



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**C. DIPUTADA LAURA CRISTINA MÁRQUEZ ALCALÁ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E**

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para estudio y dictamen la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en los artículos 111, fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión ordinaria del 30 de junio de 2022 ingresó la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con el ELD 283/LXV-I, turnándose por la Presidencia del Congreso a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción II, de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En la reunión de la Comisión del 6 de julio de 2022, se radicó la iniciativa y se acordó como metodología de estudio y dictamen lo siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Acciones:

1. *Se remitirá vía electrónica para opinión a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, al Instituto de Administración Pública de Guanajuato, a las instituciones de nivel superior que tengan carrera de administración pública y al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso quienes contarán con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimen pertinentes.*
2. *Se establecerá un enlace en la página web del Congreso del Estado donde se acceda a la iniciativa para efecto de consulta y aportaciones ciudadanas.*
3. *Se integrará un documento que consolidará todas las propuestas emitidas en las consultas por escrito o vía electrónica que se hayan remitido previamente a la Comisión para el análisis de la iniciativa. Dicho documento será con formato de comparativo.*
4. *Se celebrará una mesa de trabajo para analizar las observaciones remitidas, a través del documento comparativo.*
5. *Se presentará un proyecto de dictamen para que sea analizado en reunión de la Comisión.*

I.3. En cumplimiento a lo anterior, las diputadas y los diputados que integramos esta comisión legislativa, el 24 de mayo de 2023 desahogamos la mesa de trabajo en modalidad híbrida, donde estuvieron presentes la diputada Susana Bermúdez Cano integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; servidores públicos de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración; asesores de los grupos parlamentarios representados en la comisión que dictamina y la secretaria técnica, en la que se analizó la propuesta legislativa y se desahogaron las observaciones y comentarios sobre esta.

Durante el análisis de la iniciativa la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado expuso la opinión consolidada en sentido negativo con la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

1.4. Una vez agotada la metodología de estudio y dictamen de la iniciativa, la presidencia de la Comisión Legislativa instruyó a la secretaría técnica la elaboración de un proyecto de dictamen en sentido negativo, atendiendo al análisis en la mesa de trabajo y conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII, inciso e de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta comisión dictaminadora.

II. Contenido de la iniciativa y consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

En este apartado, abordaremos —las y los encargados de dictaminar— los puntos sobre los cuales versa el sustento de esta propuesta, que tiene como objeto crear la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato y, nuestras consideraciones con respecto a la misma, una vez realizado el estudio técnico - jurídico acorde a la metodología aprobada.

La y los iniciantes manifiestan en su exposición de motivos que:

«(...) Los comienzos del siglo XXI para el Estado Mexicano han significado estar presente en la innovación, renovación y redescubrimiento de sus instituciones en aspectos económicos, de políticas, de acciones gubernamentales, administrativas y sociales; es decir, la creación de una nueva institucionalidad que permita el fortalecimiento y la consolidación de la democracia, entendida esta última como un sistema de vida institucional. Los procesos de cambio en que se ha visto envuelto nuestro país en los últimos 30 años, lo conducen a replantear su papel, las políticas y el quehacer gubernamental, pero sobre todo en las instituciones; el caso de Guanajuato no es menor, en donde es, a través de un reglamento y no de una Ley, que se organiza y desarrolla un esquema poco funcional que a través de los años ha denotado su actuar en justificar el ejercicio de un sistema que es mejor conocido como "Spoil System". Es así que, entre los principales retos que enfrenta nuestra entidad se encuentra el contar con una Ley de Servicio Civil de Carrera, que permita de manera congruente a los principios que rigen el servicio, el correcto quehacer y la profesionalización de los funcionarios públicos que integran la Administración Pública de Guanajuato. Existe una necesidad generalizada en los ciudadanos guanajuatenses de instaurar en la Administración Pública Central un sistema de ingreso y profesionalización moderno, que, a la vez, brinde estabilidad en el empleo, garantizando que la capacidad y el mérito sean los pilares que rijan su desarrollo laboral, con el objetivo de lograr un gobierno eficaz, responsable y realmente honesto. A pesar de las diversas modalidades que existen en el mundo para llevar a cabo la profesionalización de los Gobiernos y las Administraciones Públicas, el enfoque que se busca para nuestro Estado es el de revalorizar el Servicio Civil de Carrera.

Es momento de reconocer que el pilar fundamental en la consolidación de toda Administración Pública es el elemento humano, con el que se materializa la actividad de ésta; y por ende, es menester contar con una función pública profesionalizada, que a través de un sistema congruente y transparente permita el ingreso y



permanencia de las mejores personas al Servicio Público. Todo Servicio Civil de Carrera cuenta con principios y valores que lo conducen a la correcta implementación de la teoría y de su praxis. En países como España, Inglaterra y Estados Unidos, los principios más reconocidos son los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y responsabilidad. El principio de mérito, sostiene que, el acceso a la función pública, así como las promociones en su interior debe ser a través de un procedimiento que, ante todo, considere al mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades. La fundamentación tópica de éste sistema comprende que todos los ciudadanos y las ciudadanas son formalmente iguales frente al acceso a cargos y empleos públicos, no siendo admisible discriminación alguna que no se halle fundada en el mérito, exigible para el buen desempeño de aquellos o en el diseño, por mandato, de la Constitución o de la Ley.

Asimismo, encuentra sustento en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, al establecerse como garantía de derechos naturales y civiles que “todos los ciudadanos, siendo iguales a los ojos de la Ley, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes y talentos.” Esta declaración evita la discriminación y prioriza el establecimiento de la igualdad ante la ley y la divisa del mérito. Todos tienen derecho, pero sólo pueden acceder a la Administración Pública los mejores mediante un proceso igualitario para los aspirantes, a través del mérito que materializa el servicio civil de carrera. Al hablar del principio de mérito, nos referimos a la oportunidad razonable que tiene todo ciudadano de ocupar puestos públicos y que todo nombramiento se encuentre basado únicamente en el mérito, teniendo en cuenta un sentido de idoneidad, que constituye la introducción de procedimientos de selección para el servicio público, basado el ingreso y el ascenso en evaluaciones competitivas de conocimiento y experiencia, con la mira de asegurar que los candidatos tengan las aptitudes profesionales y las habilidades necesarias para desempeñarlo. El principio de igualdad de oportunidades, vinculado con el de publicidad, reviste alta importancia, toda vez que se encuentra consignado en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” y en la “Carta de las Naciones Unidas”, esta última prescribe que :“debe darse oportunidad de ingresar al servicio civil de carrera a todos aquellos ciudadanos que se hallen con la capacidad y con el deseo de hacerlo, siempre que agoten los requisitos reglamentarios”; entendiendo a la capacidad no solo como el cumplimiento de requisitos, sino además, la acreditación de que en la competencia se obtuvo mayor, a través de los conocimientos idóneos de profesionalización, estándares a partir de los cuales se establezcan estímulos para que se fortalezca la continua preparación profesional. (...)

Guanajuato, ha atendido durante años un sistema que de acuerdo con el autor antes referido se denomina “Sistema de Puestos o de Empleo”, en donde los puestos declarados profesionales, no son designados libremente, sino a través de concurso público de méritos, donde lo que se pretende es la especialización práctica más que la formación general del funcionario público, es así que, la formación del funcionario nombrado para el puesto no puede ser removido discrecionalmente sino por causa legalmente establecida, y en donde la relación de servicio se circunscribe al desempeño de ese puesto de trabajo y cesa cuando el funcionario deja de desempeñarlo, bien por renuncia propia o bien por supresión del puesto. (...) En este apartado, ciertamente existen supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían tras el justo y adecuado proceso, dar lugar a la expulsión de la carrera del empleado correspondiente; en principio no se podría expulsar del servicio a los funcionarios por razones político-partidista, por negarse a cumplir alguna orden que atenten contra el ordenamiento jurídico, o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y al Derecho. Si bien pudiesen existir considerandos negativos respecto de la implementación de una Ley de Servicio Civil de Carrera en Guanajuato, esta iniciativa viene a coincidir con lo expresado por Manuel Villoria respecto a que “Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y seleccionada por criterios de mérito y con garantías de continuidad en el puesto..., transformar rasgos del modelo burocrático y generar políticas más participativas, trabajar en equipo, preocuparse de la calidad, pensar estratégicamente..., por dos razones: La primera, el recuerdo de los momentos previos a la entronización de la burocracia profesional, con la corrupción galopante y a la ineficiencia permanente y, la consistencia de la importancia de la racionalidad, la profesionalidad y la seguridad jurídica para el mantenimiento de la democracia y para el desarrollo social y económico...”¹

¹ Villoria Mendieta, Manuel. El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas. Ediciones INAP, 2007.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para hacer frente a los problemas y desafíos que la Administración Pública representa, y que sean sensibles a las demandas sociales, capaces de transformar los requerimientos sociales en políticas públicas y acciones de gobierno. Sin lugar a dudas, contar con una Ley de Servicio Civil de Carrera en Guanajuato abriría un marco de referencia para la selección no de un puesto de trabajo, sino de “la actividad profesional.” La naturaleza de la actividad profesional determinará la clase de formación inicial y trayectoria profesional que habrá de exigirse para el ingreso y su progresivo ascenso a través de criterios claros y objetivos; un sistema de evaluación permanente; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; una competencia inter organizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; exista estabilidad en el empleo; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones que coadyuvan a la construcción de una cultura de responsabilidad e eficiencia.

Tener en Ley un Servicio Civil de Carrera, representa atender de forma integral el criterio de mérito y el de capacidad, cuidando la actividad y trayectoria profesional del aspirante o funcionario público en ejercicio.

El presente proyecto se integra por un total de 68 artículos, agrupados dentro de 8 secciones, insertas en 7 capítulos alineados en 5 títulos, más uno compuesto de tres artículos de naturaleza transitoria, donde se estima necesario derogar las disposiciones normativas que con el objeto de esta ley y de manera general, establece el título quinto de la ley orgánica del poder ejecutivo del Estado de Guanajuato. Por lo que, en atención a todas las consideraciones anteriormente expuestas y en términos de los extremos previstos en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, quien la presente propone y quienes con ella suscriben, valoramos que de aprobarse la presente se lograrían los siguientes impactos:

I.- IMPACTO JURÍDICO. Se crea un nuevo marco jurídico para la profesionalización del servicio público, creando un sistema que privilegie la objetividad, el mérito, la competencia y la certeza en el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos del Estado para hacerla más eficaz y eficiente.

II.- IMPACTO SOCIAL. Se pretende dar un marco de mayor transparencia y objetividad la selección y permanencia de los servidores públicos del estado, eliminando las perniciosas prácticas derivadas del “Spoil System” teniendo una función más profesional y alejada de criterios políticos de selección lo que redundará en favor del ciudadano en un más eficaz ejercicio del servicio público.

III.- IMPACTO ECONOMICO. No se aprecia.

IV.- IMPACTO PRESUPUESTAL. El impacto es menor, pues o se prevé la creación de áreas nuevas sino solo una adecuación de funciones, reestructuración y organización de las áreas intervinientes, cuyas adecuaciones se reflejarán en armonizaciones administrativas derivadas y en el reglamento del sistema previsto en la presente norma.»

En ese sentido, quienes integramos la comisión dictaminadora coincidimos de manera general con los iniciantes en sus objetivos a alcanzar con esta propuesta al querer establecer un sistema profesionalizado que permita el ingreso y promoción en la Administración Pública, considerando la capacidad profesional de la persona, sumando los méritos alcanzados por éste en el desempeño de su función y la capacidad de desempeño del mismo.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La propuesta en análisis y estudio señala que la creación o expedición de una Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato trae como beneficio entre otras, mayor estabilidad a los funcionarios en sus empleos y la protección de los intereses políticos, transparencia del quehacer gubernamental y el fomento al profesionalismo, dignificando la función pública y fortaleciendo su eficacia. Una vez superadas las fases de selección, el ingreso a la carrera administrativa sería definitivo, es decir, brindando una garantía de permanencia.

Nuestra argumentación sobre el análisis y que nos hace no coincidir con los iniciantes es el siguiente.

Aspectos conceptuales

Entendemos que el sistema de carrera en lo general es un derecho funcional subjetivo, que inicia con el primer puesto de trabajo, con la permanencia en su empleo y con la posibilidad de ascender progresivamente a lo largo de la trayectoria profesional en la administración, consolidando el puesto último al que se le promovió y en ello estamos de acuerdo.

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas



que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.² En el *Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas* se define el servicio civil o público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación.³

Un referente indispensable en este tema es Max Weber, quien en su tipología de la dominación definió como rasgos de la administración moderna el que la legitimidad y autoridad descansen en la observancia de la legalidad y que el ejercicio de la autoridad sea realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos; en el hecho de que la selección y contratación del personal se sustente en las calificaciones profesionales de los funcionarios y en pruebas que las acrediten; también en que las obligaciones y derechos de los servidores públicos se expliciten en un contrato y en que la retribución se haga en dinero con sueldos fijos; de igual forma, los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad; los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen la posibilidad de ascenso

² Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de Política y Administración Pública, México, 1996.

³ Naciones Unidas, Manual de Administración Pública.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

por años de ejercicio; los funcionarios llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; los funcionarios están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento⁴.

Es importante hacer referencia a Max Weber porque los principios de su tipología de dominación legal-racional constituyen la base del modelo tradicional de administración pública que rigió el funcionamiento de los servicios civiles hasta hace veinte años. Definiciones más actuales pero que recuperan elementos del modelo weberiano, coinciden en señalar que los valores sobre los que se fundan los servicios de carrera son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos y la estabilidad en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos o de botín —spoils system—⁵.

Sabemos quiénes dictaminamos que los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. Otras características que comparten de forma menos generalizada los servicios civiles de carrera modernos son, primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo con el rango; segundo, el salario y pensión de los burócratas se pagan en función del cargo y no con base en su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas laterales en los estratos

⁴ Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 173-180.

⁵ Se conoce como sistema de despojos o spoils system a la forma de administrar los recursos públicos que predominó en los países desarrollados antes de la creación de servicios civiles de carrera. Estos sistemas se caracterizaban por el uso discrecional de la administración pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Se denomina así porque los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como su botín buscando incrementar su poder político (reelección) y/o sus finanzas personales. Por ejemplo, en Estados Unidos este sistema predominó desde su independencia hasta la aprobación del Acta Pendleton que creó el servicio civil en 1883. Consultable en: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a ingresar desde la parte más baja del escalafón.⁶

Cabe aclarar que no existe una definición única de servicio civil de carrera; sin embargo, de manera generalizada se utiliza como un sinónimo de carrera administrativa y se relaciona siempre con funcionarios, función pública, servicio público y servidores públicos. Una de las definiciones de servicio civil más completa es la de McGregor y Solano quienes incluyen en dicha definición tres dimensiones sobre el papel que deben desempeñar los servicios civiles en sus entornos institucionales: primero, el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público.⁷ La primera dimensión se refiere a la composición interna del servicio civil y cómo se distinguen estos funcionarios del resto de los servidores públicos; esto es, se explicitan sus reglamentos, procesos de reclutamiento, de formación y separación. La segunda tiene que ver con el modo en que los servicios civiles definen su relación con el sistema político y la ciudadanía para lograr una operación consistente. La tercera dimensión se refiere a un componente que podríamos señalar como ideal del servicio civil, relacionado con el comportamiento que se espera de los servidores públicos.

Por ello, desde nuestra consideración es importante entender cómo se integra el servicio civil al sistema político y de qué manera puede operar bajo sus restricciones. El concepto de servicio civil trasciende al del sistema de gestión de los recursos humanos del sector público, puesto que los funcionarios de carrera son responsables

⁶ Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, 1995, p. 97.

⁷ Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano, "Data Requirements and Availability", en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996, p. 43.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

de ejecutar decisiones políticas. Por otro lado, el servicio civil es un actor vital en el ciclo de políticas públicas, puesto que es simultáneamente un brazo ejecutor y un importante recurso en el proceso mismo de la formulación.

No debemos olvidar que el servicio civil también está determinado por el tipo de sistema político en el que opera. Su influencia sobre el servicio civil se manifiesta, al menos, en dos aspectos; primero, las características del sistema político que permiten o fomentan la adopción de sistemas de servicios civiles, y segundo, cómo este sistema determina el control sobre el propio servicio civil. En cuanto al primer aspecto, Bárbara Geddes sostiene que por lo general son los países democráticos quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, porque se ajustan a la legalidad y son los más interesados en mantener la estabilidad administrativa ante cambios de partido gobernante. Los regímenes autoritarios y de partido único son poco propensos a tener servicios civiles de carrera, puesto que utilizan a la administración pública para privilegiar a sus partidarios. Siguiendo la tipología de dominación weberiana, los regímenes patrimoniales tampoco adoptan los servicios civiles de carrera porque su autoridad no se deriva del cumplimiento de la legalidad.⁸ En la medida en que la autoridad este más centralizada y no existan contrapesos efectivos, habrá una menor propensión a adoptar sistemas de servicio civil. Es por ello que pocos países subdesarrollados han implantado con éxito sistemas de servicio civil en sus administraciones nacionales. En cuanto al control de los servicios civiles en países democráticos, los regímenes parlamentarios tienden a ser más efectivos que los presidenciales por —la ausencia de competencia entre el ejecutivo y legislativo— y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública. Es por ello que en estos sistemas deben existir mecanismos de coordinación efectivos entre poderes para evitar estos riesgos y mejorar el control sobre los servicios civiles.

⁸ Barbara Geddes, "The Politician's Dilemma: A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, (1991), pp. 371-392.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Consideraciones generales sobre el tema a dictaminar

En el amparo directo en revisión 5946/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que los principios constitucionales que deben conducir la función pública son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Principios que conforman el eje fundamental en la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Se precisó que los Estados tienen amplia libertad de configuración legislativa para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadoras y trabajadores, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. De manera que, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales deben procurar que la designación de las personas servidoras públicas federales o estatales se lleve a cabo mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de las y los aspirantes, además de que se otorguen ascensos en función de conocimientos, aptitudes y antigüedad. La Sala en comento indicó que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales tienen libertad de configuración legislativa y atribuciones constitucionales para crear un «régimen de excepción» integrado por personas servidoras públicas de confianza que conforman el Sistema Profesional de Carrera, dotadas de estabilidad y permanencia, lo que las diferencia del resto del universo de trabajadoras y trabajadores de confianza, quienes únicamente gozan de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

Bajo este contexto, podemos referir parte de la exposición de motivos de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, en que se señala medularmente que la ciudadanía reclama una administración pública institucional, moderna y eficiente, requiriéndose que el gobierno cuente con una



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

administración orientada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad, que responda a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y con oportunidad, que promueva el uso eficiente de los recursos para atender las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación. Se indica que la ley tiene los propósitos fundamentales de lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de metas del Poder Ejecutivo, creando un sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación, así como regulando el ingreso y promoción de los cuadros de la administración pública, con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acordes con los intereses nacionales.

Por nuestra parte, en el Estado de Guanajuato, el Título Quinto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato establece las bases generales del servicio civil de carrera en las dependencias y entidades a la administración pública, las cuales se desarrollan en el Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, en cuyo artículo 2 se indica que se trata de un sistema de méritos para la selección, integración, promoción, ascenso y estabilidad del personal. Conforme a los artículos 6 y 7 del reglamento en cita, el servicio civil de carrera se rige por los principios de igualdad, oportunidad, mérito, capacidad, competencia y transparencia; siendo los valores que orientan y definen el actuar de las personas servidoras públicas, los de legalidad, espíritu de servicio, compromiso, solidaridad, responsabilidad, honradez, respeto, transparencia, eficiencia y logro de resultados.

Ahora, con respecto a la propuesta de crear una Ley del Servicio Civil de Carrera, en general se coincide en la importancia que tienen los procesos de selección, profesionalización y evaluación al desempeño de las personas servidoras



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

públicas que, con base en estándares objetivos sustentados en la calidad en el servicio, el mérito y el desempeño, hacen posible el ingreso y permanencia de las personas servidoras públicas, acrecentar sus conocimientos, así como desarrollar sus habilidades y aptitudes acorde a lo exigido para el adecuado desempeño de sus cargos. Lo cual, permite que brinden una mejor atención a la ciudadanía y que su trabajo redunde en el cumplimiento de los objetos de la institución en que desempeñan sus labores.

De igual forma, coincidimos con lo expuesto por los servidores públicos que participaron en la mesa de trabajo por parte de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, al expresar que actualmente, el servicio civil de carrera de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal se encuentra regulado por el Título Quinto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, en el cual se establecen sus bases generales. Entre éstas, el artículo 93 dispone: «En las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado se establecerá el servicio civil de carrera de sus servidores públicos».

Por su parte, el artículo 96 de la mencionada Ley señala:

«Artículo 96. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración será la encargada de conducir las políticas y procedimientos para institucionalizar el servicio civil de carrera en los servidores públicos del Poder Ejecutivo».

Es decir, la atribución para conducir las políticas y procedimientos del servicio civil de carrera en los servidores públicos del Poder Ejecutivo, está legalmente atribuida a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Dicha atribución, además, se encuentra contemplada dentro del artículo que regula la competencia de esta dependencia hacendaria, en el artículo 24 de la Ley de referencia, donde de manera adicional, la fracción V contiene diversas atribuciones en materia de recursos humanos:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

«Artículo 24.- La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del Estado, y le competen las siguientes atribuciones:

[...]

V.- En materia de recursos humanos:

- a) Establecer normas y políticas en materia de remuneración, administración, capacitación y desarrollo del personal, así como implementar y coordinar el servicio civil de carrera en los términos de esta Ley, auxiliándose de la unidad administrativa que corresponda;*
- b) Formular e implementar el catálogo general de puestos del Gobierno del Estado, estableciendo funciones y rangos de sueldos con relación a las responsabilidades y requisitos del puesto para el desempeño del trabajo;*
- c) Vigilar el establecimiento, operación y mantenimiento del escalafón de los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo del Estado;*
- d) Normar la selección y contratación del personal del Poder Ejecutivo del Estado;*
- e) Tramitar los nombramientos, renunciaciones y licencias de los servidores públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado;*

[...]»

En dicho tenor, el numeral 95 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, faculta al titular del Ejecutivo estatal para emitir el reglamento del servicio civil de carrera, «en el cual se determinen las normas, políticas y procedimientos administrativos, a efecto de definir qué servidores públicos participarán en el servicio civil de carrera, el estatuto del personal, un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal y la clasificación de puestos a que se sujetará el servicio civil de carrera, observando lo dispuesto por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios.» En este contexto, es una facultad legal que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

Por tanto, consideramos que no es idónea la apreciación realizada en la exposición de motivos –párrafo segundo- de la iniciativa, en cuanto a que el servicio civil de carrera no está regulado a través de una ley, pues como ya se ha descrito, éste se encuentra contemplado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, la cual a su vez establece que las normas, políticas y demás procedimientos administrativos, deben observar lo dispuesto por Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Aunado a las particularidades que contiene la propuesta, otro punto importante a resaltar es que la adecuación de funciones, reestructuración y organización de las áreas que intervienen en la operación del Servicio Civil de Carrera tienen necesariamente un impacto presupuestario. Y la iniciativa no acompañó por el impacto presupuestal que nuestra Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato señala en su dispositivo 168:

«Artículo 168. Las iniciativas serán turnadas a las Comisiones Legislativas, Permanentes o Unidas, según corresponda, atendiendo a la materia sobre la que versen. Las iniciativas de ley o decreto, se presentarán por escrito y deberán contener:

[...]

VII. Acompañar el dictamen de impacto presupuestal, cuando corresponda; y

[...]

Artículo 209. Las iniciativas de ley o modificaciones deberán contener una evaluación de impacto, en donde se considere al menos lo siguiente:

[...]

III. El impacto presupuestario; y»

Por lo que es indispensable que este tipo de propuestas que implica la generación de un costo para su implementación contemple desde su presentación, el dictamen de impacto presupuestal.

Finalmente queremos argumentar que la implementación del Servicio Civil de Carrera debe concebirse como un proceso continuo a fin de profesionalizar a las personas servidoras públicas, desarrollando sus habilidades y capacidades, con el objeto de incrementar la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía. Así, en la administración pública estatal ya se cuenta con un Servicio Civil de Carrera, como un sistema de méritos para la selección, integración, promoción, ascenso y estabilidad del personal que ocupe un puesto dentro del Poder Ejecutivo, el cual se rige por los principios de igualdad, oportunidad, mérito, capacidad, competencia y transparencia, y donde los valores que orientan y definen el actuar de los servidores públicos de carrera son los de legalidad, espíritu de servicio, compromiso, solidaridad, responsabilidad, honradez, respeto, transparencia, eficiencia y logro de resultados.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Coincidimos que el modelo actual busca otorgar igualdad de trato a los ciudadanos, es decir, que todos recibieran el mismo tipo de servicio público y sufragaran equitativamente su costo. En esa consciencia seguimos en búsqueda y fortalecimiento del principio de equidad, que queda implícito en la búsqueda del bien común. Para lograr madurez institucional resulta pertinente seguir combatiendo prácticas de ascenso debidas a consideraciones. Finalmente, se insiste en la necesidad de desarrollar sistemas de rendición de cuentas que favorezcan la legitimidad y evidencien acciones de transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia en la administración de recursos públicos, al tiempo que se disminuyera la corrupción dentro de los aparatos burocráticos, ese es y seguirá siendo nuestro punto de partida y generador de acciones legislativas.

Es importante manifestar que, en atención a los argumentos esgrimidos, así como al marco normativo aplicable, se estima que no resulta oportuno ni necesario llevar a cabo la expedición de una norma como la expresada en la iniciativa, y así contar con dos ordenamientos legales que regulen al servicio civil de carrera en la Administración Pública Estatal.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

GUANAJUATO, GTO., A 26 DE JUNIO DE 2023
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Diputada Susana Bermúdez Cano

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá

Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas

Diputada Yulma Rocha Aguilar

Diputado Gerardo Fernández González