

ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN MÉXICO CON EJES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL SERVICIO CIVIL

HARMONIZATION OF THE PROFESSIONAL CAREER SERVICE SYSTEM IN THE CENTRALIZED PUBLIC ADMINISTRATION IN MEXICO WITH AXES AND GUIDING PRINCIPLES OF THE CIVIL SERVICE

DR. RICARDO ROJAS ARÉVALO¹⁺

SUMARIO: I. El ingreso en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, II. La permanencia en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada, III. La separación en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal centralizada, IV. Armonización constitucional del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal centralizada, V. Fuentes de Información.

De acuerdo con Dussauge, existen cuatro beneficios que brinda la implementación del Servicio Profesional de Carrera; por un lado, se trata de un mecanismo que busca limitar la politización de las instituciones administrativas del Estado mexicano, es decir, el servicio profesional de carrera permite identificar los puestos públicos de carácter netamente políticos que se brindan con base en el sistema de motín y lealtad partidista, de aquellos puestos administrativos que se deben ocupar con base en

^{1 +} Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública y Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; además es Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual Secretario General de la misma Facultad.

el mérito y por medio de concursos abiertos². Lo anterior, permitirá que la función administrativa del Estado sea autónoma y efectiva, pero sobre todo despolitizada permitiendo una mejora en los servicios que se brindan a la ciudadanía.

El segundo beneficio tiene que ver con la lealtad que se crea hacia la administración pública, logrando una verdadera carrera, toda vez que la selección, ingreso y permanencia en el servicio profesional se realiza con base en el mérito, la profesionalización, capacitación y evaluación constante, de tal forma, que el servidor público adquiere una permanencia en la administración pública al cumplir con sus obligaciones y realizando sus funciones; asimismo, las retribuciones económicas que percibe son por el nombramiento y el trabajo desempeñado, no es por lealtad personal o partidaria o como recompensa política, sino como producto del esfuerzo y trabajo del servidor público, de esa forma, éste adquiere un compromiso con la Administración Pública y ello le permite cumplir con la misión y objetivos de la dependencia y del servicio público en general.³

El tercer beneficio siguiendo las ideas del autor citado, es en términos de legalidad, equidad social, justicia y predictibilidad administrativa, para lo cual, los criterios objetivos e imparciales para la selección e ingreso al servicio profesional de carrera permite que cualquier persona interesada participe en las convocatorias que se publiquen para el efecto. Por otro lado, la normatividad específica (ley y reglamento del SPC) permite el desarrollo de la carrera profesional en la administración pública porque existen reglas claras

² Dussauge Laguna, Mauricio I., “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, Foro Internacional, México, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, p. 768, <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>.

³ Ibidem, p. 769.

para la formación y evaluación del desempeño, así como para la imposición de sanciones y en su caso, la separación del servicio creando una gestión de recursos humanos predecible e imparcial.⁴

El cuarto beneficio tiene que ver con la continuidad y regularidad del funcionamiento administrativo del Estado, ya que la estabilidad que el servicio profesional de carrera les brinda a los servidores públicos que forman parte del sistema, permite cumplir con las políticas públicas y programas institucionales con independencia de los cambios políticos. Lo anterior, permite conformar un grupo sólido de funcionarios expertos, profesionales y capacitados que integran una estructura sólida de la Administración Pública.⁵

Ahora bien, se han podido identificar tres momentos en la implementación del sistema del servicio profesional de carrera en México para analizar en el contexto de esta investigación: el ingreso, la permanencia y la separación.

I. EL INGRESO EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La etapa de ingreso de las personas al servicio público cobra relevancia en un país como México, debido a su contexto político y social, ya que históricamente se ha vinculado el ingreso a la administración pública con el clientelismo político, dejando de lado el ingreso de aspirantes a partir de consideraciones como el mérito, la preparación y la experiencia profesional. Es por ello, por lo que de los siete subsistemas que integran el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, destaca el de Ingreso, pues justifica el propósito mismo del servicio civil, que es el de incorporar a las personas mejor calificadas y en igualdad de oportunidades a la Administración Pública a través de procesos de selección objetivos e imparciales, con el fin de

⁴ Ibidem, p. 770.

⁵ Ibidem, p. 771.

que esto incida directamente en el cumplimiento óptimo, eficiente y eficaz del servicio público.

Respecto al proceso de ingreso al servicio civil de carrera, José Luis Méndez Martínez señala que:

Si de lo que se trata con un servicio civil es de atraer a los mejores candidatos calificados para ocupar las diferentes posiciones claves de la administración pública, entonces se debe procurar que los mecanismos de selección de funcionarios sean justos, claros y bien publicitados. Para lo cual es crucial desarrollar exámenes anónimos en un proceso competitivo y abierto a candidatos internos y externos. En suma, la selección debe hacerse de manera transparente y con base en perfiles de puesto bien definidos, de la capacidad de aprendizaje tanto para el ejercicio del puesto que se concursa, así como para ejercer en el futuro otros cargos.⁶

El Subsistema de Ingreso, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se encargará de regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que éstos se incorporen al servicio profesional de carrera.

Cezario Aguilar Rubio, añade que el Subsistema de Ingreso tendrá las siguientes funciones: operar los mecanismos de reclutamiento; diseñar y aplicar exámenes de concurso por oposición; elaborar

⁶ Méndez Martínez, José Luis, “Los procesos de ingreso y permanencia en el servicio profesional de carrera”, en Fernández Vertti, Néstor (coord.), *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 185.

listas de elegibles, tanto interna como externa, a fin de que el titular del ejecutivo seleccione al candidato idóneo; y, formalizar el ingreso al Servicio Civil de Carrera.⁷

1.1 EL SUBSISTEMA DE INGRESO

1.1.1 AUTORIDADES Y ATRIBUCIONES

Las principales autoridades que intervienen en la implementación del Subsistema de Ingreso son la Secretaría de la Función Pública, los Comités Técnicos de Profesionalización, los Comités Técnicos de Selección, así como las Direcciones Generales de Recursos Humanos o unidades administrativas encargadas de la administración de los recursos humanos en las dependencias, las cuáles, además, cuentan con las siguientes atribuciones:

- a. Secretaría de la Función Pública. Es la encargada de coordinarse con las dependencias de la Administración Pública Federal para llevar a cabo convocatorias en las que se concursen los puestos vacantes determinados por los Comités Técnicos de Profesionalización. Asimismo, de emitir las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de las herramientas y mecanismos de evaluación de aspirantes y valoración de resultados que deberán operar los Comités Técnicos respectivamente.
- b. Comités Técnicos de Profesionalización. Son cuerpos colegiados a través de los cuales las dependencias de la administración pública operan el Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Están integrados por un representante de la Secretaría de la Función Pública, el titular o un servidor público de carrera del

⁷ Aguilar Rubio, Cezario, “La experiencia en el gobierno del Estado de Hidalgo: Servicio Civil de Carrera”, *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 214.

área de recursos humanos de la dependencia, quien fungirá como secretario técnico, y será presidido por el Oficial Mayor o su equivalente de la dependencia.

Con base en los artículos 15 y 34 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los Comités Técnicos de Profesionalización tienen principalmente las siguientes atribuciones:

1. Establecer las disposiciones que regulen su funcionamiento, así como las del Comité Técnico de Selección.
 2. Establecer las reglas de valoración y el sistema de puntuación de los procesos de selección, los cuales deberán ser acordes con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.
 3. Determinar la vacancia o la creación de un puesto nuevo dentro del Sistema, así como definir el momento en el que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo.
 4. Solicitar a la Secretaría de la Función Pública la creación o desaparición de Comités Técnicos de Profesionalización en los órganos administrativos desconcentrados.
 5. Definir su calendario de reuniones, así como invitar a las mismas a especialistas representantes del ámbito social, privado y académico.
- c. Comités Técnicos de Selección. Son cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia de la Administración Pública Federal, con la finalidad de llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Se integran por un representante de la Secretaría de la Función Pública, que será el titular del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno del Órgano Interno de Control en la dependencia, por el titular o un servidor público del área de recursos humanos de la dependencia, así mismo, estarán

presididos por un superior jerárquico inmediato al del puesto vacante.

Con fundamento en los artículos 18, 32 y 34 del Reglamento de la LSPCAPF, las principales atribuciones de estos cuerpos colegiados son:

1. Instruir la integración de los expedientes de los concursos de que se trate.
 2. La emisión de convocatorias, las cuales pondrán estar dirigidas a los servidores públicos en general, a toda persona interesada en ingresar al Servicio Profesional de Carrera, o a todo interesado que forme parte de la reserva de aspirantes de la rama de cargo o puesto que corresponda en la dependencia de la Administración Pública.
 3. Resolver dentro del plazo previsto por la Ley (90 días posteriores a la publicación de la convocatoria) los procedimientos de selección en los que intervenga.
 4. Determinar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades aplicables a cada puesto, los puntajes mínimos para su calificación, las reglas específicas de valoración para la ocupación del puesto o puestos de que se trate, así como los criterios para la evaluación de las entrevistas y para la determinación, respectivamente. Lo anterior, en congruencia con los lineamientos emitidos por la Secretaría de la Función Pública.
- d. Direcciones Generales de Recursos Humanos, o unidades administrativas encargadas de la administración de los recursos humanos. Son las encargadas de llevar a cabo el reclutamiento de aspirantes, así como de poner en marcha los mecanismos necesarios para procurar una amplia participación de aspirantes en las convocatorias. Otra de las funciones que se destacan, es la de ser las responsables de aplicar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades, así como de

evaluar la experiencia y el mérito de los aspirantes, por ello, también tiene la encomienda de velar por la confidencialidad de los exámenes e instrumentos de evaluación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 y 34 del Reglamento de la ley de la materia.

- e. Dependencia de la Administración Pública Federal. Será la encargada de expedir los nombramientos de los candidatos seleccionados para ocupar las plazas concursadas, una vez que hayan concluido los procesos de reclutamiento y selección.

1.1.2 EL FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El proceso de reclutamiento y selección de aspirantes para integrarse al Servicio Profesional de Carrera, tiene como propósito captar a los mejores perfiles que cumplan con los requisitos previstos en cada una de las convocatorias que emitan las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de procesos de selección transparentes y objetivos. En este mismo sentido, el artículo 29 del Reglamento de la LSPCAPF, señala que los procesos del Subsistema de Ingreso tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en igualdad de oportunidades y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.

Por lo que hace a los requisitos para ingresar al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, el artículo 21 de la LSPCAPF establece que, además de lo específicamente previsto en las respectivas convocatorias, las personas aspirantes deberán cubrir los siguientes requisitos:

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

- b. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- c. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- d. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- e. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Asimismo, para el ingreso y permanencia en el servicio profesional de carrera no podrán existir situaciones de discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

Las Direcciones Generales de Recursos Humanos de las dependencias llevarán a cabo el proceso de reclutamiento de aspirantes para ocupar los puestos vacantes del primer nivel de ingreso dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, los cuales estarán determinados por los Comités Técnicos de Profesionalización, y se hará a través de convocatorias públicas y abiertas, que de forma anual emitan los Comités Técnicos de Selección.

Las convocatorias serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación y estarán dirigidas a los servidores públicos, a todas las personas interesadas en ingresar al Servicio Profesional de Carrera, o bien, a aquellas personas que formen parte de la reserva de aspirantes de la dependencia de que se trate. Éstas, deberán señalar los puestos que se concursan, el perfil de los aspirantes, los requisitos y lineamientos generales que se determinen para las pruebas, así como el lugar y fecha en la que deberá realizarse la entrega de la documentación correspondiente, la aplicación de los exámenes, así como los resultados de los candidatos seleccionados.

Cuando se trate de ocupar plazas distintas a las del primer nivel de ingreso, los Comités Técnicos de Selección, deberán emitir convocatorias públicas abiertas en las que, además de los requisitos generales y perfil requerido para el cargo respectivo, deberán tenerse en cuenta otros elementos como la trayectoria, experiencias y resultados obtenidos en las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

El procedimiento de selección comprenderá exámenes de conocimientos y de habilidades, así como otras herramientas que permitan valorar las experiencias requeridas para ocupar el puesto o los puestos respectivos. Este procedimiento permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes en igualdad de oportunidades y reconociendo el mérito, con la finalidad de seleccionar a los más aptos para desempeñar las funciones del cargo a concursar.

Una vez seleccionados los candidatos vencedores por el Comité Técnico de Selección, se harán acreedores al nombramiento de Servidor Público de Carrera en la categoría correspondiente. En el caso de los del primer nivel de ingreso, se hará la designación por el plazo de un año, al término del cual, si el Comité considera que tuvieron un desempeño satisfactorio, se les otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

Según se establece en el artículo 34 del Reglamento de la ley de la materia, el proceso de selección de aspirantes para ingresar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprende cinco etapas:

1. Revisión curricular;
2. Exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades;
3. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito de los candidatos;
4. Entrevistas, y
5. Determinación.

Ahora bien, corresponde analizar cada una de las etapas que integran el referido proceso de selección.

En la primera etapa, se realiza la revisión curricular en la que se contrasta el perfil requerido para ocupar el puesto vacante con la descripción que realiza el aspirante sobre su trayectoria escolar, así como de su experiencia profesional. En esta etapa se hace la revisión y evaluación de la documentación presentada por los aspirantes, con la finalidad de determinar qué personas satisfacen el perfil solicitado en la convocatoria.

La segunda etapa, que consiste en la aplicación de exámenes de conocimientos y la evaluación de habilidades; la Dirección General de Recursos Humanos será la encargada de aplicarlos y el Comité Técnico de Profesionalización el responsable de establecer los elementos y procedimientos objetivos e imparciales que se ocuparán para su evaluación.

Según la Guía para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para los Procesos de Selección del Subsistema de Ingreso elaborada por la Secretaría de la Función Pública, los exámenes de conocimientos se refieren a “una diversidad de posibles pruebas mediante las cuales se busca evaluar el grado con que una persona, por ejemplo, recuerda o reconoce, comprende, aplica, analiza, sintetiza y/o evalúa datos e información de una o varias disciplinas o áreas de conocimiento”.⁸ La misma guía recomienda que, al tratarse del procedimiento de ingreso al Servicio Profesional de Carrera los exámenes sean escritos, pues el proceso se reviste de mayor transparencia, imparcialidad y equidad.⁹ No obstante, no restringe la aplicación de otra clase de pruebas como exámenes prácticos, evaluación por panel de expertos, así como

⁸ Secretaría de la Función Pública, *Guía para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para los Procesos de Selección del Subsistema de Ingreso*, México, SFP/s/a,p.3,http://usp.funcionpublica.gob.mx//manualSPC/documentos/guia_elaboracion_aplicacion_mecanismos_evaluacion_procesos_seleccion_ingreso.pdf

⁹ *Idem.*

otras herramientas de evaluación, tomando en cuenta la naturaleza, complejidad y el tipo de conocimiento que se pretende evaluar, así como contar con los recursos materiales y humanos para practicar la forma de evaluación.

En la tercera etapa, se hace la evaluación de la experiencia y la valoración del mérito a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos, para lo cual, según el texto Metodología y Escalas de Calificación. Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito de la Secretaría de la Función Pública, los elementos para evaluar la experiencia de los aspirantes son los siguientes:

- a. Orden en los puestos desempeñados;
- b. Duración en los puestos desempeñados;
- c. Experiencia en el sector público;
- d. Experiencia en el sector privado;
- e. Experiencia en el sector social;
- f. Nivel de responsabilidad;
- g. Nivel de remuneración;
- h. Relevancia de funciones o actividades desempeñadas en relación con las del puesto vacante;
- i. En su caso, experiencia en puestos inmediatos inferiores al de la vacante;
- j. En su caso, aptitud en puestos inmediatos inferiores al de la vacante.¹⁰

Para la valoración del mérito se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

¹⁰ Secretaría de la Función Pública, Metodología y Escalas de Calificación. Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito, México, SFP, s/a, p. 4, http://usp.funcionpublica.gob.mx/manualSPC/documentos/metodologia_escalas_calificacion_experiencia-merito.pdf

- a. Acciones de desarrollo profesional;
- b. Resultados de las evaluaciones del desempeño;
- c. Resultados de las acciones de capacitación;
- d. Resultados de procesos de certificación;
- e. Logros;
- f. Distinciones;
- g. Reconocimientos o premios;
- h. Actividad destacada en lo individual;
- i. Otros estudios.¹¹

La cuarta etapa consiste en la realización de entrevistas a cargo del Comité Técnico de Selección, para aquellos aspirantes que hayan superado las etapas previas. Esta etapa permite confirmar y ahondar en la información dada por los aspirantes y en los resultados obtenidos en sus exámenes y evaluaciones.

Los elementos que se deben valorar en la entrevista son los conocimientos, las habilidades, experiencias y méritos sobre los cuales se desee profundizar o clarificar alguna duda que haya surgido al respecto. Una vez concluida la etapa de entrevistas, el Comité Técnico de Selección elegirá de entre los candidatos a los más aptos, según los criterios de evaluación determinados para las entrevistas, de tal forma que éstos, serán considerados como finalistas.

Por último, el proceso de selección culmina con la etapa de determinación, la cual consiste en la elección del finalista ganador del concurso, con base en la puntuación obtenida en los exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades, de la evaluación de la experiencia y valoración del mérito, así como de la entrevista. A este candidato ganador la dependencia le otorgará el nombramiento de servidor público de carrera eventual o titular, según corresponda.

¹¹ *Ibidem*, p. 11.

1.1.3 INEFICACIAS JURÍDICAS DEL SUBSISTEMA DE INGRESO: USO ABUSIVO DE LA MODALIDAD DE INGRESO EXCEPCIONAL AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, la implementación de un Servicio Civil de Carrera en México era una exigencia de la realidad social, política y cultural del país, ya que la ausencia de éste, provocó “la falta de profesionalización del servicio público y mantuvo a la administración pública federal convertida durante muchos años, en un “sistema de botín” –la cual– ha sido una de las causas fundamentales del atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción de la gestión pública en México.”¹²

Con la implementación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal se buscó eliminar la discrecionalidad, opacidad y corrupción en el ingreso de personas a la administración pública, esto, a través de la implementación de procesos transparentes y objetivos que permitieran la captación de las personas mejor capacitadas, experimentadas y teniendo como eje rector el mérito de los aspirantes. Para esto, el Subsistema de Ingreso cobra relevancia, pues es el encargado de reclutar a los mejores aspirantes a través de los procesos de reclutamiento y selección.

Sin embargo, el Subsistema de Ingreso presenta una serie de ineficacias jurídicas que impiden el cabal cumplimiento de los objetivos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la principal, el mecanismo de excepción previsto en el artículo 34 de la Ley de la materia, que establece que excepcionalmente en los casos de desastres naturales, por caso fortuito o fuerza mayor o se presenten circunstancias que importen el peligro de pérdidas o costos cuantiosos que alteren o pongan en peligro el orden social, los servicios

¹² Fócil Ortega, Mario Alberto, “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, *Revista de Administración Pública, México, nueva época* 110, vol. XXXIX, núm. 1, enero-abril de 2004, pp. 35-54.

públicos, la salubridad o el ambiente de alguna zona del país, los titulares, el Oficial Mayor o su equivalente de las dependencias de la Administración Pública Federal, podrán autorizar la contratación para ocupar un puesto vacante o la creación de uno nuevo para ser ocupado por cualquier persona, sin necesidad de sujetarse a los procedimientos del Subsistema de Ingreso del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

No obstante, el Reglamento de la ley de la materia coloca una serie de restricciones para esta clase de contrataciones, en su artículo 92 señala que en virtud del carácter excepcional de estos puestos de libre designación, la autorización de los nombramientos bajo esta modalidad no constituye para los servidores públicos designados, derecho alguno de ingreso al Sistema, y que dentro de los 45 días posteriores a que la Secretaría de la Función Pública autorice el nombramiento del puesto en la dependencia, deberá convocarse a concurso para ocupar éste conforme a los procedimientos previstos por el Sistema, para tal efecto.

Asimismo, se establece que este tipo de nombramientos tendrán la temporalidad que determine el Oficial Mayor u homólogo de la dependencia. Sin embargo, ésta no podrá exceder de 10 meses, además que las personas que ingresen bajo este esquema podrán ser contratadas hasta por dos ocasiones para ocupar puestos distintos durante un periodo de dos años, pero que, para que dicha persona pueda volver a ser contratada bajo el referido mecanismo de excepción, deberá haber transcurrido al menos un año desde la conclusión de su último nombramiento.

A pesar de las restricciones que establece, tanto la Ley de la materia como su Reglamento, se puede apreciar que, en algunas dependencias de la Administración Pública Federal centralizada como lo son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e inclusive en la Secretaría de la Función Pública, se contrata un alto número de servidores públicos a través del mecanismo de excepción previsto que en el artículo 34 de la LSPCAF,

que a través de los procedimientos de reclutamiento y selección del Subsistema de Ingreso. Esto constituye la principal ineficacia jurídica del Subsistema de Ingreso, pues no obstante que la Ley prevé una serie de principios y procedimientos objetivos, transparentes e igualitarios para todos los aspirantes, la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, continúan contratando temporalmente a personas a través de la modalidad de excepción que prevé el artículo 34 de LSPCAPF.

Lo anterior, ha evidenciado una debilidad dentro del sistema, ya que el uso desmedido del mecanismo de excepción del artículo 34, se ha convertido en una práctica reiterada al interior de las dependencias de la administración pública, en la que sus titulares u homólogos pueden hacer uso de este mecanismo de forma discrecional, acorde a sus intereses políticos y personales, generando opacidad en las contrataciones y violentando los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, tales como el mérito, la igualdad, la objetividad y la igualdad. Al respecto, el Centro de Investigación y Docencia Económicas ha señalado que:

La discrecionalidad con la que pueden y suelen actuar los servidores públicos y que les permite alejarse de los propósitos que debe seguir la administración pública. Por muy específica que sea la regulación de una política pública, siempre quedan espacios en los que las normas no llegan, abriendo con ello la posibilidad de que los funcionarios tomen decisiones que puedan ir en sentido contrario al espíritu del servicio público. De ahí la importancia de precisar el objetivo que se persigue y de alinear con todo rigor las normas reglamentarias (...) por más preciso que sea el diseño de un servicio profesional, si no existe un compromiso fehaciente por parte de los servidores públicos con los valores explícitamente asumidos en el sistema democrático, no habrá política pública de profesionalización que arroje los resultados que la sociedad mexicana

reclama.¹³

Por su parte Elizabeth Cáceres apunta que:

En México una parte de los concursos de plazas en el Gobierno son designados bajo el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), que pese a ser creado como una herramienta de excepción, se utiliza para nombrar por ‘dedazo’ a los servidores públicos...

[...]

(...) Aunque en su inicio [La LSPC] persiguió el principio de profesionalizar la gestión pública por medio de evaluaciones rigurosas de ingreso y desempeño, el artículo 34 de LSPC mantuvo la posibilidad de que, “en casos excepcionales”, los titulares de las dependencias designarán a un servidor público sin someterse al concurso de ley.¹⁴

Respecto al carácter excepcional del uso del artículo 34, José Luis Méndez señala que el uso excesivo e injustificado de este mecanismo es contrario a lo estipulado en la ley, es decir, estos nombramientos no revisten el carácter de excepcional¹⁵, ya que es evidente que se le ha dado un uso discrecional y con la finalidad de evadir los principios y procedimientos previstos en la ley. En este sentido, Longo Martínez advierte que:

En la selección del personal es muy común la existencia de brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana. En algunos casos, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento

¹³ Centro de Investigación y Docencia Económicas, Asesoría para la reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, CIDE, 2007, pp. 4 y 5.

¹⁴ Cáceres, Elizabeth, “Dependencias institucionalizan el dedazo”, El Financiero, México, 10 de febrero de 2015, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/dependencias-institucionalizan-el-dedazo/>

¹⁵ Méndez, José Luis, El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, El Colegio de México, 2010, p. 11.

provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo. Hay un uso abusivo de formas especiales de contratación para eludir la norma, y una utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso.¹⁶

Una posible propuesta para tratar de solucionar los problemas derivados del uso excesivo del mecanismo de excepción previsto en el artículo 34 de la LSPCAPF, es fijar un tope al posible número de contrataciones que puedan realizarse bajo este esquema, ya que en algunas dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, es mayor el número de contrataciones que se dan bajo este esquema, superando con amplios números porcentuales a las contrataciones mediante concursos de oposición.

II. LA PERMANENCIA EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

Entre los principales derechos con los que cuenta el servidor público, una vez que ha ingresado al servicio profesional de carrera son la estabilidad y permanencia en la Administración Pública, en los términos y condiciones que prevé la LSPCAPF y su Reglamento, así como recibir capacitación y actualización con carácter profesional para mejorar el desempeño de sus funciones y ser evaluado después de ser capacitado para certificar sus competencias.

La naturaleza jurídica del sistema del servicio profesional de carrera debe ser entendida como una corresponsabilidad entre los servidores públicos y el Estado en su carácter de patrón, por lo

¹⁶ Longo Martínez, Francisco, “La calidad de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: una metodología de Evaluación”, Revista Servicio Profesional de Carrera, México, núm. 3, 2005, http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_6.pdf.

que entre las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, que para efectos de este apartado son relevantes se pueden mencionar: ejercer las funciones que el cargo les encomienda bajo los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, cuidado y esmero, de acuerdo con las indicaciones que reciban de sus superiores jerárquicos; participar en las evaluaciones para su permanencia en el sistema y aportar elementos objetivos para la evaluación de resultados del desempeño; así como, participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización y especialización.

2.1 EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.

2.1.1 AUTORIDADES Y ATRIBUCIONES

La Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal adscrita a la Secretaría de la Función Pública, es la responsable de la dirección y coordinación de los Subsistemas y en lo particular, el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades está a cargo de la Unidad Administrativa identificada como Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación.

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de emitir las normas que regulan los procesos de capacitación y certificación de capacidades en cada dependencia.

Por su parte, los Comités con base en la detección de las necesidades de cada dependencia, serán los encargados de establecer programas de capacitación para el puesto y el desarrollo administrativo y de calidad para los servidores públicos. Dichos programas podrán ser desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría y deberán contribuir a la mejora en la calidad de los bienes o servicios que se presten.

Los Comités deberán registrar sus planes anuales de capacitación ante la Secretaría, misma que podrá recomendar ajustes de acuerdo con las necesidades del Sistema y en ese sentido, el reglamento establecerá los requisitos de calidad exigidos para impartir la capacitación y actualización.

Es responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización establecer, a través de la DGRH y en coordinación con las unidades administrativas de cada dependencia, programas de capacitación para los diferentes puestos del Sistema, sujetándose a la disponibilidad presupuestaria de ésta, y determinar si dichos programas son obligatorios u optativos de las actividades de capacitación.

La SFP en coordinación con los Comités Técnicos de Profesionalización, establecerá los sistemas de evaluación u homologación que permitan la certificación de las capacidades profesionales de los servidores públicos de carrera y demostrar que han desarrollado y mantienen actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de sus puestos.

2.1.2 EL FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades se implementará con base en los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación que realicen las dependencias.

De acuerdo con la LSPCAPF, la capacitación y certificación de capacidades son los procesos mediante los cuales, los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para el desempeño de sus funciones dentro de la Administración Pública; en virtud de lo anterior, las capacidades deben entenderse como aquellos conocimientos, habilidades y aptitudes que se requieren para el adecuado desempeño de los servidores públicos de carrera para el ejercicio de sus funciones.

El programa de capacitación que se determine implementar para cada dependencia tiene como propósito, que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarias para el desarrollo de sus funciones con base en los siguientes objetivos:

- a. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- b. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
- c. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

En razón de lo anterior, el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, se encarga de establecer modelos de profesionalización para que los servidores públicos adquieran los conocimientos básicos acerca de la administración pública y de la dependencia en la que laboran, especialización, actualización y educación formal para el cargo que desempeñan y que ello, le permita al servidor público superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia en la que labora; desarrollar actitudes y aptitudes para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; que adquiera habilidades necesarias para certificar su capacidad profesional, todo lo anterior, permitirá generar las condiciones objetivas de igualdad de oportunidades entre las personas servidoras públicas.

Por su parte, dentro de este subsistema también se encuentra comprendido el programa de actualización, que se integra por cursos tanto obligatorios como optativos que brinda puntajes a los servidores públicos de carrera que acrediten dichos programas, lo que se tomará en cuenta para la permanencia en el servicio público.

Con relación a los programas de capacitación, la ley de la materia establece que el servidor público podrá solicitar el ingreso a dichos programas para desarrollar su propio perfil profesional; en ese sentido, tanto la dependencia como la SFP, podrán celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan modalidades de capacitación que permitan cubrir las necesidades institucionales para la profesionalización de servidores públicos. Cada dependencia brindará apoyo para capacitación especial o educación formal a los miembros del servicio público de carrera, por medio de becas que se otorgan con base en la disponibilidad presupuestal y las evaluaciones del servidor público, quedando obligado el servidor a prestar sus servicios a la dependencia por el mismo tiempo que dure la beca o los estudios financiados y, en caso de separación del servicio antes de cumplir el tiempo señalado, deberá reintegrar en forma proporcional los gastos erogados por este concepto a su dependencia de adscripción.

Como ya se señaló, una de las obligaciones del servidor público de carrera para permanecer en el servicio, es someterse a evaluaciones por lo menos cada cinco años para certificar sus capacidades profesionales; este sistema de evaluaciones permite determinar que el servidor público ha desarrollado y mantiene el perfil y aptitudes que se requieren para desempeñar las funciones de su cargo dentro de la administración pública. Si el resultado de la evaluación de la capacitación no es aprobatorio, se deberá capacitar nuevamente al servidor público y éste se someterá a una segunda evaluación dentro del periodo de 60 a 120 días naturales de haber recibido el resultado y, en caso de no aprobarla, se procederá a la separación del servicio profesional de carrera y causará baja del Registro.

Las dependencias al establecer sus programas de capacitación, tomarán en cuenta los requisitos siguientes:

- a. Que la capacitación que se prevea impartir a cada servidor público de carrera, en ningún caso, represente menos de cuarenta

horas efectivas anuales.

- b. Que los cursos de capacitación o actualización que se incluyan en los programas sean impartidos por instituciones educativas, de investigación científica o tecnológica, públicas o privadas nacionales o extranjeras, u otras personas morales o expertos, quienes podrán ser servidores públicos o personas físicas.

La certificación de capacidades otorga puntos adicionales a los servidores públicos de carrera, los cuales deberán ser actualizados permanentemente en el Registro, para ser considerados en los procesos de selección y en la autorización de movimientos o trayectorias laterales. Asimismo, los servidores públicos de carrera que certifiquen las capacidades necesarias para permanecer en el puesto que ocupan, están obligados a cursar y acreditar los programas de actualización que determinen los Comités Técnicos de Profesionalización.

2.1.3 INEFICACIAS JURÍDICAS DEL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES: CUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE ESCUELAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con base en lo señalado en la fracción VII, apartado B del artículo 123 constitucional, la designación del personal al servicio de la Administración Pública se realizará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, en donde se dispone que el Estado organizará escuelas de Administración Pública.

El sistema del Servicio Profesional de Carrera implementado en México busca incorporar a las personas que se encuentren mejor preparadas para ocupar cargos dentro de la administración pública, las cuales son elegidas con base en el mérito y la especialización que logren en el servicio público; la conformación y funcionamiento

del Sistema a través de los subsistemas que lo integran como el de Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y Control y Evaluación, se ajusta con la determinación constitucional señalada en la fracción VII del apartado B del artículo 123 constitucional; sin embargo, en dicha disposición constitucional se encuentra ausente el mecanismo de selección para apreciar los conocimientos y habilidades, como lo son los exámenes y concursos de oposición con base en el mérito e igualdad de oportunidades.

Por cuanto al mandato constitucional de organizar por parte del Estado escuelas de Administración Pública, el mismo no se cumple, ya que a nivel federal no existe una escuela o institución que brinde en su aspecto general la formación en las carreras a nivel técnico, técnico superior y superior requeridas en la administración pública; y en su aspecto particular, para el caso de los servidores públicos de carrera, la constante capacitación y certificación de capacidades para cumplir con el objetivo de profesionalizar en los conocimientos y habilidades necesarias para el eficiente desempeño del servicio público.

No pasa por alto que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una asociación civil con sede en la Ciudad de México, fundada en el año de 1977, cuyo antecedente fue el Instituto de Administración Pública conformado en 1955. De acuerdo con los estatutos del Instituto, esta asociación civil fue constituida para colaborar con todas las instituciones del Estado mexicano en el cumplimiento de sus fines, marcando el rumbo por excelencia en el estudio y en las propuestas para la Administración Pública del país.

El INAP ofrece programas de capacitación que brinda a sus asociados, diversas herramientas que les permiten fortalecer sus conocimientos previos, además de brindarles la oportunidad de seguir

mejorando en diversas ramas del ejercicio público.¹⁷ Para lograr lo anterior, el INAP tiene un área sustantiva que es la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, que es la encargada de diseñar e instrumentar los programas de profesionalización y capacitación para los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y poderes de la Unión, así como de los órganos autónomos; esta escuela brinda programas de doctorado, maestría, licenciatura, especializaciones, diplomados, seminarios y cursos centrados en la Administración Pública y temas afines.¹⁸ Sin embargo, se considera que no es como tal una escuela de administración pública organizada por el Estado, tal y como lo determina la fracción VII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

Aquí se debe tomar en cuenta lo que ocurre en otros servicios civiles que fueron analizados en el capítulo cuarto de esta investigación, tales como la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, que cuenta con la Escuela de Formación Judicial, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, que es una institución de educación especializada para la profesionalización de la Carrera Judicial, para los estudios de posgrado, educación continua e investigación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer al mismo.

En el caso de la Fiscalía General de la República, en su reciente reforma, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) se integró a esta dependencia y se encargará de impartir educación superior, capacitación técnica y profesional, formación ética, y podrá participar en los procesos de selección, ingreso y evaluación de los servidores públicos que integren el servicio profesional de carrera

¹⁷ Instituto Nacional de Administración Pública A.C., “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://inap.mx/nuestra-historia/>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].

¹⁸ Instituto Nacional de Administración Pública A.C., “Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental” [en línea], <<https://inap.mx/profesionalizacion/>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].

de la Fiscalía, asimismo, el referido Instituto será el encargado de establecer el servicio profesional de carrera y un programa de liquidación del personal que por cualquier causa no transite al servicio profesional de carrera que se implemente.

Por su parte, el Instituto Matías Romero es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo es preparar recursos humanos de alto nivel analítico y técnico en los temas y materias de utilidad para las actividades diplomáticas, de política internacional y de manera específica para la política exterior de México. Una de las funciones sustantivas del Instituto es coordinar los procesos de evaluación académica en los concursos de ingreso y ascenso del Servicio Exterior Mexicano.

Con base en lo anterior, se puede determinar que cada servicio civil analizado de México cuenta con su propio Instituto o escuela de formación que se encargará de capacitar, actualizar y profesionalizar a los recursos humanos que requiere cada entidad, así como también, participar en los procesos de ingreso a cada servicio civil, hacer investigaciones y desarrollar programas editoriales que enriquezcan cada área; por ello, para dar cumplimiento al mandato constitucional, en el caso del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal, se requiere la creación de una escuela de administración pública federal, que coadyuve con el objetivo principal del servicio civil, que es el tener a las personas mejor preparadas, capacitadas y profesionalizadas en la Administración Pública; dicha escuela en el marco del servicio civil que es analizado en la presente investigación, debe ser dependiente de la Secretaría de la Función Pública, quien es la encargada de dirigir el sistema del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal.

Otro ejemplo que puede reforzar la idea antes señalada, se encuentra en la Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México (EAP), que es un organismo descentralizado creado con la aprobación de su Ley Orgánica por la Asamblea Le-

gislativa del Distrito Federal, el 15 de diciembre de 2008 y con su publicación en la Gaceta Oficial el 22 de enero de 2009. La EAP tiene como propósito contribuir mediante la formación y profesionalización de las personas servidoras públicas, a que el ejercicio de gobierno se distinga por su legalidad, honestidad, efectividad y por la responsabilidad de sus acciones, así como por la búsqueda del mayor impacto social de las políticas públicas.¹⁹ La misión que guía a esta Escuela, es la de impulsar y aplicar, desde el gobierno, una política de profesionalización de las personas servidoras públicas, así como generar investigación y prestar asesorías, que contribuyan al desarrollo de competencias para el ejercicio de la función pública.²⁰

2.2 EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

2.2.1 AUTORIDADES Y ATRIBUCIONES

La evaluación al desempeño es un requisito indispensable para la permanencia del servidor público de carrera en el sistema y por lo tanto, en la Administración Pública Federal.

La Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal adscrita a la Secretaría de la Función Pública, es la responsable de la dirección y coordinación del Subsistema de Evaluación del Desempeño, pero la operación integral de este subsistema está cargo de la Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización.

¹⁹ Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, “Acerca de” [en línea], <<https://www.eap.cdmx.gob.mx/escuela/acerca-de>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].

²⁰ Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, “Misión” [en línea], <<https://www.eap.cdmx.gob.mx/escuela/acerca-de>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].

El Comité de cada una de las dependencias, será el encargado de elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor del servidor público de carrera, con base en el reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, el Comité deberá señalar los criterios que justifican cada una de las candidaturas que presenten para recibir reconocimientos, incentivos y estímulos. En ese mismo sentido, cada dependencia valorará el mérito para el otorgamiento de distinciones no económicas o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria.

Finalmente, la Secretaría y los Comités de cada dependencia realizarán las descripciones y evaluaciones de los puestos que formen parte del Sistema y establecerán los métodos de evaluación del personal que responda mejor a las necesidades de las dependencias. En ese mismo sentido, es responsabilidad del Comité Técnico de Profesionalización establecer las descripciones y evaluaciones de los puestos del sistema, así como definir y operar los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos, es decir, las modalidades de evaluación se conformarán al considerar lo siguiente:

- a. La valoración del cumplimiento individual de las funciones y metas que correspondan a cada servidor público de carrera, en el puesto que ocupa y en los puestos de los que se hubiere hecho cargo de manera provisional, con base en indicadores cuantificables y verificables.
- b. La valoración del cumplimiento cuantitativo de los objetivos establecidos en los distintos instrumentos de gestión del rendimiento, por cada unidad responsable de la dependencia, así como la contribución de cada uno de los servidores públicos adscritos a éstas, en función de su jerarquía y responsabilidad propias.
- c. La valoración cualitativa de las aportaciones institucionales efec-

tuadas por cada servidor público de carrera al cumplimiento de los objetivos de la dependencia, determinada a través de la opinión razonada de los superiores jerárquicos inmediatos, la de sus subordinados inmediatos y la de los demás servidores públicos de la unidad responsable a la que estén adscritos.

En los casos en los que no sea posible efectuar la valoración, por la falta de alguna de las opiniones señaladas con anterioridad, se podrá complementar con la opinión de las personas a las que el servidor público atiende o preste servicios de manera directa, determinada a través de encuestas periódicas de calidad en el servicio que diseñará la SFP y cuyos datos serán recabados bajo los principios de objetividad e imparcialidad.

La Secretaría emitirá lineamientos específicos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, con base en las tres modalidades de valoración señaladas, las cuales deberán ser difundidas previamente a su aplicación.

La DGRH de cada dependencia será la encargada de conservar la documentación relativa a las evaluaciones del desempeño de sus servidores públicos, incluida la evidencia que soporte las valoraciones efectuadas, con el objeto de acreditar cuando corresponda, la objetividad y la veracidad de las mismas.

Los servidores públicos podrán tener acceso a la información y documentación relativa a las evaluaciones en las que participen directamente, así como a solicitar, en su caso, la revisión de las mismas ante el Comité Técnico de Profesionalización respectivo.

2.2.2 EL FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La evaluación del desempeño es el método que utiliza el sistema profesional de carrera implementado en México, por medio del cual se mide de forma individual y colectiva los aspectos cualitati-

vos y cuantitativos sobre el cumplimiento de las funciones y metas asignadas al servidor público, tomando en cuenta sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Este subsistema tiene como principales objetivos:

- a. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- b. Determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.
- c. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- d. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.
- e. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.

El subsistema de evaluación al desempeño, tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, los cuales determinan los parámetros para los ascensos, promociones, premios y estímulos y además, todo ello constituye elementos para garantizar la permanencia del servidor público de carrera en la Administración Pública.

Se debe referir que con base en lo que señala la LSPCAPF y el Reglamento, el estímulo o reconocimiento económico al desempeño destacado, es la cantidad neta que se entrega al servidor público con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia que ha demostrado en el desarrollo de sus funciones y con base en el nivel de cumplimiento de metas comprometidas; sin embargo, esta percepción tiene el carácter de extraordinaria, por lo que al no ser un

ingreso fijo, regular o permanente, no forma parte del sueldo que perciben de manera ordinaria los miembros del sistema del servicio profesional de carrera.

Por su parte, los incentivos son las distinciones de carácter no económico cuyo principal propósito es motivar al servidor público de carrera para tener un excelente desempeño en su cargo, los cuales pueden ser: apoyos institucionales para el desarrollo profesional, días adicionales de descanso, entre otros beneficios.

La valoración para el otorgamiento de estímulos o reconocimientos económicos y/o incentivos al servidor público de carrera se realizará con base en el mérito; y por mérito debe entenderse los logros, distinciones, reconocimientos o premios obtenidos en el ejercicio profesional o por haber realizado contribuciones o aportado mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaque por realizar acciones sobresalientes en lo individual, así como en el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público o privado; estas actividades destacadas del servidor público de carrera quedaran señaladas en el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera y se tomarán en cuenta para el desarrollo individual.

La combinación de las tres modalidades de evaluación y el resultado obtenido de la capacitación acreditada, es el resultado de la evaluación al desempeño del servidor público de carrera, el cual puede arrojar los siguientes resultados:

- a. Excelente, cuando en conjunto sean mayores a una calificación de 90 puntos, de un total de 100.
- b. Satisfactorio, cuando en conjunto sean mayores de 70 puntos y menores de 90, de un total de 100.
- c. No Satisfactorio, cuando en conjunto sean mayores de 60 puntos y menores de 70, de un total de 100.
- d. Deficiente, cuando en conjunto sean menores de 60 puntos, de un total de 100.

La evaluación al desempeño de los servidores públicos de carrera es realizada por cada dependencia en los meses de enero y febrero de cada año y corresponde al ejercicio fiscal del año anterior.

Si el servidor público de carrera tiene un desempeño destacado, es decir, con la calificación de excelente, puede ser sujeto de estímulos o reconocimientos económicos e incentivos por su desempeño y la dependencia para su otorgamiento, deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Que se apliquen a servidores públicos de carrera con resultados excelentes, así como a aquéllos que obtengan resultados satisfactorios durante tres años consecutivos.
- b. Que se sujete a la disponibilidad presupuestaria con que cuente la dependencia, así como a las disposiciones generales aplicables y se obtengan las autorizaciones correspondientes.
- c. Que prevean incentivos o reconocimientos no económicos de diverso tipo.

Para el caso de los puntos a y b antes referidos, los Comités Técnicos de Profesionalización enviarán el proyecto que integre las propuestas para el otorgamiento de estímulos o reconocimientos e incentivos para que se autorice su entrega. Los resultados obtenidos, así como el otorgamiento de estímulos, reconocimiento o incentivos se deben inscribir en el Registro para que conste en la trayectoria del servidor público.

Los servidores públicos de carrera sujetos a evaluación y sus superiores jerárquicos llevarán a cabo sesiones de seguimiento para mejorar su desempeño y lograr el cumplimiento de metas. Como resultado de las reuniones de seguimiento se acordarán las acciones de capacitación, actualización y apoyo para fortalecer el desempeño y el logro de resultados del servidor público, considerando sus fortalezas y áreas de oportunidad identificadas previamente.

El seguimiento a dichas acciones será responsabilidad del servidor público de carrera y de sus superiores jerárquicos o supervisores directos.

Si el resultado del servidor público de carrera es no satisfactorio, éste será valorado de manera individual por el Comité Técnico de Profesionalización, para detectar las causas de dichos resultados y proponer medidas correctivas que permitan mejorar su desempeño. Las medidas adoptadas podrán consistir en:

- a. Cursos adicionales de capacitación para reforzar los conocimientos o las habilidades en las que el servidor público haya mostrado mayores deficiencias.
- b. Evaluaciones individuales destinadas a medir el cumplimiento de las funciones del servidor público en aquellas áreas en que haya mostrado deficiencias.
- c. Evaluaciones colectivas destinadas a mejorar el rendimiento de las unidades responsables en las que no se hayan cumplido los objetivos establecidos.
- d. Cursos específicamente destinados a mejorar el clima laboral de las unidades responsables, en las que las evaluaciones cualitativas hayan resultado notoriamente deficientes.
- e. Cualquier otra medida que, respetando los derechos de los servidores públicos de carrera, tienda a mejorar los resultados de sus evaluaciones.

La evaluación individual señalada en el punto b se practicará entre los tres y seis meses siguientes a la evaluación anual de los meses de enero y febrero de cada año. Si el servidor público de carrera no acredita esta evaluación, será separado de su puesto y del Sistema por desempeño deficiente, tal y como lo contempla la ley de la materia en los artículos 58 y 60 fracción VII.

2.2.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO DE 360° FEEDBACK O EVALUACIÓN DE 360 GRADOS

Se pueden identificar dos tipos de evaluaciones al desempeño de acuerdo con Gómez-Mejía²¹, las primeras que tienen fines administrativos y sirven para tomar decisiones sobre las condiciones laborales de un empleado como promociones, despidos y recompensas y, las segundas, las evaluaciones de desarrollo, que están dirigidas hacia la mejora del rendimiento del empleado y el fortalecimiento de sus capacidades laborales, las que incluyen proporcionar información a los empleados sobre su rendimiento, darles consejos sobre los comportamientos laborales eficaces y ofrecerles formación y otras oportunidades de aprendizaje.

De acuerdo con Alles²², en el ámbito empresarial el análisis del desempeño o de la gestión de una persona es un instrumento para dirigir y supervisar personal. Los principales objetivos se vinculan con el desarrollo personal y profesional de colaboradores, la mejora permanente de resultados de la organización y el aprovechamiento adecuado de recursos humanos.

La evaluación del desempeño es útil dentro de una organización para:

- a. Tomar decisiones de promociones y remuneración.
- b. Reunir y revisar las evaluaciones de los jefes y subordinados sobre el comportamiento del empleado en relación con el trabajo.
- c. Las personas necesitan y esperan una retroalimentación, a partir de conocer cómo hacen la tarea, pueden saber si deben modi-

²¹ Gómez-Mejía, Luis *et al.*, *Gestión de Recursos Humanos*, 5ª ed., Madrid, Pearson Prentice Hall, 2008, p. 259.

²² Alles, Martha Alicia, *Desempeño por competencias: Evaluación de 360°*, Argentina, Granica, 2005, p. 27, <https://www.auditorlider.com/wp-content/uploads/2019/06/Desempeno-por-Competencias-de-360%C2%BA-Martha-Alles.pdf>

ficar su comportamiento.²³

Para determinar si una persona en el ámbito laboral desempeña bien o mal sus labores, se debe confrontar el perfil del puesto con el perfil de la persona que es sujeta a una evaluación; a partir de esta relación, se puede evaluar el desempeño del trabajador al analizar cómo está haciendo su labor, mejorar su rendimiento al detectar posibles necesidades de capacitación, identificar posibles trayectorias de ascensos, ubicarlo en un mejor puesto y, lograr mejores resultados para la organización.

De acuerdo con los teóricos de la materia, existen distintos métodos de evaluación de desempeño y se clasifican de acuerdo con aquello que miden: características, conductas o resultados. Los basados en conductas o competencias, brindan a los empleados información más orientada a la acción, por lo que son considerados los mejores para el desarrollo de las personas.²⁴ Este último tipo de evaluación se centra en la persona que ejecuta las labores, por lo tanto, lo que se evalúa son los comportamientos que lleva a cabo y desenvuelve el trabajador en su área laboral en el quehacer diario.

Gómez-Mejía señala que la principal ventaja de las evaluaciones basadas en comportamientos, es que los estándares de rendimiento son concretos y a diferencia de la medición de características personales, que pueden tener muchas facetas, la escala de comportamientos incluye directamente toda la gama de comportamientos que puede tener el trabajador en una dimensión e, incluso, aquellos comportamientos que debe evitar.²⁵

²³ Idem.

²⁴ Ibidem, p. 31.

²⁵ Gómez-Mejía, Luis et al., op. cit., pp. 266 y 267.

Un esquema completo de evaluación de desempeño debe integrarse por un análisis del rendimiento, es decir, los objetivos planteados y, un análisis del desempeño en función de competencias, lo anterior, con relación al puesto ocupado por la persona a evaluar.²⁶

Para realizar una evaluación de desempeño, la autora consultada señala que se deben seguir tres pasos: la definición del puesto en donde se establezcan las responsabilidades y criterios de desempeño, es decir, en donde las personas que participan en la evaluación comprendan el contenido a evaluar; evaluar el desempeño en función del puesto, en donde se incluya algún tipo de calificación en relación con una escala previamente definida y; la retroalimentación, comentando el desempeño y los progresos de la persona sujeta a evaluación. A su vez, existen tres momentos diferentes durante el análisis del desempeño de una persona:

- a. Etapa inicial de fijación de objetivos.
- b. Etapa intermedia o de evaluación de progreso.
- c. Reunión final de evaluación de resultados.²⁷

La evaluación 360° *feedback* o evaluación de 360 grados, es un mecanismo que utiliza el área de recursos humanos de una empresa con el objetivo de evaluar el desempeño de un empleado por todo su entorno: jefes, pares y subordinados e incluso, se pueden considerar las opiniones de otras personas que reciben el servicio, como los clientes, o en su caso, los proveedores.²⁸ El proceso de esta evaluación se compone de los siguientes pasos:

- a. Definición de las competencias de acuerdo con el puesto.
- b. Diseño del cuestionario o formulario.
- c. Elección de las personas que serán los evaluadores.

²⁶ Alles, Martha Alicia, op. cit., p. 43.

²⁷ Ibidem, p. 39.

²⁸ Alles, Martha Alicia, 5 pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos, Buenos Aires, Granica, 2006, p. 237.

- d. Lanzamiento del proceso de evaluación para el evaluado y los evaluadores.
- e. Procesamiento de datos.
- f. Comunicación de los resultados de la evaluación.
- g. Comunicación del informe final a la persona evaluada.²⁹

Las personas que participan como evaluadores lo hacen bajo el anonimato y, resulta preferible que quien procese los datos de la evaluación sea un consultor externo a la empresa u organización, en la idea de preservar la confidencialidad y objetividad de la información resultado de la evaluación. El evaluador responderá sobre dos apreciaciones del comportamiento del evaluado, la primera sobre las competencias del puesto en condiciones normales de trabajo y la segunda, sobre las mismas competencias, pero en condiciones especiales como estrés, tareas complejas, plazos cortos para desarrollar alguna actividad, etc.

Este tipo de evaluación es una herramienta que permite valorar el desempeño de una persona a través de sus competencias en el ámbito laboral y la comunicación que tiene con su entorno laboral, cuyo objetivo se vincula al crecimiento del profesionista en el puesto que ocupa, lo que incide de manera directa en el cumplimiento de metas y crecimiento de la organización o empresa. Esta evaluación concluye con un informe que le permite a la persona evaluada estudiar las deficiencias y corregirlas, así como que el superior jerárquico o el área de recursos humanos establezcan en conjunto, planes de acción para fortalecer el desarrollo profesional y personal del sujeto evaluado.

En el ámbito del servicio profesional de carrera implementado en México, dentro del subsistema de evaluación del desempeño se contemplan en el artículo 63 del Reglamento de la LSPCAPF como

²⁹ Alles, Martha Alicia, *Desempeño por competencias: Evaluación de 360°*, cit., p. 146.

modalidades de evaluación: la valoración del cumplimiento individual de funciones y metas del servidor público; la valoración del cumplimiento cualitativo de objetivos establecidos por cada unidad responsable de la dependencia y; la valoración cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público de carrera al cumplimiento de los objetivos de la dependencia, determinada a través de la opinión razonada de los superiores jerárquicos inmediatos, de los subordinados inmediatos y de los demás servidores públicos de la unidad responsable a la que esté adscrito el servidor público sujeto a evaluación, es decir, la evaluación 360° *feedback* o evaluación de 360 grados.

La opinión que vierten las demás personas del entorno laboral en el que se ubica el servidor público de carrera sobre su persona y la manera en que desarrolla su actividad profesional, afecta de manera directa en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la dependencia de su adscripción, lo cual incide en la eficacia y eficiencia de la Administración Pública y de los servicios que se brindan a la ciudadanía, por ello, resulta importante considerar que esas opiniones razonadas de la evaluación, son el principal insumo para hacer la retroalimentación en forma positiva al servidor público, con la idea de mejorar las competencias en el ejercicio de su cargo.

Las modalidades de evaluación que tiene implementado el sistema del Servicio Profesional de Carrera, son una combinación entre las evaluaciones con fines administrativos y las de desarrollo, las cuales en su conjunto permiten determinar la permanencia del servidor público de carrera en la Administración Pública, pero también, el resultado de las mismas, brinda la posibilidad de determinar el otorgamiento de estímulos y reconocimientos económicos o aquellas distinciones no económicas que reconoce el trabajo cons-

tante, capacitación, esfuerzo, pero sobre todo, la profesionalización del capital humano que requiere la administración pública para el desarrollo de su función.³⁰

Se considera desde esta investigación, que la valoración que sobre las competencias se realiza al servidor público de carrera o las que va adquiriendo en su ejercicio profesional, deberían ser tomadas en cuenta con un puntaje mayor dentro de las evaluaciones, ya que la dependencia debe tomar en cuenta que las funciones que realiza son en beneficio de la sociedad y son ejecutadas por dichos servidores públicos que conforman la administración pública, los cuales deben ser considerados como el elemento básico y esencial de cada dependencia para el funcionamiento de la administración pública. Logrando con ello, que los servidores públicos del sistema hagan una verdadera carrera dentro de la administración pública y se logre el objetivo principal de la profesionalización.

Al establecer un puntaje mayor a estos aspectos dentro de las evaluaciones del servidor público de carrera, la calificación que obtenga puede incidir en el resultado final de la evaluación como una de excelencia y ello, le permita ser considerado para la obtención de los beneficios por la calificación obtenida que prevé la ley y el reglamento de la materia.

2.2.4 INEFICACIAS JURÍDICAS DEL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN AL DESEMPEÑO: SISTEMA DE ESTÍMULOS REMUNERADOR

³⁰ Es el caso referir que durante la gestión del Dr. Raúl Contreras Bustamante como Director General de Recursos Humanos en la Secretaría de Salud, dentro del periodo de 2001 a 2006, se implementó por primera vez la evaluación 360° *feedback* o evaluación de 360 grados en una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, aún sin que se implementara el servicio profesional de carrera en México.

De acuerdo con el artículo 127³¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; y con base en la fracción I del indicado artículo, se considera remuneración o retribución a toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

La remuneración a la que se hace referencia, será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie. Asimismo, se establece que ningún servidor público podrá recibir la remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República, tampoco podrá ser una remuneración igual o mayor que la de su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, así como en los casos que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, pero la suma de dichas retribuciones no deberá exceder de la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República.

³¹ Esta disposición es aplicable a los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, pero estos conceptos no formarán parte de la remuneración y, quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

Finalmente, el referido artículo 127 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Con base en lo anterior, el 19 de mayo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP), que es la ley reglamentaria de los artículos 75 y 127, así como, en lo conducente, del 74 fracción IV, y del 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, tiene por objeto regular las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos, instituciones y organismos dotados de autonomía, empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.

De acuerdo con el artículo 3 de la LFRSP, todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que sea proporcional a sus responsabilidades. La determinación de la remuneración del servidor público federal se sujetará a los siguientes principios rectores:

- a. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo.

- b. Equidad: Las diferencias entre las remuneraciones totales netas máxima y mínima dentro de cada grado o grupo no podrán ser mayores de lo dispuesto en el artículo 12 de la LFRSP.
- c. Proporcionalidad: A mayor responsabilidad corresponde una mayor remuneración, con base en los tabuladores presupuestales y en los manuales de percepciones que correspondan, dentro de los límites y reglas constitucionales.
- d. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes.
- e. Fiscalización: Las remuneraciones son sujetas a vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes.
- f. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, de la LFRSP, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente.
- g. No discriminación: La remuneración de los servidores públicos se determina sin distinción motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.
- h. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad está obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad, conforme a la ley.

Por su parte, el artículo 6 de la LFRSP señala aquellas percepciones que recibe el servidor público federal que se comprenden bajo el concepto de remuneración o retribución de esta ley:

- a. Sueldo y salario: Importe que se debe cubrir a los servidores pú-

blicos por concepto de sueldo base tabular y, en su caso, compensaciones por los servicios prestados al ente público de que se trate, conforme al contrato o nombramiento respectivo.

- b. **Compensación:** Percepción ordinaria complementaria del sueldo base o salario tabular que no forma parte de la base de cálculo para determinar las prestaciones básicas, así como las cuotas y aportaciones de seguridad social, salvo aquéllas que en forma expresa determinan las disposiciones específicas aplicables.
- c. **Percepción extraordinaria:** Los premios, recompensas, bonos, reconocimientos o estímulos que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación, así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional, autorizadas en los términos de las disposiciones aplicables.
- d. **Aguinaldo:** Prestación laboral que se paga anualmente a los servidores públicos, en términos de la legislación laboral.
- e. **Gratificación:** Prestación anual que se paga a los servidores públicos, en los términos y condiciones que determine la ley, el contrato colectivo, el contrato ley, las condiciones generales de trabajo u otra normatividad aplicable, en forma complementaria al aguinaldo dispuesto por la legislación laboral, la cual se paga bajo la denominación de aguinaldo.
- f. **Dieta:** Es la percepción económica que reciben las y los diputados y senadores en ejercicio por su desempeño como tales.
- g. **Haber:** Remuneración al personal que desempeña sus servicios en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.
- h. **Percepción en especie:** El otorgamiento de una retribución mediante un bien, un servicio o cualquier otro en beneficio personal del servidor público, distinta a las que se otorgan para

el desarrollo de sus funciones y mediante medio diverso a la moneda de curso legal.

Por cuanto al tema que ocupa esta investigación, uno de los derechos con los que cuenta el servidor público de carrera previsto en la fracción III del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal centralizada, es la de percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean.

Uno de los objetivos del subsistema de evaluación del desempeño es determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado del servidor público de carrera, lo cual se determina, cuando el resultado de su evaluación tiene la calificación de excelente.

La LSPCAPF en el artículo 57 establece que cada Comité desarrollará, conforme al reglamento y los lineamientos que emita la SFP, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de los servidores públicos de cada dependencia. El Comité informará en la propuesta sus razonamientos y criterios invocados para justificar sus candidaturas.

Para el otorgamiento de incentivos, estímulos o reconocimientos económicos, el artículo 69 del Reglamento de la LSPCAPF señala que cada dependencia tomará en cuenta:

- a. Que se apliquen a servidores públicos de carrera con resultados excelentes, así como a aquéllos que obtengan resultados satisfactorios durante tres años consecutivos.
- b. Que se sujete a la disponibilidad presupuestaria con que cuente la dependencia, así como a las disposiciones generales aplicables y se obtengan las autorizaciones correspondientes por parte del Oficial Mayor o su equivalente.
- c. Que prevean incentivos o reconocimientos no económicos de diverso tipo.

Dentro del análisis realizado al mecanismo para el otorgamiento de estímulos al servidor público de carrera, se puede advertir:

- a. Que la base normativa del servicio profesional de carrera no determina la periodicidad con que dichos incentivos, estímulos o reconocimientos se deben entregar al servidor público.
- b. Que se trata de una remuneración con el carácter de extraordinaria y también, la cantidad que se le otorgue al servidor público por este concepto depende de la disponibilidad presupuestaria.
- c. Que estas remuneraciones, en ningún caso se consideraran un ingreso fijo, regular o permanente ni formará parte de la percepción ordinaria.

Tales determinaciones se pueden considerar como una ineficacia jurídica que se ubica en este subsistema, porque la retribución no se corresponde con las obligaciones y actividades que debe cumplir el servidor público de carrera, lo que incide en el desarrollo de las funciones y en el alcance de metas de la dependencia y por lo tanto, en la Administración Pública.

Lo anterior es así, en tanto que el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado del servidor público de carrera se entregan con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia de las labores que desarrolla; no se debe perder de vista que entre las obligaciones que impone la LSPCAPF al servidor público, una vez que ha ingresado al sistema, es la de ejercer sus funciones con estricto apego de la legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, cuidado y esmero atendiendo las indicaciones del superior jerárquico, participar en programas de capacitación, actualización, especialización y, participar en evaluaciones para su permanencia en el sistema, entre otras; dichas obligaciones son responsabilidades adicionales que impone el sistema profesional de carrera implementado en México a los servidores públicos de carrera, las que no se establecen para los servidores públicos de base y de confianza de libre designación.

Asimismo, no se debe perder de vista dos de los principios rectores de la remuneración adecuada que debe percibir el servidor público de acuerdo con la LFRSP, la proporcionalidad y el reconocimiento del desempeño. El primero hace referencia a que, si el servidor público tiene mayores responsabilidades, le debe corresponder una mayor remuneración; y el segundo, establece que esa remuneración debe reconocer el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto del servidor público.

Lo anterior cobra relevancia, al analizar lo que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el concepto de salario remunerador, en donde el importe del salario atiende a la cantidad y calidad del trabajo desempeñado, entendiéndose que para trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. Por lo tanto, se debe considerar si el trabajo aumentó en cantidad, mayor calidad y mayor eficiencia, la retribución debe aumentar en la misma proporción, sobre todo, si las labores desempeñadas son diferentes en relación con las realizadas con anterioridad o las realizadas por otros trabajadores. En ese mismo sentido, si el trabajo disminuyó en cantidad, calidad y eficiencia se justifica que la retribución disminuya en la misma proporción.

SALARIO REMUNERADOR.

El artículo 86 de la ley laboral dispone que para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo, se tendrán en cuenta la cantidad y calidad del mismo, entendiéndose que para trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. De ello se desprende que para que las Juntas estén en condiciones de fijar un salario remunerador, aumentando el convenido por las partes en el contrato, es indispensable que el trabajador demuestre: a) que el patrón aumentó la cantidad del trabajo o que lo hizo laborar en trabajos de mayor calidad o que el propio trabajador desempeña sus labores con

mayor eficiencia; y, b) que tales labores son superiores en calidad y cantidad y eficiencia respecto de las desempeñadas por otros trabajadores; ya que sólo en esos casos podría llegarse a la conclusión de que el salario recibido por el obrero no es remunerador por no corresponder a la calidad, cantidad o eficiencia de las labores desempeñadas por él en relación con las que antes desempeñaba o en relación con las efectuadas por otros trabajadores.³²

PRUEBA, CARGA DE LA. SALARIO REMUNERADOR.

Cuando el trabajador, en ausencia de contrato colectivo, reclama el pago del salario remunerador que según él merece por las características cualitativas y cuantitativas de los servicios que presta al patrón, al trabajador le corresponde allegar las probanzas relativas, de conformidad con el artículo 763 de la Ley Federal del Trabajo.³³

SALARIO REMUNERADOR.

Cuando un trabajador no presta sus servicios por toda la jornada legal respectiva, sino simplemente por unas cuantas horas de ella, debe estimarse correcto el pacto por el cual haya convenido en que no se le pague el salario total correspondiente a la jornada legal, sino el proporcional a las horas efectivas de trabajo realizado.³⁴

Uno de los ejes rectores de todo servicio civil es el de incorporar a las personas mejor preparadas para desarrollar las funciones de la administración pública, pero también, la de mantenerlos y lograr una estabilidad que permita la continuidad de las políticas

³² Tesis 4a/A. Registro digital: 274418, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. LXIV, Quinta Parte, octubre de 1962, p. 26.

³³ Tesis 4a/A. Registro digital: 242574, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 217-228, Quinta Parte, marzo de 1987, p. 45.

³⁴ Tesis 4a/J. Registro digital: 243074, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 155-156, Quinta Parte, agosto de 1937, p. 216.

públicas; pero para mantenerlos debe existir un compromiso correspondiente a las obligaciones que se le imponen para permanecer en el sistema y capacitarlos y evaluarlos continuamente en aras de lograr la profesionalización que la Administración Pública requiere, pero como recompensa a la constante preparación debe considerarse un programa de estímulos que verdaderamente incentive al servidor público a permanecer en el sistema y vea recompensado su esfuerzo, conocimientos y competencias adquiridas, así como el desarrollo de su trayectoria dentro de la Administración Pública; es decir, a mayor nivel de profesionalización, debe corresponder mayor retribución.

III. LA SEPARACIÓN EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

Como punto de partida, se considerará necesario definir algunos aspectos del subsistema de separación, como lo son: qué es el subsistema mismo de separación, qué es la separación de los servidores públicos en el contexto del servicio profesional de carrera, cuáles son las causas de separación, quién y cómo se instrumenta la separación y qué derechos de índole laboral tienen los servidores públicos frente a la separación y sus responsabilidades.

Con base en el anterior ejercicio, después de analizar puntualmente y descomponer en sus partes y lograr una descripción pormenorizada del funcionamiento del subsistema de separación del Servicio Profesional de Carrera, se está en aptitud de poder identificar algunos de los problemas planteados en esta investigación, con el objetivo de hacer patente la necesidad de armonizar la legislación de la materia con el conjunto de derechos que como trabajadores al servicio del Estado, deben establecerse para los servidores públicos de carrera, en aras del mejoramiento del Sistema Profesional de Carrera mexicano en la Administración Pública Federal.

3.1 EL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN

3.1.1 AUTORIDADES Y ATRIBUCIONES

a. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Son los cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema Profesional de Carrera en las distintas dependencias de la Administración Pública Federal; se trata de un cuerpo técnico especializado de la implantación, operación y evaluación del Sistema. En particular, por cuanto al tema de la separación, de acuerdo con la fracción IX del artículo 75 de la Ley de la materia y 74 de su Reglamento, serán los encargados de determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 del mismo ordenamiento, así como tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

b. Direcciones Generales de Recursos Humanos.

Se trata del área perteneciente a cada dependencia, auxiliada por las unidades administrativas responsables de la administración de los recursos humanos; encargadas de dejar sin efectos los nombramientos de los servidores públicos de carrera en algunos supuestos de los establecidos en el artículo 60 de LSPCAPE, de integrar el expediente de los servidores públicos de carrera con la información y documentación que acredite la actualización de los supuestos de separación y de comunicar, tal situación, al titular de la dependencia, así como de intervenir en el procedimiento especial de separación contemplado en el subsistema.

c. Área de Quejas del Órgano Interno de Control.

Representa a la Secretaría de la Función Pública, y en el sistema de separación, funge como auxiliar en la valoración que realizan los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, para la determinación de si es o no injustificado el incumplimiento de las obli-

gaciones del servidor público de carrera, como uno de los supuestos de separación del sistema.

3.1.2 EL FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De conformidad con los artículos 13, fracción VI de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y el artículo 73 del Reglamento de la Ley, el subsistema de separación forma parte de la Planeación de Recursos Humanos, que se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera o se suspenden temporalmente sus derechos. Se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia, en los casos en que se actualice alguna de las causas previstas en el artículo 60 de la LSPCAPF, así como si procede autorizar a un servidor público de carrera titular para que deje de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal, y lo relativo a la suspensión de los efectos del nombramiento respectivo.

Por separación del servidor público de carrera, en términos del artículo 59 y 60 de la LSPCAPF, se debe entender la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que su nombramiento deja de surtir sus efectos. Dichas causas, son las siguientes:

- a. Renuncia formulada por el servidor público.
- b. Defunción.
- c. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.
- d. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la Ley le asigna.

- e. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia.
- f. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño.
- g. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Reglamento de la LSPCAPF en el artículo 76, establece que las Direcciones Generales de Recursos Humanos (DGRH) de cada dependencia, procederán a dejar sin efectos el nombramiento del servidor público de carrera que renuncie, fallezca, sea condenado con pena privativa de libertad, los que hayan sido acreedores a sanción de destitución o inhabilitación del servicio público por responsabilidad administrativa, desde el momento en que ocurrió el acto o motivo que lo generó, para lo cual, deberá integrar al expediente del servidor público de carrera, la documentación que acredite la actualización de cualquiera de las causas descritas.

Para la causa de separación referente al incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones del servidor público de carrera, de acuerdo con los artículos 75, fracción IX de la LSPCAPF y 74 de su Reglamento, los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección tienen la responsabilidad de establecer los procedimientos específicos para la separación de los servidores públicos de carrera de conformidad con la Ley, el Reglamento y las disposiciones que resulten aplicables en materia laboral, determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos de incumplimiento y tramitar la respectiva autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este sentido, el artículo 77 del Reglamento de LSPCAPF señala que, cuando se presuma el incumplimiento reiterado e injustificado del servidor público de sus obligaciones establecidas en la Ley, agregando también, el incumplimiento a los ordenamientos aplica-

bles en materia laboral, otras disposiciones legales y reglamentarias y a las de la descripción del puesto, se desahogará el procedimiento específico de separación establecido por el Comité Técnico de la dependencia de adscripción del servidor público. En esta disposición, se resuelve la vaguedad entorno al término reiterado, señalando que se considera incumplimiento reiterado a aquella conducta que se realice más de una vez, para lo cual se dispone que las DGRH deben, en cada ocasión que los servidores públicos de carrera incurran en incumplimiento de sus obligaciones, dejar constancia en su expediente, por su parte, la determinación de la justificación o no del incumplimiento la realizará el Comité Técnico considerando la valoración que realice el Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la dependencia, sancionando la separación del servidor público, cuando corresponda.

Al margen de lo dispuesto por cada procedimiento específico de separación de los Comités Técnicos, el Reglamento de la LSPCAPF establece reglas generales; en los artículos 79, 80 y 81, dispone que se le notificará al servidor público de carrera el inicio de dicho procedimiento por incumplimiento reiterado de sus obligaciones, transcurrirá un plazo de treinta días hábiles para que la dependencia determine si son o no injustificadas las conductas respectivas, para lo cual, la DGRH le concederá al servidor público de carrera un término no menor a cinco días hábiles durante dicho plazo, para que rinda un informe de justificación acompañado de los documentos y elementos que considere pertinentes; concluido el término de la rendición del informe de justificación, la DGRH elaborará una determinación preliminar, la cual enviará para su análisis al Área de Quejas del Órgano Interno de Control, con el objetivo de que ésta determine si el procedimiento y la integración del expediente se llevó a cabo tomando en cuenta lo dispuesto en la Ley, el Reglamento y las disposiciones laborales aplicables en la materia; posteriormente, dentro del plazo de siete días hábiles, el Área de Quejas comunicará dicha valoración a la DGRH, la que, de haber

deficiencias en la determinación preliminar, deberá subsanarlas y presentará al Comité Técnico de Profesionalización y Selección el proyecto de separación o de archivo de la causa, para que dentro del plazo de los treinta días hábiles, determine lo conducente y; por último, cuando el Comité Técnico haya determinado la separación, realizará de inmediato los trámites necesarios para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento del servidor público de carrera.

Adicionalmente, el Reglamento de la LSPCAPF dispone en el artículo 80, que iniciado el procedimiento, la dependencia de adscripción a través del Oficial Mayor o su equivalente, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento, podrá suspender temporalmente al servidor, sin perjuicio de continuar el procedimiento hasta agotarlo. Asimismo, tendrá la facultad de restituirlo en sus derechos y pago de sus percepciones, antes de que concluya el procedimiento de separación.

Por su parte, el artículo 83 del Reglamento de la LSPCAPF establece, para las causales de separación referentes a no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño y la del resultado de evaluación del desempeño deficiente, es decir, las causales VI y VII del artículo 60 de la LSPCAPF, agregando la no aprobación de la segunda evaluación para certificar sus capacidades del artículo 52 de la LSPCAPF, que la DGRH integrará el expediente respectivo con la información y documentación que acredite la actualización de los supuestos de separación antes referidos y comunicará tal situación al titular de la dependencia para que determine la separación inmediata del servidor público de carrera del Sistema.

Por último, el artículo 84 del Reglamento dispone que las DGRH deben informar al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera de la separación de los servidores públicos.

3.1.3 INEFICACIAS JURÍDICAS DEL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN EN TORNO A LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

3.1.3.1 LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

De acuerdo con los artículos 3° y 4° de la LSPCAPF y 5° del Reglamento, los servidores públicos de carrera son las personas integrantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia, se clasifican en eventuales y titulares; los eventuales son los servidores públicos de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de funciones, los que hubieran ingresado con motivo de los casos de excepción del artículo 34 del mismo ordenamiento y aquellos que ingresan por motivo de un convenio y; los titulares, son aquellos que ingresan al Sistema a través de un concurso público y abierto de selección y los que ingresan al Sistema cuando han obtenido su nombramiento al acreditar cumplir los requisitos y las evaluaciones después de su primer año de ingreso al sistema.

Como se puede observar por lo dispuesto en la normatividad que regula el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la categoría que se les asigna a los servidores públicos de carrera es la de un trabajador de confianza, y la primera conclusión a la que se puede arribar es que resultará aplicable el marco jurídico laboral, tanto constitucional como reglamentario, que se desprende de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución que establece: La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

De ahí que resulta relevante la categoría de trabajador de confianza para el análisis del régimen jurídico laboral de los servidores públicos de carrera y sus derechos como trabajadores al servicio del Estado, en especial, para el tema de la estabilidad en el empleo y su separación, toda vez que, desde el año de 1997 y recientemente en el año 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado dicha disposición constitucional, como el límite del disfrute de los derechos laborales de los trabajadores con la categoría de confianza, es decir, únicamente como derechos de éstos a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.³⁵

³⁵ Tesis P. LXXIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, mayo de 1997, p. 176.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO NO ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., dispone que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales. Ahora bien, si el Constituyente Permanente no tuvo la intención de otorgar a los trabajadores de confianza el derecho a la estabilidad en el empleo, acorde con la interpretación que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Norma Suprema, la cual únicamente les permite disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social, entonces, por principio ontológico, no puede contravenir la Constitución General de la República, específicamente el derecho humano a la estabilidad en el empleo previsto únicamente para los trabajadores de base, en la fracción IX de los indicados precepto y apartado, ni el de igualdad y no discriminación, porque la diferencia entre trabajadores de confianza y de base al servicio del Estado la prevé la propia Norma Fundamental.³⁶

En ese mismo orden de ideas, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que los trabajadores de confianza quedarán excluidos del régimen de dicha ley, por lo tanto, sin derecho a la estabilidad en el empleo y otros, como los derechos de sindicalización y huelga.

Carlos Matute ubica a la relación jurídica de los trabajadores de confianza con el Estado, como una relación meramente administrativa, en la que se justifica que los trabajadores de confianza

³⁶ Tesis 2a./J. 22/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 876.

al servicio del Estado no tengan el derecho a la estabilidad en el empleo, en virtud del principio de jerarquía administrativa que se traduce en la facultad de libre nombramiento y remoción, como una facultad del superior sobre el inferior para la toma de decisiones y la ejecución de las mismas, sin dejar de mencionar que dicha facultad se encuentra limitada ante la existencia de una legislación de servicios profesionales de carrera.³⁷

Bajo esta consideración se presentó la discusión en torno a la naturaleza jurídica de la relación laboral de los servidores públicos de carrera y su estabilidad en el empleo, bajo la consideración de si éstos tenían derecho a la estabilidad o permanencia en el empleo, o si por el contrario, no tenían este derecho por tratarse de trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión regulados por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución y excluidos en su regulación por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; con la garantía única de derecho a la protección del salario y a la seguridad social. Sin embargo, dicha discusión sería recientemente resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer puntualmente que entre los trabajadores de confianza comunes o de libre designación al servicio del Estado y los trabajadores de confianza pertenecientes al servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, existen diferencias sustanciales entre la categoría genérica de confianza y la de los pertenecientes al servicio profesional de carrera, en tanto que éstos últimos acceden a un sistema cuyo propósito es efficientar, transparentar y profesionalizar el quehacer público, mediante la implementación de mecanismos de selección, acceso y promoción,

³⁷ Matute González, Carlos, “Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo”, en *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos Temáticos*, México, SEGOB-TFCA, 2013, p. 149, <http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

así como la realización de exámenes, concursos de oposición y capacitación permanente; mientras que los de confianza comunes no están sometidos a dichos mecanismos de selección al ser designados de forma libre, por lo que los pertenecientes al servicio profesional de carrera tienen derecho a la estabilidad y permanencia, que se traduce en la obligación de que el órgano de gobierno justifique la separación del sistema por la actualización de alguna de las causales expresamente previstas en el artículo 60 de la LSPCAPF y, no así para los de confianza, cuya separación responde también a la libre terminación de los efectos de su nombramiento:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE LIBRE DESIGNACIÓN.

Con base en las razones brindadas por el legislador para crear la categoría de trabajadores de confianza pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se determina que la diferencia entre éstos y el resto de los trabajadores de confianza de “libre designación”, estriba en que: a) los primeros acceden a un sistema cuyo propósito consiste en eficientar, transparentar y profesionalizar el quehacer público, mediante la implementación de mecanismos de selección, acceso y promoción, así como la realización de exámenes, concursos de oposición y capacitación permanente; mientras que los segundos no forman parte de un sistema de profesionalización o de carrera al ser designados de forma libre; y b) los primeros gozan de la estabilidad y la permanencia en el empleo, que se traduce en la obligación de que el órgano de gobierno justifique su destitución del servicio a través de las causas de terminación o separación previstas expresamente en el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin que sea posible alegar razones de índole político o ajenas a

la ley, pero en caso de que el despido haya sido injustificado, tendrán derecho a una indemnización en su concepto más amplio, derivado de las propias características y especificidades con las que el legislador decidió protegerlos; mientras que los segundos únicamente disfrutaban de las medidas protectoras al salario y los beneficios de la seguridad social, en el entendido de que estas últimas prerrogativas también son aplicables para aquéllos.³⁸

En tal sentido, y a pesar de que los servidores públicos de carrera pertenezcan a la categoría de confianza, resulta relevante la distinción realizada por el máximo tribunal mexicano, adicional a lo establecido por la LSPCAPF en los artículos 10 fracción I y 63, relativo a que es un derecho de los servidores públicos de carrera tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley y que la pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores, 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, sino tal y como está previsto en el subsistema de separación descrito líneas arriba de este apartado.

Al respecto, Mauricio I. Dussauge señala que los marcos normativos del servicio profesional de carrera, deben establecer las condiciones que causen la separación de los servidores públicos de carrera, que si bien ha sido contemplado el ingreso a los sistemas de servicio civil como un trabajo permanente, siempre existe la posibilidad de que alguna área administrativa deba ser reestructurada, recortada, o suprimida y, en consecuencia el personal deba ser separado. Por otra parte, que la estabilidad en el empleo no debe ser sinónimo de inamovilidad total, y por ello la legislación debe

³⁸ Tesis 2a./J. 18/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 837.

señalar con claridad las causas por las que un servidor público de carrera puede ser destituido del servicio, siempre con el objetivo de asegurar el profesionalismo del servicio civil.³⁹

3.1.3.2 CAUSAS DE SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

Como se ha venido exponiendo, los trabajadores pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tienen entre otros derechos, el de la estabilidad y permanencia en el sistema, regulado en el artículo 60 de la LSPCAPF por un sistema de separación que tiene como base causas comunes o -hasta cierto punto lógicas- de terminación de toda relación laboral, como la renuncia y la muerte del trabajador, y el concepto de la justa causa, semejante a la rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón establecido en el artículo 47 la Ley Federal del Trabajo (LFT) reglamentaria del apartado A del artículo 123 de la Constitución y, al establecido para los trabajadores de base al servicio del Estado en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), en los que se establece un sistema de causales por las que el patrón (para la LFT un particular y para la LFTSE el Estado-patrón) puede terminar la relación de trabajo o cesar los efectos del nombramiento, respectivamente, sin incurrir en responsabilidad.⁴⁰

Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

³⁹ Dessauge Laguna, Mauricio I., “Anatomía del servicio civil”, Foro Internacional, México, Colegio de México, vol. XLII, 4 (170), octubre-diciembre, 2002, p. 783, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1656/1646>

⁴⁰ Cfr. Bouzas Ortiz, José Alfonso y Reyes Gaytán, Germán, Gestión del talento humano, México, Iure Editores, 2019, pp. 95-98.

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Se puede observar en el subsistema de separación del servicio profesional de carrera, una deficiente regulación de las causas de terminación de su nombramiento o situaciones por las que deja de surtir sus efectos, en el sentido de que la LSPCAPF no realiza una distinción entre las causas de terminación genéricas y las que motivan la separación justificada entre el servidor público de carrera y el patrón-Estado, tal y como se realiza en la Ley Federal del Trabajo en los artículos 47 y 53:

Artículo 47.- Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad,

aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador;

II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, o en contra de clientes y proveedores del patrón, salvo que medie provocación o que obre en defensa propia;

III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquiera de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeña el trabajo;

IV. COMETER EL TRABAJADOR, FUERA DEL SERVICIO, CONTRA EL PATRÓN, SUS FAMILIARES O PERSONAL DIRECTIVO ADMINISTRATIVO, ALGUNO DE LOS ACTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN II, SI SON DE TAL MANERA GRAVES QUE HAGAN IMPOSIBLE EL CUMPLIMIENTO DE LA RELACIÓN DE TRABAJO;

V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;

VII. Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él;

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a

conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X. Tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico;

XIV. La sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo;

XIV Bis. La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio cuando sea imputable al trabajador y que exceda del periodo a que se refiere la fracción IV del artículo 43; y

XV. Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.

El patrón que despida a un trabajador deberá darle aviso escrito en el que refiera claramente la conducta o conductas que motivan la rescisión y la fecha o fechas en que se cometieron.

Artículo 53.- Son causas de terminación de las relaciones de

trabajo:

- I. El mutuo consentimiento de las partes;
- II. La muerte del trabajador;
- III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38;
- IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y
- V. Los casos a que se refiere el artículo 434.

En ese orden de ideas, en la LSPCAPF se deberán distinguir las causas genéricas de terminación del nombramiento: renuncia formulada por el servidor público y defunción, y agregar otras causas genéricas relevantes ausentes en la legislación del servicio profesional de carrera, de la siguiente manera:

- a. Renuncia formulada por el servidor público;
- b. Defunción;
- c. El vencimiento del nombramiento de un servidor público de carrera eventual; y
- d. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del servidor público de carrera eventual o titular, que haga imposible la prestación del servicio.

Por otra parte, se deberá regular en la LSPCAPF las causas de separación motivadas por la justa causa; sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad; por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la Ley le asigna; hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño y; cuando

el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, como las causas por las que el nombramiento de los servidores públicos de carrera deja de surtir sus efectos sin responsabilidad para las dependencias y, agregar otras causas inmersas en la propia LSPCAPF, como la de no aprobar la segunda evaluación para certificar sus capacidades del artículo 52 y la mencionada en el artículo 77 del Reglamento, acerca del incumplimiento de las obligaciones establecidas en ese cuerpo normativo y las de la descripción del puesto del servidor público de carrera, así como otras categorías relevantes que no se encuentran como causas de separación, pero que encuentran su sustento en el derecho laboral común y burocrático, de la siguiente manera:

- a. Incurrir en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos en contra de otro servidor público de rango superior, igual o inferior a éste o en contra de los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b. Faltar por más de tres días consecutivos al servicio sin causa justificada.
- c. Ocasionar intencionalmente, perjuicios materiales durante la prestación del servicio público o con motivo de éste, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materiales y demás objetos relacionados con el servicio;
- d. Comprometer por su imprudencia o descuido inexcusable, la seguridad del centro de trabajo de la dependencia a la que esté adscrito o de las personas que se encuentren en él;
- e. Cometer cualquier acto inmoral, de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona con las que tenga relación con motivo de la prestación del servicio público;
- f. Negarse a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

- g. Concurrir al servicio público en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el servidor público deberá poner el hecho en conocimiento de su jefe inmediato y presentar la prescripción suscrita por el médico;
- h. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- i. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna, reglamentarias y a las de la descripción del puesto.
- j. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- k. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- l. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.
- m. No aprobar la segunda evaluación para certificar sus capacidades en los términos de lo establecido en el artículo 52 de la Ley.

3.1.3.3 EL ALCANCE DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA EN EL SERVICIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

Como se ha venido exponiendo, los trabajadores pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tienen entre otros derechos, el de la estabilidad y permanencia en el sistema, regulado por un sistema de separación por las que la

dependencia puede cesar los efectos del nombramiento sin incurrir en responsabilidad. El subsistema de separación establecido en el Servicio Profesional de Carrera, se puede traducir desde la perspectiva de los servidores públicos de carrera, en la garantía de no ser separados sin que medie una justa causa y permanecer en su empleo hasta y en tanto no se actualice alguna de las causas que motiven su separación, es decir, de las contenidas en el artículo 60 de la LSPCAPF.

Desde esta primera apreciación, queda establecido que ningún servidor público de carrera puede ser separado del servicio sin que dicho motivo esté justificado por alguna de las causas previstas en el artículo antes citado, por lo que cualquier separación que esté motivada en una causa diferente, atentará contra el derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo de los servidores públicos de carrera y se entenderá como despido injustificado, que en palabras de Alfredo Sánchez Castañeda se trata de una “ruptura unilateral de la relación de trabajo por el empleador sin que medie alguna de las causas señaladas en el ley.”⁴¹ Sin embargo, se debe tomar en cuenta para el alcance de la protección de este derecho de estabilidad y permanencia de los servidores públicos carrera, lo establecido en el artículo 63 de la LSPCAPF acerca de que la pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores, 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.

Como se puede advertir, la legislación no es lo suficientemente precisa para determinar el alcance de la protección ante el despido denominado injustificado, ya que por una parte el artículo 63 establece que la permanencia al servicio no implica inamovilidad, pero por la otra, también es categórica, al señalar que sí garan-

⁴¹ Sánchez Castañeda, Alfredo, Diccionario de derecho laboral, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2013, p. 53, <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/documentos/ir-a-documentos/item/2608-diccionario-de-derecho-laboral>

tiza que no podrán ser removidos por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la ley; el mencionado cuerpo normativo que regula los derechos y la separación de los servidores públicos de carrera, no determina explícitamente el derecho a la reincorporación o reinstalación en el servicio ante una separación injustificada. Ante tal imprecisión jurídica, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado dicha disposición en atención a su facultad de control de la constitucionalidad y de la convencionalidad, pronunciándose por la existencia de una restricción expresa constitucional en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, acerca de que los trabajadores de confianza de libre designación y los pertenecientes al servicio profesional de carrera, tienen como límite de sus derechos la protección del salario y a la seguridad social, resolviendo que los trabajadores de confianza, sin importar que sean pertenecientes al servicio profesional de carrera, no tienen derecho a la reinstalación o reincorporación:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CON INDEPENDENCIA DE QUE PERTENEZCAN AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O HAYAN SIDO CONTRATADOS BAJO EL ESQUEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN, NO TIENEN DERECHO A LA REINSTALACIÓN, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO.

Es criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los trabajadores de confianza realizan un papel de suma importancia en el ejercicio de la función pública del Estado, al tratarse de servidores públicos a los que se confieren funciones de la mayor responsabilidad dentro de las estructuras de los poderes públicos u órganos autónomos, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, y por ello cuentan, en la mayoría de los casos, con poder de dirección o decisorio, o bien, desempeñan cargos que con-

llevan obligaciones de naturaleza confidencial, derivado de la íntima cercanía y colaboración con quienes son titulares responsables del ejercicio de esas funciones públicas. Con base en lo anterior, ante un despido injustificado los trabajadores de confianza -pertenecientes al sistema profesional de carrera o contratados bajo el esquema de libre designación-, no tienen derecho a la reinstalación o reincorporación en su empleo, por existir una restricción constitucional en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que revela que no fue intención del Constituyente Permanente otorgarles ese derecho, lo que se refuerza con el criterio contenido en las jurisprudencias 2a./J. 21/2014 (10a.), 2a./J. 22/2014 (10a.) y 2a./J. 23/2014 (10a.) (*), de la propia Sala.⁴²

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES.

La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado la interpretación de la fracción XIV, en relación con la diversa IX, del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de confianza sólo disfrutarán de las medidas de protección del salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sobre la base de que no fue intención del Constituyente Permanente otorgarles derecho de inamovilidad en el empleo y que, por ello, representa una restricción de rango constitucional. En tal virtud, si bien el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San

⁴² Tesis 2a./J. 22/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 836.

Salvador), en su artículo 7, apartado d, establece el derecho de las personas a una indemnización o a la readmisión en el empleo, o a cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional, en caso de despido injustificado, lo cierto es que esta norma de rango convencional no puede aplicarse en el régimen interno en relación con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, porque su falta de estabilidad en el empleo constituye una restricción constitucional.⁴³

Sin embargo, a la par del criterio que establece que los servidores públicos de carrera no tienen derecho a la reinstalación o reincorporación en el servicio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha decantado por una interpretación de estos derechos, en dónde se modula el derecho de estabilidad y permanencia en el empleo de los servidores públicos de carrera y su naturaleza jurídica de la categoría de confianza en sus funciones, que se le atribuye a dichos servidores públicos; estableciendo únicamente el alcance de protección ante el despido injustificado, al derecho a una indemnización, a su vez establecido en la fracción X del artículo 10 de la LSPCAPF:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA EN EL CARGO DENTRO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Del examen al proceso legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como de sus artículos 4, 5, 6, 9, 10, fracciones I, II y X, 11, 13, fracción VI, 59, 60, 63 y 75, fracción IX, que prevén los derechos a la permanencia y estabilidad, a la indemnización, así como al subsistema de separación y sus causas, se advierte que el Poder Legislativo tuvo la convicción de proteger a los

⁴³ Tesis 2a./J. 23/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p. 874.

trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera con el derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo, propio de los trabajadores de base, pero modulado a la naturaleza existente entre los trabajadores de confianza y el Estado patrón; de ahí que haya previsto, a través de un subsistema de separación, que únicamente podrían ser removidos o separados cuando se actualizara alguna de las causas de terminación o separación sin responsabilidad para el órgano de gobierno, previstas en la propia ley, y en caso de que no se hubiere justificado el despido en alguno de estos supuestos, el ente patrón estará obligado a indemnizar al trabajador despedido injustificadamente; en el entendido de que la modulación del referido derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo consiste precisamente en la posibilidad de ser indemnizados ante la falta de la acreditación de la causa de baja respectiva, sin que en ningún momento se haya referido el legislador a la reinstalación o reincorporación en el servicio como una alternativa ante la eventual separación injustificada del servidor público de carrera. En suma, tal derecho se circunscribe a la imposibilidad de separar del servicio a los empleados públicos de confianza del Sistema con la emisión de un mero acto administrativo o laboral, bajo criterios subjetivos, discrecionales o por razones de índole político.⁴⁴

Agotada la discusión, acerca del alcance del derecho de la estabilidad y permanencia en el servicio de los servidores públicos de carrera, al derecho a recibir una indemnización ante una separación injustificada del servicio, la siguiente incógnita que se presenta será la del monto de dicha indemnización, toda vez que en la ley de la materia y su Reglamento, no establece disposición alguna que refiera el monto indemnizatorio por la separación injustificada del

⁴⁴ Tesis 2a./J. 20/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 834.

servicio, siendo ésta una de las omisiones más graves de sistema de separación en relación con los derechos laborales de los servidores públicos de carrera.

En este esfuerzo que ha hecho el máximo tribunal mexicano por determinar la naturaleza jurídica de los servidores públicos pertenecientes al sistema profesional de carrera, sus derechos, el alcance de la protección de su derecho a la estabilidad y permanencia en el sistema, ante la notable ausencia de regulación por parte del legislador, ha determinado el criterio del monto por el que se le debe indemnizar al servidor público de carrera ante una separación injustificada, a través de una interpretación sistemática del principio pro persona establecido en el artículo 1º constitucional y el principio pro operario del derecho del trabajo del artículo 123 constitucional y su legislación reglamentaria, en relación con la interpretación más favorable a los derechos de las personas y los trabajadores; estableciendo que dicho monto indemnizatorio contempla tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY RELATIVA, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS.

El artículo citado establece que los servidores públicos de carrera tendrán derecho a recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sean despedidos injustificadamente; sin embargo, no se advierte claramente qué conceptos la integran, por lo que deberá configurarse en su proyección más amplia, en atención al principio de interpretación más favorable a la persona, así como a la disposición más benéfica para el trabajador, de manera que en forma efectiva sea susceptible de resarcir plenamente la afectación causada. Así,

la protección al núcleo esencial del derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo que asiste a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, no puede frustrarse ante la omisión del legislador de establecer los términos precisos para el pago por concepto de indemnización ante el despido injustificado. En esa medida, la prestación mínima es la indemnización más amplia prevista por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de despido injustificado y, por ende, la indemnización que corresponde, por asimilación, está contenida en el referido precepto 123, apartados A, fracción XXII y B, fracción IX, en relación con los numerales 49 y 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, y comprende el pago de 3 meses de sueldo y 20 días de salario por cada año de servicios prestados.⁴⁵

En esta investigación se viene haciendo énfasis en las ineficacias jurídicas relativas al sistema de separación de los servidores públicos de carrera, a la que se suma una laguna más, resultado de la ausencia propia de la legislación de la materia y del criterio antes referido sobre el monto indemnizatorio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2016, particularmente el que se refiere a los veinte días de por cada año de servicios prestados. La laguna jurídica se presenta ante la situación en dónde un servidor público de carrera será indemnizado en los términos antes descritos en la jurisprudencia, es decir, con tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados motivado por una separación injustificada del sistema del servicio profesional de carrera. Sin embargo, surge la incógnita acerca de sí para determinar los años de prestación de servicios, únicamente se debe considerar el tiempo en el que prestó sus servicios con el nombramiento de servidor público de carrera o si para contabili-

⁴⁵ Tesis 2a./J. 23/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 842.

zar los años de servicio también se debe tomar en consideración el tiempo en que prestó sus servicios bajo otro nombramiento distinto en el servicio público y, asimismo cómo se determina este monto indemnizatorio cuando el servidor público de carrera solicita su reincorporación en su puesto original de base que dejó en reserva en términos del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el mismo sentido que las deficiencias anteriores señaladas en el sistema de separación del servicio profesional de carrera, ha sido el máximo tribunal mexicano, ahora a través de los Plenos de Circuito, el que ha establecido recientemente en el año 2020 que, para determinar los años de servicio del monto a indemnizar, se debe tomar en consideración todo el tiempo en que el servidor público de carrera prestó sus servicios con otro nombramiento fuera del sistema profesional de carrera, estableciendo como límite, la reincorporación a una plaza de base y la temporalidad en que la dejó en reserva, en los casos en que proceda y se actualice dicho supuesto:

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN DE 20 DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS COMPRENDE LA ANTIGÜEDAD GENERADA POR EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO, AUN EN PUESTOS QUE NO FORMAN PARTE DE AQUÉL, SALVO QUE SE TRATE DE LA SOLA CONCLUSIÓN DEL NOMBRAMIENTO EN EL SISTEMA, CON DERECHO DE REINCORPORACIÓN A UNA PLAZA DE BASE.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 23/2016 (10a.), estableció que la indemnización en los términos de ley que se contempla en el artículo 10, fracción X, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en favor de los servidores públicos de carrera que son despedidos injustificadamente, debe configurarse en su proyección más amplia,

en atención al principio de interpretación más favorable a la persona, así como a la disposición más benéfica para el trabajador, a fin de resarcirlo plenamente de la afectación causada por el despido, por lo que tiene derecho a una indemnización en su concepto más amplio, derivada de las propias características y especificidades con las que el legislador decidió protegerlos, y que, por asimilación, es la prevista en el artículo 123, apartado A, fracción XXII, y apartado B, fracción IX, en relación con los artículos 43, fracción IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como 49 y 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, consistente en el pago de tres meses de sueldo y de veinte días de salario por cada año de servicios prestados. En esas condiciones, como el derecho a recibir la indemnización es en su proyección más amplia, el pago de veinte días de salario por cada año de servicios prestados, no sólo comprende el tiempo que el trabajador prestó servicios como servidor público de carrera, sino también el que prestó en otros puestos que no forman parte del servicio profesional de carrera, pues el artículo 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, que contempla el pago de esa prestación, no contiene restricción alguna en ese aspecto, además de que la antigüedad es acumulativa y no puede fragmentarse, y porque sólo de esa forma se repara la afectación sufrida por el despido injustificado, esto es, la pérdida de su trabajo, ya que en tal supuesto sólo tienen derecho al pago de la indemnización mencionada, pues constitucionalmente está restringido el derecho a la reinstalación. En cambio, respecto de los servidores públicos de carrera que al concluir sus servicios en la plaza correspondiente se reincorporen a una plaza de base, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera citada, en relación con el arábigo 5o. transitorio de Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, así como del diverso 59 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración

Pública Federal, sólo tendrán derecho al pago de veinte días de salarios por cada año de servicios prestados por el tiempo que fungieron como servidores públicos de carrera, dado que respecto de ellos la relación laboral subsistirá y continuarán prestando sus servicios para el Estado.⁴⁶

IV. ARMONIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

4.1 UN RÉGIMEN NORMATIVO DEFICIENTE

Los servidores públicos en lo general se encuentran en una dicotomía por cuanto a su estatus jurídico frente a la norma, por un lado se trata de personas que ejercen las funciones públicas esenciales, básicas o fundamentales en beneficio de la sociedad, como representantes del Estado, con obligaciones irrenunciables por mandato que las leyes le conceden al puesto o plaza asignada y, por el otro son trabajadores que tienen derechos frente al ente abstracto patrón-Estado; un régimen administrativo basado en el principio de que quienes ejercen las facultades del Estado son autoridad o auxiliar de ésta y un régimen laboral o de protección de los derechos de quién realiza un servicio en ejercicio del servicio público.⁴⁷

De acuerdo con lo anterior, los regímenes administrativo y laboral de los servidores públicos tienen la función, de asignar al servidor público deberes como autoridad o integrante del servicio público y derechos laborales como empleado al servicio del Estado, respectivamente.⁴⁸

⁴⁶ Tesis PC.I.L. J/65 L/2020, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. VI, agosto de 2020, p. 5669.

⁴⁷ Matute González, Carlos, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁸ *Idem.*

El régimen administrativo de los servidores públicos se compone a través de las disposiciones constitucionales: artículo 90, de la organización de la administración pública federal; artículo 108, que a propósito de las responsabilidades de los servidores públicos, establece quiénes tienen dicha calidad; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y; la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ver cuadro 29).

Por otro lado, el régimen laboral de los servidores públicos en lo general está constituido por las disposiciones constitucionales del artículo 5° y el apartado B del artículo 123, que establecen la libertad de trabajo y protección del producto de éste y las bases de la regulación de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, respectivamente, y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo, como el cuerpo normativo supletorio de ésta última (ver cuadro 29).

Hasta aquí, queda claro que el régimen jurídico de los servidores públicos en lo general se encuentra compuesto por normas de carácter administrativo y laboral. Sin embargo, ¿será este el marco normativo que rige a los trabajadores de confianza al servicio del Estado y los de esta categoría pertenecientes al servicio profesional de carrera que integran dicho sistema?

Para ello, resulta necesario retomar la discusión acerca de la naturaleza jurídica de los servidores públicos de carrera, que líneas arriba se ha tratado, para delinear el carácter administrativo y laboral de estos servidores públicos y, para ello, vale hacer la siguiente síntesis:

- a. Los servidores públicos de carrera son las personas integrantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia (artículos 3° y 4° de la LSPCAPF y 5° del Reglamento).

- b. Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tienen limitados sus derechos laborales, por lo que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social (fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución).
- c. Los trabajadores de confianza son de libre designación y por lo tanto, también de libre remoción, por lo que no tienen derecho a la estabilidad en el empleo. (Tesis 2a./J. 22/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, marzo de 2014, p.876).
- d. Los servidores públicos de carrera acceden a un sistema profesional de carrera cuyo propósito es efficientar, transparentar y profesionalizar el quehacer público, mediante mecanismos de selección, acceso y promoción, así como la realización de exámenes, concursos de oposición y capacitación permanente, por lo que dichos servidores públicos adquieren el derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo. (artículo 10 de la LSPCAPF y; Tesis 2a./J. 18/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 837.)
- e. El derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio no es sinónimo de inamovilidad de los servidores públicos de carrera (artículo 63 de la LSPCAPF).
- f. Se establece en la LSPCAPF un sistema de causales de separación por las que las dependencias están autorizadas a cesar los efectos del nombramiento sin incurrir en responsabilidad (artículo 60 de la LSCAPF).
- g. Los servidores públicos tienen derecho una indemnización equivalente a tres meses de sueldo y veinte días de salario por cada año de servicios prestados, ante una separación injustificada del servicio (fracción X del artículo 10 de la LSPCAPF; Tesis

2a./J. 20/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 834 y; Tesis 2a./J. 23/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016, p. 842).

La primera conclusión a la que se puede arribar es que, a los trabajadores al servicio del Estado con la categoría de confianza, se les coloca totalmente en el régimen administrativo de los servidores públicos; relaciones administrativas conformadas por una mezcla de los principios de supra-subordinación y de coordinación, en donde los servidores públicos de confianza entre sí entablan relaciones de obediencia-cooperación en atención a su pertenencia organizacional, a la asignación de sus funciones o a la jerarquía normativa en la que se funda su función.⁴⁹ Por tal razón, el régimen laboral del que gozan está ausente, dado que únicamente se encuentra presente como derechos laborales, la protección del salario y el acceso a la seguridad social y su naturaleza esencialmente no atiende a las funciones que realiza de dirección, inspección y fiscalización y funciones que se relacionen con trabajos personales del patrón, como lo establece la legislación laboral que regula a los particulares (artículo 9º LFT), sino por un catálogo de puestos establecidos desde la propia administración, tal y como se explica en el siguiente criterio jurisprudencial:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS.

El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que

⁴⁹ Ibidem, p. 142.

cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.⁵⁰

⁵⁰ Tesis 2a./J. 31/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, mayo de 1998, p. 581.

Pero, como se puede advertir de la síntesis antes descrita, el régimen jurídico de los servidores públicos de carrera es *sui generis*, toda vez que a partir de la interpretación que ha realizado el máximo tribunal mexicano, es notoria una iteración de diversos preceptos jurídicos, entre los que consideran a los principios de supra-subordinación y de coordinación, limitados por la forma de ingreso al sistema, lo que les coloca en una categoría diversa a la de confianza, actualizando para éstos algunos derechos laborales como la estabilidad en el empleo, pero incluso, interpretándolos a la luz del apartado A del artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones laborales entre particulares, con el establecimiento del monto indemnizatorio como protección contra el despido injustificado, lo que los colocará en una especie de régimen jurídico híbrido. La propia ley reconoce esta naturaleza híbrida, pues en los artículos 79 y 80 prevé la posibilidad de que algunos conflictos individuales se consideren laborales, por tanto, de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que otras controversias pueden ser administrativas, de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ver cuadro 29).

Marco normativo de los regímenes jurídicos de los servidores públicos	
Administrativo	Laboral
CPEUM. Artículo 90.	CPEUM. Artículo 5°
En esta disposición constitucional se encuentran las bases de la organización de la administración pública federal. Su importancia radica en torno a que de este precepto se origina todo el conjunto de órganos, organismos, instituciones y dependencias que componen la administración pública del Gobierno mexicano.	Establece los derechos humanos laborales de libertad de trabajo y protección del producto de su trabajo y consagra la autonomía de la voluntad bajo la cual se establece toda relación laboral; al tenor del cual, a ninguna persona se le puede impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que acomode, siendo lícitos, incluido el ejercicio del servicio público y la garantía a no ser privado del producto de esta actividad.

CPEUM. Artículo 108.	CPEUM. Artículo 123, apartado B.
<p>A propósito de los efectos de responsabilidad de las personas mediante las que el Estado despliega su servicio público, esta disposición constitucional identifica a las distintas personas que despliegan un empleo, cargo o comisión, a los que la norma fundamental les confiere la calidad de servidores públicos: representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión al servicio del Congreso de la Unión, de la Administración Pública Federal, de los organismos constitucionales autónomos, de las Administraciones Públicas de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México y de los Ayuntamientos y Alcaldías de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, respectivamente.</p>	<p>En esta disposición se establecen las bases de regulación de la relación de laboral de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; establece derechos como el de la jornada máxima de trabajo, al descanso, vacaciones, al salario y su protección, a la profesionalización, al escalafón, estabilidad en el empleo, de asociación sindical y huelga, a la seguridad social y así como el establecimiento de la categoría de confianza y sus derechos.</p>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
<p>Es el ordenamiento jurídico que establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y las atribuciones de cada uno de los órganos, organismos, instituciones, dependencias que la componen y la función pública que realizan las distintas dependencias.</p>	<p>Reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución; establece la pormenorización de la relación empleado y patrón-Estado, sus derechos y obligaciones, distingue entre trabajadores de base y confianza, las autoridades administrativas y jurisdiccionales y el procedimiento para resolver los conflictos y diferencias que se presentes entre los trabajadores estatales y los Titulares de las dependencias.</p>

Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Ley Federal del Trabajo
Establece las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.	En lo no previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se establece a dicho cuerpo normativo como de aplicación supletoria.
Híbrido	
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	
Establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Asimismo, se conceptualiza al Servicio como el mecanismo que busca garantizar igualdad de oportunidades con base en el mérito para acceder a la Función Pública e impulsar el desarrollo en beneficio de la sociedad. Se destacan como principios rectores del sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. Establece como derechos de los servidores públicos de carrera, el de la estabilidad y permanencia en el servicio, un sistema de separación basado en causas justas y la protección contra el despido injustificado. Prevé una competencia para resolución de conflictos individuales laborales para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y competencia para conflictos de carácter administrativo para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	
Cuadro de elaboración propia.	

Cuadro. Marco normativo de los regímenes jurídicos de los servidores públicos

4.2. LA INCOMPATIBILIDAD DEL DISEÑO JURÍDICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA CON LOS EJES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL SERVICIO CIVIL

El recorrido que se ha hecho en esta investigación por el tema del servicio profesional de carrera, en el que se estudió: el marco conceptual; los antecedentes normativos del servicio profesional de carrera en México; los servicios civiles en otras latitudes y; los

servicios profesionales de carrera mexicanos a nivel federal, lleva a comprobar la hipótesis acerca de que el diseño legal bajo el cual se desarrolla el servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal centralizada, no es adecuado, toda vez, que como se ha establecido, existe una visible incompatibilidad del diseño jurídico constitucional y legal con los ejes rectores del servicio civil o profesional de carrera que persigue una administración pública efectiva y eficaz que pretende lograr sus objetivos con la máxima productividad.

Si bien es cierto que el sistema de servicio profesional de carrera implementando en la Administración Pública Federal, contiene los aspectos relevantes de los servicios civiles modelos:

- a. Ingreso por mérito: se trata del principal requisito para el ingreso a la Administración Pública, ya que la selección del servidor público se realiza por medio de exámenes que permiten identificar a la persona mejor capacitada para el cargo, al medir conocimientos, capacidades y experiencia, evitando el clientelismo político y propiciando la igualdad de oportunidades para todos los aspirantes externos a la institución y también para los que ya laboran en la misma.
- b. Capacitación y certificación de las actividades profesionales que se deban desarrollar de acuerdo con el cargo, cuyo objetivo es desarrollar, completar, perfeccionar o actualizar los conocimientos o habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera. Preparar al servidor público para desempeñar funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa y certificar al servidor público de carrera en las capacidades profesionales adquiridas y no se debe olvidar, incluso, la exigencia de posgrados en instituciones de prestigio, ya que no basta que el servidor público adquiera conocimientos de manera aislada en diversos cursos, sino que su capacitación sea orientada al cargo que desempeña.

- c. Evaluación de desempeño riguroso y que otorgue certeza jurídica y laboral para quien desempeñe diligentemente sus funciones. De esa forma se evalúa el comportamiento del servidor público de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas de la dependencia y la capacitación lograda y también funciona como un instrumento para detectar necesidades de capacitación.
- d. Un sistema de reconocimientos y estímulos para el servidor público que haya demostrado excelencia en el desempeño de labores, con la perspectiva de una carrera profesional, junto con el trazo de objetivos institucionales bien delimitados.
- e. Sistema de separación del servicio profesional de carrera, que se encargue de atender los supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos; por ello, es indispensable identificar que en términos de la Ley de la materia, la separación del servicio es la terminación del nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deja de surtir sus efectos. La permanencia al servicio no implica inamovilidad 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 las leyes aplicables.

Los elementos antes señalados requieren de un rediseño legal que permita hacer efectivos los ejes y principios rectores de la conceptualización del servicio civil, con el objetivo de lograr una administración pública eficaz y eficiente; en donde ingresen, se formen y permanezcan los mejores servidores públicos profesionales y de calidad; se obtenga una gestión responsable de los recursos públicos y; se contribuya al abatimiento de la corrupción, entre otras prácticas adversas para la función pública.

Las incompatibilidades del diseño legal con respecto a los ejes y principios rectores del servicio civil, se han identificado en tres momentos en la implementación del sistema del servicio profesional de carrera en México, tal y como se ha desarrollado a lo largo de este capítulo en el ingreso, la permanencia y la separación.

Acerca del ingreso al servicio profesional de carrera, en el desarrollo teórico del servicio civil se pueden identificar tres rasgos o elementos que son fundamentales: los principios que lo rigen, el cuerpo normativo que lo regula y que lo hace distinto de los demás empleados públicos y la estructura del sistema para gestionar los recursos humanos que ingresan a la Administración Pública. En relación con los principios se pueden identificar los siguientes: el mérito, la igualdad y la estabilidad.

- a. El mérito: es el núcleo de todo servicio civil y en él se encuentra intrínseca la especialización, ya que quienes ingresan a la Administración Pública deben ser los profesionales más aptos para las actividades a desempeñar; en ese sentido, la permanencia, promoción y otorgamiento de incentivos deben ser como consecuencia de la capacitación constante y la realización de pruebas objetivas que permitan medir el desempeño del servidor público y en caso de que el resultado medible sea deficiente, se puede determinar la aplicación de sanciones o incluso la separación del servicio público.
- b. La igualdad: el ingreso a la Administración Pública puede ser por cualquier persona que cumpla con los requisitos que la normatividad aplicable señale, sin que existan razón alguna de discriminación.
- c. La estabilidad: entendida como la protección a la destitución arbitraria del servicio por cambios políticos o renovación de cuadros directivos.

A pesar de las restricciones que establece, tanto la Ley de la materia como su Reglamento, se contratan un alto número de servidores públicos a través del mecanismo de excepción previsto que en el artículo 34 de la LSPCAPF, que a través de los procedimientos de reclutamiento y selección del Subsistema de Ingreso. Esto constituye la principal ineficacia jurídica del Subsistema de Ingreso, pues no obstante que la Ley prevé una serie de principios y procedimientos objetivos, transparentes e igualitarios para todos los aspirantes, la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, continúan contratando temporalmente a personas a través de la modalidad de excepción. Lo anterior, ha evidenciado una debilidad dentro del sistema, ya que el uso desmedido del mecanismo de excepción del artículo 34, se ha convertido en una práctica reiterada al interior de las dependencias de la administración pública, en la que sus titulares u homólogos pueden hacer uso de este mecanismo de forma discrecional, acorde a sus intereses políticos y personales, generando opacidad en las contrataciones y violentando los principios rectores del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, tales como el mérito, la igualdad, la objetividad y la igualdad.

Por cuanto a la permanencia, resultan relevantes dos elementos de los servicios civiles: la capacitación y certificación de competencias y la evaluación al desempeño. En relación con el primer elemento, cuyo principal objetivo es la profesionalización del servidor público con base en la preparación, especialización, actualización y certificación para desarrollar competencias y habilidades en el desempeño de su cargo en la Administración pública. Todo ello resulta en una obligación extraordinaria que implica un esfuerzo mayor para los servidores públicos de carrera, que a su vez, se debe traducir en una corresponsabilidad del patrón-Estado mediante un reconocimiento distinto de las condiciones generales de trabajo del resto de los servidores públicos que no pertenecen al sistema y que no se encuentran sujetos a la profesionalización, por lo que en un

rediseño del servicio profesional de carrera se deberá contemplar e introducir mejores garantías de permanencia relacionadas con la capacitación y certificación y, en general, mejores condiciones de trabajo para estos servidores públicos. Por cuanto al segundo elemento, la evaluación al desempeño, como el mecanismo por medio del cual se mide el desempeño individual y colectivo a través de aspectos cualitativos y cuantitativos sobre el cumplimiento de metas, habilidades, y capacidades del servidor público de carrera; con base en lo anterior, el servidor público puede ser acreedor de distinciones no económicas y reconocimientos o estímulos económicos de manera extraordinaria por su productividad, eficacia y eficiencia. En relación a los reconocimientos o estímulos económicos en el actual sistema, es de señalar que no se tratan de un ingreso fijo, y los mismos se otorgan con base en su disponibilidad presupuestaria, pero al retomar el tema de la profesionalización y la evaluación al desempeño y ser requisitos para la permanencia en el sistema, implica un compromiso mayor de preparación del servidor público de carrera respecto del empleado público común, por lo que se deberá pensar en que tales reconocimientos o estímulos se establezcan como parte del ingreso fijo y servir como un incentivo a las funciones que desempeñan estos servidores públicos, que garanticen a su vez, para el Estado, una verdadera permanencia en el puesto que permita a la administración pública operar con continuidad y de forma independiente a los factores políticos.

Por último, la separación del cargo de los servidores públicos de carrera, se encuentra regulada por normas de carácter administrativo como la ley de la materia y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regulación a las que la jurisprudencia les ha atribuido cierta iteración con normas de carácter laboral, debido a la naturaleza *sui géneris* de los servidores públicos de carrera, toda vez que en el servicio público, existe una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, en donde la separación, que puede constituir en ciertos casos una serie de responsabilidades

para ambas partes de la relación, requiere de una regulación clara y precisa acorde con los principios del mérito, la igualdad y la estabilidad; la Constitución Federal, ni la ley que regula el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, ni los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han construido un marco jurídico sólido tendiente a la protección de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera, reducido al derecho a una indemnización al ser separados injustificadamente.

La ausencia de un marco jurídico claro y preciso en el sistema actual de separación y la configuración del derecho a la estabilidad y permanencia en el sistema de los servidores públicos de carrera provoca dos ineficacias jurídicas al servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal centralizada: 1) impide que en la administración pública permanezcan los mejores hombres y mujeres con los que la administración puede desplegar el servicio público de forma eficiente y eficaz con los máximos niveles de productividad, es decir, contrario a uno de los ejes rectores de todo servicio civil y 2) provoca un costo monetario directo a las arcas del erario público, que ante un despido injustificado, la administración pública debe erogar.

4.3. BASES CONSTITUCIONALES ACORDES CON LOS EJES RECTORES Y PRINCIPIOS DEL SERVICIO CIVIL

En el desarrollo de la investigación, se ha comprobado la hipótesis de la necesaria armonización constitucional con los ejes rectores y principios de todo servicio civil; una reforma constitucional que permita ir más allá de armonizar y otorgar la base constitucional para su regulación, en la que se establezcan los elementos fundamentales del diseño legal que se requiere y que se ha señalado a lo largo de este capítulo, y permita el correcto funcionamiento, operación y finalidades del Servicio Profesional de Carrera a fin de impulsar el

desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad y de la Administración Pública Federal centralizada.

En relación con lo antes expresado, sírvase la presente propuesta de reforma constitucional:

PROPUESTA DE RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO Y CUARTO Y SE RECORRE EN EL ORDEN LOS PÁRRAFOS SUBSECUENTES DEL ARTÍCULO 90 Y; SE MODIFICAN LAS FRACCIONES VII, VII, XI (SIC. 05-12-1960) Y XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE ESTABLECER LAS BASES DE REGULACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL PERSONAL PERTENECIENTE A ÉSTE, AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.

Artículo Único: SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO Y CUARTO Y SE RECORRE EN EL ORDEN LOS PÁRRAFOS SUBSECUENTES DEL ARTÍCULO 90 Y; SE MODIFICAN LAS FRACCIONES VII, VII, XI (SIC. 05-12-1960) Y XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, para quedar como sigue:

Título Tercero

Capítulo III

Del Poder Ejecutivo

[...]

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá

las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La ley establecerá las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar su desarrollo en beneficio de la sociedad. El Servicio Profesional de Carrera se regirá por los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito e igualdad de género.

Las entidades paraestatales podrán establecer su propio servicio profesional de carrera con base en lo dispuesto en el párrafo anterior.

[...]

[...]

Título Sexto

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

VII. Toda designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El personal que pertenezca al servicio profesional de carrera, accederá mediante mecanismos de selección objetivos e imparciales que incluyan la realización de exámenes y concursos de oposición en igualdad de oportunidades con base en el mérito, con el propósito incorporar a los mejores candidatos para ocupar los puestos a fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. La ley establecerá las modalidades de los exámenes y concursos para los diferentes rangos.

El Estado organizará escuelas de Administración Pública para la profesionalización del personal. **Las escuelas de Administración Pública desarrollarán programas de capacitación y certificación permanente de las actividades profesionales que desempeñe el personal perteneciente al servicio profesional de carrera, con el objetivo de desarrollar, completar, perfeccionar o actualizar los conocimientos o habilidades necesarios para el eficiente desempeño del servicio;**

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.

Para los pertenecientes al servicio profesional de carrera, se deberá considerar la trayectoria, experiencia y evaluación del desempeño como factor para obtener ascensos y promociones;

XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

El personal perteneciente al servicio profesional de carrera tendrá derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio y, sólo podrá ser separado por causa justificada en los términos que fije la ley. La permanencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en las leyes aplicables.

En caso de separación injustificada del personal del servicio profesional de carrera, éste tendrá derecho a optar por la reinstalación en el servicio o por una indemnización equivalente a tres meses de sueldo, previo procedimiento legal. La Ley determinará los casos en las que las dependencias podrán ser eximidas de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de una indemnización adicional equivalente a veinte días de sueldo por todo el tiempo en que haya prestado sus servicios.

Para determinar los años de servicio del monto a indemnizar, se debe tomar en consideración todo el tiempo en que el servidor público de carrera prestó sus servicios continuos con otro u otros nombramientos fuera del sistema profesional de carrera, estableciendo como límite, la reincorporación a una plaza de base y la temporalidad en que la dejó en reserva.

[...]

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Los servidores públicos de carrera son las personas integrantes del Servicio Profesional de Carrera que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia. Las personas que lo integren disfrutarán, además de los derechos

de los que gozan los trabajadores de confianza, tendrán derecho de acceso al servicio en igualdad de oportunidades, derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio, a la capacitación y profesionalización permanente y al reconocimiento de la excelencia mediante un sistema de estímulos y reconocimientos.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del mismo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR RUBIO, Cezario, “La experiencia en el gobierno del Estado de Hidalgo: Servicio Civil de Carrera”, *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- ALLES, Martha Alicia, *5 pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos*, Buenos Aires, Granica, 2006.
- , *Desempeño por competencias: Evaluación de 360°*, Argentina, Granica, 2005.
- BOUZAS ORTIZ, José Alfonso y Reyes Gaytán, Germán, *Gestión del talento humano*, México, Iure Editores, 2019.
- CÁCERES, Elizabeth, “Dependencias institucionalizan el dedazo”, *El Financiero*, México, 10 de febrero de 2015, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/dependencias-institucionalizan-el-dedazo/>
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, *Asesoría para la reforma del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, CIDE, 2007.
- DESSAUGE LAGUNA, Mauricio I., “Anatomía del servicio civil”, *Foro Internacional*, México, Colegio de México, vol. XLII, 4 (170), octubre-diciembre, 2002.
- , “Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Foro Internacional*, México, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 2005.
- FÓCIL ORTEGA, Mario Alberto, “El servicio profesional de ca-

rrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, *Revista de Administración Pública*, México, nueva época 110, vol. XXXIX, núm. 1, enero-abril de 2004.

GÓMEZ-MEJÍA, Luis et al., *Gestión de Recursos Humanos*, 5ª ed., Madrid, Pearson Prentice Hall, 2008.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco, “La calidad de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe: una metodología de Evaluación”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, núm. 3, 2005.

MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, “Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo”, en *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos Temáticos*, México, SEGOB-TFCA, 2013.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, “Los procesos de ingreso y permanencia en el servicio profesional de carrera”, en Fernández Vertti, Néstor (coord.), *Servicio Público de Carrera en México. Experiencias y Perspectivas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

-----, *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, El Colegio de México, 2010.

SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, *Diccionario de derecho laboral*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2013.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía para la Elaboración y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para los Procesos de Selección del Subsistema de Ingreso*, México, SFP, s/a.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Metodología y Escalas de Calificación. Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito*,

México, SFP, s/a.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

JURISPRUDENCIA

Tesis P. LXXIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, mayo de 1997.

Tesis 2a./J. 31/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, mayo de 1998.

Tesis PC.I.L. J/65 L/2020, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. VI, agosto de 2020.

Tesis 2a./J. 22/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, marzo de 2014.

Tesis 2a./J. 23/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, marzo de 2014.

Tesis 2a./J. 18/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016.

- Tesis 2a./J. 20/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016.
- Tesis 2a./J. 22/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016.
- Tesis 2a./J. 23/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, febrero de 2016.
- Tesis 4a/A. Registro digital: 274418, Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. LXIV, Quinta Parte, octubre de 1962.
- Tesis 4a/A. Registro digital: 242574, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 217-228, Quinta Parte, marzo de 1987.
- Tesis 4a/J. Registro digital: 243074, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 155-156, Quinta Parte, agosto de 1937.

MESOGRAFÍA

- Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, “Acerca de” [en línea], <<https://www.eap.cdmx.gob.mx/escuela/acerca-de>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].
- Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México, “Misión” [en línea], <<https://www.eap.cdmx.gob.mx/escuela/acerca-de>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].
- Instituto Nacional de Administración Pública A.C., “¿Qué hacemos?” [en línea], <<https://inap.mx/nuestra-historia/>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].
- Instituto Nacional de Administración Pública A.C., “Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental” [en línea], <<https://inap.mx/profesionalizacion/>>, [consulta: 1 de agosto, 2022].