos aquellos que ingresan al sistema por medio de un concurso de selección, y solamente pueden ser nombrados y removidos de acuerdo a lo previsto por la ley. Dentro de éstos, se encuentran los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, incluyendo los niveles adjuntos, homólogos o cualquier otro equivalente que exista en las dependencias de la Administración Centralizada.

En cambio, los servidores públicos de libre designación (artículos 6 y 7) son aquellos que no pertenecen al sistema y por lo mismo, son nombrados y removidos libremente por el superior jerárquico inmediato, o por el Presidente de la República, al amparo del artículo 89 fracción II de la Constitución. Entre éstos, se encuentran los llamados por la ley "Gabinetes de Apoyo" que consisten en unidades administrativas adscritas a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, titulares de unidad, de organismos descentralizados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordina-

ciones de comunicación social y servicio de apoyo de cualquier nivel, de acuerdo al presupuesto autorizado.

Como se puede desprender de esta clasificación, el propósito de la ley es señalar que los primeros niveles dentro de la Administración Pública Federal Centralizada son de libre designación, ya sea por el Presidente de la República, o por los superiores jerárquicos de las dependencias, ya que resultan ellos, quienes confieren la orientación política a la función que desempeñan, distinguiéndola cualitativamente, dejando a los mandos medios, para el establecimiento de este servicio civil de carrera, que atienden funciones estrictamente administrativas, de estricto cumplimiento de la ley o de los programas administrativos vigentes, fuera de las grandes decisiones políticas o de orientación gubernamental, que escapan de su elaboración y control.

En estos términos, la ley no se aplica al personal que labore en la Presidencia de la República, a los que tengan los cargos de Secretario de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos, los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior mexicano y asimilado a éste, personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera, o los que presten servicios mediante un contrato de prestación de servicios y por lo tanto sujeto al pago de honorarios por parte de las dependencias.

Esta ley regulariza por decirlo así, la existencia de los llamados “gabinetes de apoyo”, mismos que se constituyen en auxilio de los altos mandos del gobierno, pretendiendo distinguirlos de los servidores de carrera.

Esta clasificación no debemos confundirla, ni relacionarla con la división de los trabajadores que se realizan al amparo de otras

leyes, como lo puede ser la reglamentaria del apartado B) en materia del trabajo, o la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este tenor, la ley en comento, no se aplica a los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, quienes suelen ocupar los mandos inferiores dentro de esa función, mismos que se registrarán por la ley reglamentaria indicada, pero que pueden acceder al sistema, junto con aquellos que son de libre designación para lo cual y de acuerdo al artículo 6, será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, e ingresado al sistema en la forma prevista para ello.

Dentro de los servidores públicos de carrera, también existe la clasificación de eventuales y titulares. Los primeros son aquellos que acceden al sistema en un primer nivel y se encuentran dentro de su primer año de desempeño.

En casos excepcionales y siempre y cuando se justifique debidamente, un cargo reservado a un servidor público de carrera, podrá ser desempeñado por un funcionario de libre designación, sujetándose para ello a los lineamientos que dicte la Secretaría.

El Título Segundo de la ley, regula derechos y obligaciones de los servidores públicos que formen parte del sistema. Por lo que se refiere a los primeros y de acuerdo con el artículo 10, cuentan con las prerrogativas de tener la estabilidad y permanencia en el servicio; recibir el nombramiento como servidor público de carrera, una vez cubiertos los requisitos establecidos en la ley; percibir las remuneraciones correspondientes y demás beneficios y estímulos que correspondan a su cargo; acceder a un cargo distinto cuando se hayan cumplido los requisitos y procedimientos aplicables; recibir capacitación y ser evaluado con base en lo que establece la ley, etc.

Por lo que se refiere a las obligaciones (artículo 11) se establecen entre otras, la de ejercer sus funciones con apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que

rigen al sistema; participar en los programas de capacitación obligatoria que le corresponda, guardar la reserva de la información, documentación y los asuntos que conozca, así como asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades; abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que ahí se encuentran, etc.

Con respecto a estas obligaciones, cabe hacer la aclaración que muchas de ellas coinciden con las establecidas tanto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de los Trabajadores, ya indicadas, por lo que pudiera entenderse que la ley en comento deroga disposiciones de esos ordenamientos, cuando se encuentren involucrados esta clase de servidores públicos, situación que en el futuro debería precisarse, a fin de evitar impunidad, por lo que se refiere a la fuente de la obligación del servidor público y su debida identificación.

En este tenor, es necesario que más adelante, se establezca una codificación de normas relativas al servicio público, que comprenda desde su designación, obligaciones laborales, derecho al ascenso y formar parte del servicio civil establecido, así como el fincamiento de las responsabilidades administrativas, que permitan dar certeza jurídica a los servidores públicos y donde en un solo cuerpo legal, pueda tener las normas que le son aplicables y que rigen su actuación, contribuyendo a su correcto desempeño.

El sistema del servicio profesional de carrera, según el Título Tercero de la ley, comprende los subsistemas siguientes: 1) de planeación de recursos humanos; 2) de ingreso; 3) de desarrollo profesional; 4) de capacitación y certificación de capacidades; 5) de evaluación del desempeño; 6) de separación; 7) de control y evaluación.

Por lo que se refiere al primer subsistema, es decir, el de planeación de recursos humanos, según el artículo 14, tiene como objetivo determinar en coordinación con las dependencias inte-

grantes del mismo, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública Centralizada para el ejercicio de sus funciones. El mismo tiene entre sus funciones, el de registrar y procesar la información necesaria para definir los perfiles y requerimientos de los cargos que se incluyan en el catálogo, ya que la Secretaría no podrá autorizar ningún cargo que no se encuentre incluido en el mismo. También, calculará las necesidades cuantitativas de personal, para que la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita su movilidad.

Se prevé la existencia de un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, como un padrón que contiene la información básica y técnica en materia de recursos humanos. Los datos personales que se contengan en el mismo, se considerarán como confidenciales, y por lo mismo, sin posibilidad de divulgación, de acuerdo con la ley de la materia.

El subsistema de ingreso, de acuerdo con el artículo 21, tiene como objetivo, regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como establecer los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.

Se establece que los criterios para el ingreso y permanencia en el servicio público, son el mérito y la capacidad, en un marco de igualdad de oportunidades.

El artículo 21 dispone que todo aspirante debe cumplir con los requisitos que ahí se señalan, los cuales son los siguientes:

Artículo 21.- El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

No haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad por delito doloso;

Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;

No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de ningún culto, y

No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

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 al servicio.

De acuerdo con el principio que inspira el artículo 134 constitucional, todo reclutamiento debe hacerse con base en convocatorias públicas abiertas, para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Para llevar a cabo lo anterior, la Secretaría puede organizar eventos de inducción, a fin de motivar el acercamiento de aspirantes (artículo 23).

Si bien se reconoce el principio de la licitación pública, la ley de acuerdo con su artículo 28, establece categorías respecto de las mismas, con base en si van dirigidas exclusivamente a los servidores públicos o también se incluye al público en general, situación que considero contraria a la intención del artículo 134 constitucional y de lo que debe ser un auténtico procedimiento público de invitación, debido a que consideramos que todas las convocatorias deberían estar abiertas al público en general y por ende, a los servidores públicos que pudieran estar interesados, para de esta manera, poder obtener al mejor candidato posible para el puesto solicitado y ofrecer así las mejores condiciones al Estado y de igual manera, a los gobernados en el ejercicio del servicio civil.

Las convocatorias deben señalar en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deben cubrir los aspirantes, así como los requisitos y lineamientos generales que se determinen para los exámenes, el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, para los exámenes y para dar a conocer el fallo.

El procedimiento de selección comprende los exámenes generales de conocimiento y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el comité de la dependencia interesada, mismo que deberá justificarse en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concurso. En estos elementos de valoración, se debe asegurar la participación en igualdad de oportunidades, donde se reconozca el mérito.

Para llevar a cabo lo anterior, la Secretaría debe emitir las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los comités, los cuales deben ser utilizados para la calificación definitiva en los procedimientos de concurso.

Cada dependencia debe establecer los parámetros mínimos de la calificación, pero se señala que en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, lo que considero contrario al artículo 123 Constitucional, que establece como criterio de clasificación para el caso de trabajadores del Estado y que impliquen un ascenso para los trabajadores, a aquél que represente la única fuente de ingreso dentro de la familia, al amparo de la fracción VIII del artículo citado.

El artículo 34 señala una excepción a los procedimientos de licitación pública:

En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servidores públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

El subsistema de desarrollo profesional contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, que permitan ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo (artículos 13 y 35)

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades, tiene como propósito establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir conocimientos básicos acerca de la dependencia en que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; la posibilidad de superación institucional, profesional y personal dentro de la dependencia y las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas (artículos 13 y 44)

Dentro de este subsistema, se señala que los comités que existirán en las dependencias, de acuerdo a las necesidades de cada una de ellas, deberán establecer programas de capacitación para el puesto y su desarrollo administrativo. Estos comités deben registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, la cual puede recomendar ajustes a los mismos, dado su carácter de órgano especializado en recursos humanos.

El artículo 52 de la ley, dispone que todos los servidores públicos de carrera deben ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, por lo menos cada 5 años. Estas evaluaciones deben servir para acreditar que dicha persona ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y las aptitudes necesarias para el cargo que desempeña. Esta certificación es indispensable para mantener el empleo, ya que de otra forma, es causal de

separación, en los términos del artículo 60, norma que vemos acertada para garantizar el éxito del servicio civil establecido, ya que de otra forma no estaría justificado.

El subsistema de separación, tiene como objetivo atender los casos y supuestos mediante el cual un servidor público o bien deja de formar parte del sistema, o se suspenden sus derechos.

Para los efectos de la ley, la separación de un servidor público, es la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que éste deja de surtir sus efectos.

El artículo 60 señala que deja de surtir efectos un nombramiento, sin responsabilidad para la dependencia, por las siguientes causas: renuncia, defunción, sentencia ejecutoriada que implique la pena de privación de la libertad; el incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones de esta ley, causal que es criticable, ya que no tiene por qué ser causal el que los incumplimientos sean reiterados e injustificados, ya que no se dispone la forma en que se debe entender dicha reiteración; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación de desempeño, o en el caso que la evaluación del desempeño sea deficiente en los términos que señale en su momento el Reglamento de la ley.

De igual forma resulta criticable esta disposición, al no regular debidamente las distintas formas de terminación de una relación de trabajo, ya que no es lo mismo que dicha terminación se dé por renuncia, por muerte o por rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el empleador, dado que implica distintas obligaciones laborales para el patrón.

También se prevé que la licencia es el acto mediante el cual se deja de desempeñar en forma temporal las funciones propias del cargo, conservando todos o algunos de los derechos de la ley.

Para tener derecho a esta licencia, se deberá tener una permanencia en el sistema mínima de 2 años y dirigir su solicitud al comité de cada dependencia y con el visto bueno del superior jerárquico.

Las licencias pueden ser con o sin goce de sueldo, las primeras no pueden ser mayores a un mes y sólo se otorgarán por causas relacionadas con la capacitación del servidor público, vinculadas al ejercicio de sus funciones, o con motivos justificados de acuerdo a la dependencia involucrada. La licencia sin goce de sueldo, puede ser hasta por 6 meses, prorrogable en una sola ocasión, por un período similar, salvo cuando una persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones, o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un período mayor.

El artículo 63 dispone lo siguiente:

La pertenencia al servicio no implica inmovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Es decir, esta disposición pretende dejar claro, como uno de los propósitos fundamentales de la ley, el que los servidores públicos sujetos a este ordenamiento, ya no podrán ser cesados por motivos políticos, que son precisamente los que ocurrían por el cambio de administración, o cambio en el titular de la dependencia, en todo caso, su cese sólo se puede hacer en los supuestos que marca la propia ley, los cuales ya se han apuntado. Sin embargo, la disposición es omisa con respecto a los derechos que le corresponderían para el caso de un indebido cese, lo que considero debería suplirse de acuerdo a lo que dispone la ley laboral aplicable a los trabajadores al servicio de estado. Asimismo el ordenamiento no señala la forma administrativa en que se debe combatir este cese incorrecto, ya sea por medio de un procedimiento laboral o uno de carácter netamente administrativo.

Por último, el subsistema de control y evaluación tiene como objetivo, diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, la corrección de la operación del sistema (artículo 64 de la ley)

El sistema del servicio profesional de carrera cuenta con los siguientes órganos:

La Secretaría de la Función Pública, quien será la encargada de dirigir el funcionamiento del mismo, en todas las dependencias, dependencia que además tendrá las facultades de normar el sistema y de resolver las dudas que surjan en su aplicación.

Existe también un Consejo Consultivo (artículo 70), como una instancia de apoyo, quien tiene como misión principal, dar recomendaciones generales, así como opinar sobre los lineamientos, políticas y líneas de acción que faciliten y aseguren el desarrollo del sistema. Este órgano se encuentra integrado por el titular de la Secretaría, por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, por representantes de cada uno de los responsables de cada subsistema y representantes de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

De igual forma, se establece que en cada una de las dependencias obligadas al cumplimiento de la ley, se deberán establecer comités colegiados para operar el sistema dentro del área de su competencia, estos órganos se denominan “Comités Técnicos de Profesionalización y Selección” (artículo 72), los cuales serán los encargados de poner en marcha, operar y evaluar el sistema al interior de las mismas. Estos comités estarán integrados por un funcionario de carrera del área de Recursos Humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría y el Oficial Mayor o su equivalente de la propia dependencia.

La ley en su Título Cuarto prevé un recurso administrativo de revocación en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección que se implante, procedimiento que se debe promover dentro de los 10 días contados a partir del siguiente en que se haga del conocimiento la resolución administrativa respectiva. El artículo 78 establece que el contenido de este recurso, sólo será procedente por lo que se refiere a la aplicación del

procedimiento de selección de acuerdo con la ley, y no así, por lo que se refiere a los criterios de evaluación, u otros temas o puntos vinculados con la ley, por lo que pudiera desprenderse que en contra de estos últimos, procedería el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento que se dispone expresamente que es supletorio al de la ley. Sin embargo, resulta evidente que la normatividad debió haber despejado esta incógnita.

En todo caso, resulta cuestionable que se haya establecido un recurso administrativo especial, ya que en la ley de procedimiento referida, se tenía establecido uno sólo, para uniformar el tema de los recursos administrativos establecidos en las diversas leyes y facilitar así la estricta observancia de las leyes de esa naturaleza, por lo que de esta forma, se complica la aplicación de este ordenamiento, al crear y reconocer la existencia de varios medios de defensa a favor de los particulares o servidores públicos, lo que puede dar lugar a que desviaciones de la misma, queden sin sancionar su invalidez.

De igual forma, se dispone en el artículo 79, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será el competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que su susciten entre las dependencias y los servidores públicos, en lo tocante a la aplicación de la ley, para lo cual se deberá aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo.

En el caso de controversias de carácter netamente administrativo, competará conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Sin embargo queda la duda de qué puntos serán cuestiones netamente administrativas y qué otros tendrán el carácter de laborales, situación que habrá de determinarse cuando se resuelvan las primeras controversias en aplicación de este ordenamiento.

La ley entró en vigor a partir de los 180 días de su publicación, es decir a principios del mes de octubre de 2003.

Se dispone que el Reglamento deberá emitirse en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma, disposición que estimamos inconstitucional, por afectar esferas de competencia reservadas al poder ejecutivo, en los términos del artículo 89 fracción I constitucional. A este Reglamento, se le confieren temas especiales en desarrollo de la ley, lo que también contraviene a la naturaleza de estas normas, así, se le confía el establecimiento de derechos adicionales en beneficio de los servidores públicos de carrera, según el artículo 10; la forma de establecer las tareas inherentes a los diversos cargos de adscripción de cada dependencia, de acuerdo con el artículo 12; determinar los órganos con que la Secretaría de la Función Pública deberá operar cada uno de los subsistemas, artículo 13; puede añadir funciones al sistema de planeación de los recursos humanos, artículo 14; la forma de otorgar reconocimientos, incentivos, de acuerdo con el artículo 57; facultades adicionales a la Secretaría de la Función Pública artículo 69, entre otras disposiciones delegadas a este cuerpo normativo.

Especial relevancia cobra el artículo tercero transitorio de la ley, que señala que todos los servidores públicos de confianza en funciones, y que sean sujetos de la ley, serán en principio considerados como de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones que determine la Secretaría de la Función Pública, para su ingreso al sistema, disposición que considero contraviene los derechos de los trabajadores, en particular, a su permanencia en el empleo, o en todo caso, contraría el espíritu de esta ley, que pretende dar certeza a los trabajadores en su función, de esta manera, la ley desconoce los propios derechos que otorga a los trabajadores actuales.

Para la debida operación del sistema creado, se reformó también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para incluir dentro de las dependencias a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, sin establecerle funciones dentro de esa ley.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le reforzaron facultades para ejercer el control presupuestal de los servicios per-

sonales y establecer normas y lineamientos en materia del control del gasto por esos servicios, sin embargo se le restan funciones en materia de recursos humanos, las cuales le fueron transferidas a la Secretaría.

De igual forma, se le adicionaron funciones a la Secretaría de la Función Pública, para que pudiera dirigir y organizar el sistema del servicio profesional de carrera, e interpretar administrativa-mente cualquier duda relacionada con el mismo; así como para aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda. De igual forma, se le dieron facultades para dictar normas y lineamientos en materia de planeación y administración del personal.

Por lo que se refiere a la Ley de Planeación, se adicionó el tercer párrafo del artículo 9º, para establecer un sistema de evaluación y compensación por el desempeño, para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, en el logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y servidores públicos.

Por último, se modificó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, para incluir dentro del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, una estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal que tendrá efecto, que incluya el monto y clasificación correspondiente a las percepciones que se cubran a favor de los servidores públicos. En estas percepciones deberá quedar incluido lo relativo a sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos.

En el artículo 33 se modificó para precisar que la Secretaría será la responsable de llevar un registro de personal civil de las entidades, que realicen gasto público federal, dictando las normas que considere pertinentes.

La Secretaría con la reforma al artículo 34, determinará en forma expresa la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones, con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las metas, tareas, proyectos, horarios y jornadas que en su caso correspondan, función que antes desarrollaba Hacienda y Crédito Público.

El artículo 48 faculta a la Secretaría para dispensar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, siempre que no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave, o descuido notorio del responsable, lo anterior, condicionado a que los daños que se causen, no excedan de cien veces el salario mínimo vigente del D. F.

No cabe duda que la ley y reformas que acabamos de resumir en términos generales constituyen un buen avance, ya que al constituir el servicio civil de carrera, dentro de la Administración Pública Centralizada, acota por consiguiente, las facultades del poder ejecutivo para nombrar y remover libremente a los servidores públicos en su esfera de competencia, en aras de una profesionalización y estabilización en el empleo por parte de los mismos, en un nivel medio. Sin embargo y como se apuntó, resulta necesario que el servicio en comento, se extienda al sector paraestatal, que actualmente representa un sector igual de importante que el primero.

Asimismo y en aras de dar certeza a los servidores públicos, resulta conveniente la elaboración de un código del servicio público en donde se conjunten no solamente las normas relativas al servicio civil, sino su forma de contratación, derechos y obligaciones laborales y causales de responsabilidad administrativa y laboral.

Respecto del cumplimiento de los objetivos esperados por la introducción de esta ley, tendremos que esperar a su ejecución e implantación en cada una de las distintas dependencias de la Administración Pública y la elaboración del Reglamento necesario para ello.