



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SU ANÁLISIS
TÉCNICO, JURÍDICO Y PRÁCTICO.**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

ERWIN OLVERA REYNADA

ASESOR: MAESTRO ALDO ESPINOZA GONZÁLEZ

Naucalpan, Estado de México, mayo, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A Dios, por haberme permitido llegar hasta a este momento de mi vida y darme salud para lograr mis objetivos, además de agradecer su infinita bondad y amor.

A mi esposa “Lupita”, Ma Guadalupe Norma Arzate García por su amor, su paciencia, lealtad, por sus cuidados, generosidad, por su invaluable apoyo y paciencia para la realización y culminación de este trabajo.

A mis queridos hijos Erwin, Francisco y Carlos de quienes me siento muy orgulloso y feliz testigo de su logros, soy afortunado por su amor y cariño.

A Doña Carlota Pacheco Elizondo de Olvera, a quien sin ser mi madre me dio el amor que necesité y que perdura hasta la fecha, y a pesar de sus 12 años de ausencia física la llevo en mi alma y en mi corazón.

A mis padres Francisco y Martha, a mis hermanos Adolfo, Cuauhtémoc, Salvador y Alvaro.

A mis tíos y tías Josefina, Guadalupe, Conchita, Jesús, Salvador y Humberto, especialmente a mi tía Queta por su amor y afecto, y a quien quiero como a una madre.

A mi suegra Doña María Esther García Sánchez por su cariño y apoyo, a mis queridas cuñadas Rocío, Esther, Alma y Gris.

A mi maestro Aldo por su apoyo en la realización de este trabajo, a mis maestras Alicia y Nora Claudia, y maestros Edgar y Manuel Jorge por la culminación de esta tesina, muchas gracias. Un agradecimiento especial para una maestra de diez, Edna Flores Cuevas por su cátedra y consejos.

A mis amigos universitarios Lupita, Max, Miguel y Rosa María por el apoyo en nuestra formación profesional, a todos mis compañeros y compañeras del SUA muchas gracias.

Finalmente a la UNAM por su generosidad, a mi querida Facultad de Estudios Superiores Acatlán, al SUA y a todos los maestros y maestras que marcaron cada etapa de mi camino universitario y que me ayudaron en asesorías y dudas durante mi paso por la Facultad.

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	5
MARCO TEÓRICO.....	5
1.1 Concepto de servidor público	5
1.2 Concepto de Administración Pública Federal	9
1.3 Concepto del Servicio Profesional de Carrera.....	12
1.4 La capacitación de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal del Trabajo.....	13
1.5 Legislación	14
1.6 Trabajadores de Confianza.....	16
CAPÍTULO II	27
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.....	27
2.1 El Ámbito de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no es de carácter laboral sino administrativo.	27
2.2 Los puntos favorables del Servicio Profesional de Carrera.....	28
2.3 Puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera.....	30
2.4 La Ley del Servicio Profesional de Carrera no reglamenta los salarios de los servidores públicos de la APF.....	32
2.5 La ley no establece sanciones a las dependencias por su incumplimiento con el programa.....	33
2.6 Planeación de Recursos Humanos	34
2.7 Ingreso.....	36
2.8. Capacitación y Certificación de Capacidades.....	37
2.9 Desarrollo Profesional.....	39

2.10 Evaluación del Desempeño	39
2.11 Reubicación y Separación	41
CAPÍTULO III.....	43
ANÁLISIS SOBRE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	43
3.1 La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería considerar otros aspectos.....	43
3.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería establecer un tabulador salarial	44
3.3 Los ingresos al Servicio Profesional de Carrera deberían ser avalados por instancias externas a la APF	46
3.4 La capacitación y evaluación dentro del Servicio Profesional de Carrera .	47
3.5 El Servicio Profesional de Carrera como estrategia para modernizar la administración de personal.....	48
3.6 El Servicio Profesional de Carrera en estados y municipios	49
3.7 El Servicio Profesional de Carrera debe procurar la permanencia de sus funcionarios, pero que puedan ser objeto de sanciones	50
3.8 Resultados del informe de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011.....	53
3.9 Resultados del informe de la Auditoría Superior de la Federación de la fiscalización de la cuenta pública 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014.....	55
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	64
GLOSARIO.....	74

INTRODUCCIÓN

En el capítulo I del presente trabajo se abordarán diversas definiciones relacionadas con el Servicio Profesional de Carrera, partiendo del concepto fundamental de este trabajo que es el del servidor público, definido como aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al estado.

En estos tiempos el Servicio Profesional de Carrera se explicita en la legislación como un mecanismo que garantizará la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito profesional.

En el capítulo II se estudia y analiza la Ley del Servicio Profesional de Carrera así como la Ley Federal del Trabajo.

En el capítulo III se detalla la situación actual de los servidores públicos y del acceso al servicio público, se hacen propuestas que desde mi experiencia profesional mejorarían su inserción al servicio público, mejores condiciones laborales de los servidores públicos y en consecuencia la mejora del servicio que en cada uno de los ámbitos de la administración pública, ya sea centralizada o paraestatal. Finaliza el presente trabajo con un apartado de conclusiones.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Concepto de servidor público

Para que todas las instituciones que integran a la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que “tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos”.¹

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el Título Cuarto, denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, el artículo 108 señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Para Sergio García Ramírez, el servidor público “es

¹ Chuayffet, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 27.

quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél”.²

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo tercero conceptualiza como trabajador a “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que “se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.³

²García, Sergio y Uribe, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 4.

³Ortiz, Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 1999, p. 5.

De las definiciones antes mencionadas, considero que la última es la más completa y clara, ya que engloba en su contexto tanto lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos relacionada con la figura del Servidor Público.

El artículo 108 constitucional señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De lo anterior, concluyo que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Los servidores o funcionarios públicos pueden ser catalogados en dos grupos de acuerdo al Artículo 123 Constitucional. En el apartado B del citado artículo, se encuentran todos aquellos trabajadores al servicio del Estado, que son denominados como burócratas, los cuales prestan sus servicios en la administración pública centralizada, y sus funciones se encuentran regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El otro régimen se encuentra en el apartado A del mismo artículo, que es donde se contempla a las personas que prestan un servicio al Estado, y hace referencia también a su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo, enfocándose a la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, Nava Negrete establece que existen 3 categorías de los individuos que prestan algún servicio a favor del Estado:

1. El régimen laboral burocrático, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1º de la LFTSE señala cuales son las dependencias y los trabajadores que se encuentran sujetos a este régimen.

2. El régimen laboral derivado del apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo; donde podemos encontrar reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

3. “El régimen general o de servicios que se deriva de la celebración de contratos privados y públicos”.⁴

1.2 Concepto de Administración Pública Federal

La principal obligación del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, lo cual realiza gracias a la función administrativa, y es por esto que surge la necesidad de que el Estado se organice de una forma especial, para poder realizar de manera eficiente sus funciones.

Para Acosta Romero la Administración Pública es: “la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y

⁴ Nava, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 51.

Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁵

Omar Guerrero Orozco identifica la Administración Pública como: “el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno”. “La administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental”.⁶

Es decir, se refiere a la administración pública como la actividad diaria del Gobierno, el empleo de sus facultades para cumplir con sus obligaciones y satisfacer las necesidades sociales.

⁵ Acosta, Miguel, *Administración general y pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 79.

⁶ Guerrero, Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982, p. 106.

Ahora bien, el Estado para lograr cumplir con sus obligaciones y llevar a cabo de forma eficaz sus funciones, recurre a la creación de instituciones, entes administrativos con atribuciones específicas, como es el caso de las Secretarías de Estado, entre otras instituciones, estableciendo así una Organización Administrativa. En consecuencia, para el correcto funcionamiento de la Administración Pública ésta se debe estructurar de una manera en la cual se establezcan cuáles son las facultades y actividades que cada institución deberá realizar y es por esto que la misma Administración se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

El artículo 90 constitucional textualmente señala: “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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

En el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal 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.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

1.3 Concepto del Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con el Artículo 1º de la Ley del mismo nombre, el Servicio Profesional de Carrera es el instrumento de orden público que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema del Servicio Profesional de Carrera depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, sería dirigido por la Secretaría de la Función Pública y en la actualidad por quien la sustituya, y su

operación está a cargo de las dependencias de la administración pública. Sus principios rectores son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia, por mérito y equidad de género.

El sistema comprende los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control de Evaluación.

1.4 La capacitación de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal del Trabajo, en su capítulo III, el Artículo 153-C establece dentro de las obligaciones de los titulares al igual que el Artículo 43-VI-f de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en su inciso J, el establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece en su Artículo 153-A que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad,

conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En tanto, el Artículo 153-B de la misma ley, establece que para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patronos podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento, se proporcione a estos dentro de la misma empresa fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en caso de tal adhesión, quedara a cargo de los patronos cubrir las cuotas respectivas.

1.5 Legislación

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta los derechos consignados en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades. La organización colectiva de los trabajadores, las

condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Las Bases Jurídicas que permiten la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 9.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el periodo post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que pueden originar la actuación de todo servidor público.
- Ley de Premios, estímulos y recompensas civiles. Esta ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio

público, constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

1.6 Trabajadores de Confianza

Antes de entrar en el tema central de este trabajo, es importante analizar las características de los trabajadores de confianza del Gobierno Federal, los cuales no están incluidos dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la Ley, no del nombramiento, ni esencialmente de la naturaleza de sus funciones; sin embargo, la Jurisprudencia opina lo contrario.

DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

“Si el titular de la dependencia no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza”.⁷

⁷ Tesis II.2º.C.J./15, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, noviembre de 2004, Tomo XX, p. 123.

Los trabajadores de confianza son aquellos que prestan al Estado un servicio que abarca las funciones enumeradas en el Artículo 5 de la LFTSE encubierto bajo el calificativo de "confianza", y al tener mayores responsabilidades que los trabajadores de base se encuentran supeditados a lo que dicte el superior jerárquico, inclusive a la decisión que se tenga sobre la existencia del trabajador, por lo cual sólo gozan del derecho a la seguridad social y a la protección del salario, más no el de la estabilidad en el empleo.

De acuerdo con el mandato constitucional los trabajadores de confianza tienen derecho a las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, esa es una de las disposiciones más vergonzantes de la Constitución ya que bajo la concesión de derechos en realidad se esconde la eliminación de todas las demás. En particular, y eso es lo grave del derecho a la estabilidad en el empleo.

Mario de la Cueva expresa: "Para determinar el significado de éste término, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la Ley. Sin duda que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, la confianza resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse

claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias".⁸

Según Morales Paulín, "la Ley establece la calidad de empleado de confianza atendiendo a dos criterios fundamentales que son: el nivel jerárquico y la naturaleza".⁹

Sin embargo, lo que hay que tomar en cuenta para establecer lo que se entiende como trabajador de confianza al Servicio del Estado, aplicando un amplio criterio, es lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional y para ampliar más el tema en su artículo séptimo.

En los artículos 182 al 186 de La Ley Federal del Trabajo se establecen los derechos que tienen los trabajadores de confianza.

⁸ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 3a ed., México, Porrúa, 1975, p. 158.

⁹Morales, Carlos, *Derecho Burocrático*, 1ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 115.

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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.

Al analizar esta fracción, no queda claro si las bases que en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional se señalan deben o no aplicarse a los trabajadores de confianza, estimando, en principio, que no hay razón jurídica fundada para que no les sean aplicables. Por lo que fracción por fracción se especifica cuáles deben ser aplicables a los trabajadores de confianza.

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Este principio debe ser aplicado a los trabajadores de confianza, si bien es cierto que en la práctica, por las mismas características del puesto o exigencias de la función desempeñada principalmente tratándose de funciones de mayor jerarquía, estos trabajadores laboran cotidianamente jornadas mucho mayores sin cobrar horas extras, esto no implica que lo previsto en la fracción citada pierda su vigencia y hasta en tanto no se establezca una jornada específica para este tipo de trabajadores, tienen derecho a exigir que se aplique en su beneficio el principio de la jornada máxima de trabajo y el pago adicional de las horas extraordinarias que laboren.

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

La necesidad que tiene el trabajador de confianza de un descanso, en este caso más prolongado que el descanso semanal, justifica que este principio les es aplicable, con independencia del nivel jerárquico que ocupan.

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

Los trabajadores de confianza tienen derecho al salario; resulta aplicable lo previsto por el Artículo 5º Constitucional, que señala en su párrafo tercero "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución".

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

Este principio no puede aplicarse a los trabajadores de confianza de manera generalizada; existen casos en los que este principio sí encuentra aplicación, como son los Secretarios de Estado, que tienen el mismo cargo y responsabilidad frente al titular del Ejecutivo federal y que perciben el mismo salario, pero en los puestos de menor jerarquía, el pago se regula por lo presupuestos de cada dependencia.

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

Dado que a los trabajadores en virtud de la fracción XIV de éste artículo gozan de las medidas de protección al salario, les debe ser respetado lo enumerado en la

fracción que se analiza, esta interpretación la podemos fundamentar también en la jurisprudencia.

DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO FEDERAL

“La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que 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, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.¹⁰

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

Para la interpretación de esta fracción, se puede dividir en dos situaciones:

¹⁰ Tesis III.3ªC.J./12, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t. XXIII, marzo de 1979, p. 90.

- a. Será aplicable salvo cuando se trate de trabajadores de confianza cuyo nombramiento está sujeto a la discrecionalidad del titular del Ejecutivo Federal o de los Secretarios de Estado y,

- b. Será aplicable en lo dispuesto por el artículo 7 de la LFTSE, en este caso cabe hacer mención de un caso en particular, es decir lo que indica la Ley.

Sin embargo, es casi general la inexistencia de dichas Escuelas de Administración Pública, por lo cual resulta complicado el establecer un parámetro para cumplir con las características de designación mencionadas, se puede mencionar que, sin embargo, en muchas dependencias para suplir esta deficiencia, se hacen convocatorias dirigidas a los empleados para concursar por las plazas que han quedado vacantes; en dicho evento se aplica un examen de aptitudes y conocimientos que se requieran para el desarrollo de la plaza en cuestión, generalmente la oportunidad se dirige tanto a empleados de base como de confianza.

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.

Esta fracción debería de ser aplicada, con la salvedad de los puestos en que el nombramiento del titular esté sujeto a la discrecionalidad del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado.

A pesar del vacío legal que existe en la LFTSE en relación con los trabajadores de confianza, el 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que establece en su artículo 80 que las controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y remite las controversias entre los servidores públicos de confianza y las dependencias al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero éstos servidores públicos, de acuerdo a las interpretaciones que ha hecho el Poder Judicial Federal a través de diversas jurisprudencias, no gozan de estabilidad laboral y por lo tanto no pueden reclamar la reinstalación, ni el pago de indemnización alguna.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER SOBRE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRBAJADORES DE CONFIANZA

“Como lo expuesto en el artículo 124, de la Ley Federal del Trabajo, así como lo mandado en el 125 que se relaciona directamente con él, constituyen una excepción a la regla general de la reinstalación obligatoria, sólo

deben aplicarse en los casos estrictamente previstos en su articulado, es decir, en aquellos juicios en que el trabajador haya optado por la reinstalación en su empleo, de acuerdo con el derecho que le otorga la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, y el patrón, considerando que se trata de uno de los casos de excepción, se oponga a reinstalarlo, caso en el que debe pagar las indemnizaciones. Es inexacto que los trabajadores de confianza no tienen derecho, en términos absolutos, a ser reinstalados; lo que acontece es que respecto de ellos y los demás trabajadores que menciona el artículo 124 de la Ley Federal del Trabajo, opera un régimen especial, conforme al cual el patrón puede verse eximido de esa obligación, mediante el pago de las indemnizaciones establecidas por el artículo 125, de la propia ley, pero eso no impide que si un trabajador de confianza demanda la reinstalación y el patrón no se opone a ella, de acuerdo con el derecho que le otorga el artículo 124 de la referida ley, ello no impide, se repite, que una Junta de Conciliación y Arbitraje condene a la reinstalación de ese trabajador de confianza. Ahora bien, si el trabajador no llegó a demandar la reinstalación en su empleo, sino que exclusivamente demandó el pago de una indemnización, invocando primero que rescindió el contrato de trabajo por causa imputable al patrón y después que había sido despedido por el mismo patrón, es inconcuso que el trabajador sólo tiene derecho al pago de la indemnización y los salarios caídos, en los términos del artículo 123 de la ley laboral o del 125 B, de esa misma ley, cualquiera que se considerara procedente de las acciones que contradictoriamente ejercitó. Por ende, al absolverse del pago de veinte días de salarios por cada año de servicios prestados, no se violó precepto legal alguno, pues en los términos de la legislación laboral, el trabajador que reclama indemnización sólo tiene derecho al pago de ésta y de los salarios caídos, sin que sean aplicables los artículos 124 y 125 de la propia legislación, y salvo los casos de excepción que señalan los artículos 601 y 602 de la ley en cita".¹¹

Por lo que después de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la situación laboral de los trabajadores de confianza continúa igual, ya que cuando son despedidos acuden al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

¹¹ Tesis I.6ª. T. C.J. /70. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t, XXXIII, julio de 2005, p. 1336.

Sin embargo, es necesario reflexionar en el sentido de que subsisten varios aspectos que deben ser estudiados y definidos sobre los trabajadores de confianza, o sea un grupo de trabajadores del Servicio Profesional de Carrera, con el fin de no dejarlos a las interpretaciones del Poder Judicial o del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Especialmente a aquellos aspectos que deben considerarse o bien definirse claramente como:

- Los sistemas de separación: causas, procedimientos y efectos.
- Las indemnizaciones y sus montos para quienes sean separados injustificadamente.
- En general las condiciones generales de trabajo y sus derivados.

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1 El Ámbito de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no es de carácter laboral sino administrativo.

Hay que enfatizar que el ámbito material de esta Ley es administrativo y no laboral. La Ley del Servicio Profesional de Carrera prácticamente creo un régimen especial para los servidores públicos de confianza sujetándolos al Derecho Administrativo. Esto a pesar de que la Ley no señala su ámbito material y por la confusión que genera, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos con la Administración Pública Federal, en la que se mezclan aspectos laborales y administrativos.

La ley tampoco resuelve el problema del estado de indefensión en que se encuentran los trabajadores de confianza del Gobierno Federal; se considera que este ordenamiento es sumamente frágil en cuanto a este tema dentro del sistema. Ya que no establece los derechos y obligaciones de dichos servidores públicos.

2.2 Los puntos favorables del Servicio Profesional de Carrera

El más importante consiste en la difusión por primera vez en la historia de la Administración Pública Federal, de convocatorias públicas para la ocupación de sus plazas vacantes. Ya que anteriormente las plazas de confianza eran otorgadas a gente conocida o recomendada que en ocasiones no podía tener las aptitudes o conocimientos para ocupar dichas responsabilidades.

De ahí de la importancia, de que las vacantes del Servicio Profesional de Carrera sean conocidas por la población en general, y pueda participar cumpliendo los requisitos cualquier persona interesada en ser servidor público.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende los puestos de Enlace a Director General, incluyendo los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Se otorga el nombramiento de Servidor Público de Carrera a aquella persona que resulte ganador de un concurso de selección, o bien a los servidores públicos de libre designación que se encuentren ocupando puestos del Sistema, mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- Concluir su proceso de certificación de ingreso, con base en las reglas vigentes al momento en que lo iniciaron.
- Acreditar el resultado satisfactorio en por lo menos una evaluación anual de desempeño, así como la aprobación de las evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad.
- Resultar ganador en el concurso del puesto que ocupa.

Los servidores públicos de carrera se clasifican en:

1. Eventuales:

- a) Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño.
- b) Los nombrados con motivo de los casos excepcionales.
- c) Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema.

2. Titulares:

- a) Los que ingresan al Sistema mediante concurso público y abierto.

b) Los que ingresan al Sistema al acreditar cumplir los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito.

La ampliación de las perspectivas laborales de los servidores públicos, así como de egresados universitarios y de la ciudadanía en general, por el hecho de poder ingresar a la Administración Pública mediante convocatorias públicas.

2.3 Puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera

Dentro del Servicio Profesional de Carrera se observa todavía la centralización de los procesos administrativos, en virtud de que esto impide que las unidades administrativas tomen sus propias decisiones y tengan que realizar consultas para llevar a cabo sus proyectos administrativos.

“Un punto es la aparente desconfianza mutua, que tiene que ver con el supuesto mal manejo de los concursos que puedan hacer las dependencias al contar con el control absoluto de ellos. Se carece de un catálogo general de puestos en el que se concentra la totalidad de los puestos descritos de la APF centralizada. Su ausencia permitió que de manera temporal y sin criterios generales, ni supervisión previa, las áreas de recursos humanos estuvieran diseñando los perfiles de puestos para las convocatorias con el enorme riesgo y la posible sospecha de que el perfil

se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el cargo en esos momentos. Además, la actividad aún no se ha terminado, apenas está a la mitad del proceso de descripción de puestos, a pesar de que el sistema empezó hace varios años”. “En cuanto a la parte de la implementación, se identifica la ausencia de estructuras tipo, para las áreas de recursos humanos, por lo que prevalece la existencia de estructuras diversas con diferente y distinto potencial de capacitación para hacer frente a la operación de los 7 subsistemas que prevé la ley.”¹²

También creo que los trabajadores que pretenden ocupar una plaza dentro del Servicio Profesional de Carrera tienen muchas veces el visto bueno de sus superiores para participar en los concursos, y ocurre que el jefe inmediato de la plaza vacante ya tiene sus propio candidato, por lo que éste es sólo un trámite porque ya estaba elegido al ganador del concurso.

¹² Martínez, Rafael, 2006, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, Revista Gestión y Política Pública, México, Volumen XV, 2° ed., p. 473.

2.4 La Ley del Servicio Profesional de Carrera no reglamenta los salarios de los servidores públicos de la APF

La ley dejó fuera del modelo el tema salarial y sus incrementos, éste es un aspecto fundamental que no debería de omitirse y que necesariamente debería estar vinculado al subsistema de desarrollo profesional, el cual estará necesariamente relacionado a la política salarial y al tabulador de sueldos de la Administración Pública Federal.

Por lo que se requieren de definiciones de parte de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, sobre el manejo de la política salarial y su relación con el servicio público federal. Es importante el diseño de una política salarial y un tabulador sujetos a consideraciones técnicas.

La política salarial siempre será un instrumento fundamental en el desarrollo de las políticas de recursos humanos, lo que limita a los interesados y causa frustración entre los servidores públicos.

2.5 La ley no establece sanciones a las dependencias por su incumplimiento con el programa

Otra omisión importante de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es que no incluye ninguna medida destinada a sancionar su incumplimiento y su mal funcionamiento. Las sanciones se limitan a faltas administrativas especificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se sanciona el incumplimiento o la violación en que puedan incurrir las dependencias públicas del Gobierno Federal.

Una de las contradicciones en el diseño del sistema es que si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas a la Secretaría de la Función Pública, también pide que la ejerza en coordinación con las dependencias mediante los comités. En el modelo original la delegación de estas facultades se pensó como un elemento que ayudaría a evitar retrasos en la gestión de recursos humanos, con ello se superaría el sistema que favorecería la centralización de todas las decisiones, con los consecuentes costos negativos, tal como ha ocurrido en los servicios civiles de otros países.

Sin embargo, esto deja dos opciones: primera, que la Función Pública incumpla centralizando la dirección del sistema o segunda, que efectivamente se aliente la

desconcentración de la gestión de recursos humanos sin dirección. La citada dependencia ha optado por la primera vía.

El Servicio Profesional de Carrera es apenas el primer paso, para lograr una efectiva profesionalización de la función pública. La vinculación adecuada de las mediciones del desempeño y el presupuesto es un aspecto débil en su operación, y que en un futuro será clave para mejorar la gestión pública.

2.6 Planeación de Recursos Humanos

El subsistema de planeación será un sistema permanente con apoyo informático que permita:

- Administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un archivo de talentos de los servidores de carrera, así como de candidatos externos.
- Llevar a cabo el proceso de planeación en forma integral para vincularlo con la visión de Gobierno.
- Conocer cuantitativamente y cualitativamente las necesidades de recursos humanos en la APF.

- Que genere la información suficiente para el adecuado desempeño de los subsistemas de reclutamiento, selección, formación, desarrollo profesional, evaluación por competencias y resultados, así como reubicación y separación.
- Será administrado y operado en cada dependencia y se integrará centralmente para su análisis y la definición de política.
- Este subsistema tendrá a su cargo el ingreso, capacitación y certificación de capacidades, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y separación para llevar el control y evaluación.
- Este subsistema es de los más importantes, ya que contempla el ingreso al Servicio Profesional de Carrera, el cual considero es el punto central ya que su mejor funcionamiento se reflejaría en que los mejores candidatos ganaran los concursos de ingreso y estos se realizaran con total transparencia lo cual tendría beneficios para la Administración Pública Federal.

2.7 Ingreso

El subsistema operará bajo el principio de mérito e igualdad de oportunidades con el objeto de asegurar que las mejores mujeres y hombres formen parte del servicio público.

El ingreso constituye el reto principal y el fundamento del éxito del sistema, y plantea los siguientes tipos:

- Ingreso al sistema de personas que actualmente ocupan cargos en la Administración Pública Federal y que desean ingresar ocupando sus mismos puestos.
- Ingreso al sistema para los niveles de Enlace a través de las ferias de reclutamiento que las instituciones educativas en coordinación con la Administración Pública Federal realizan para atraer nuevos talentos.

Sin embargo, para 2002 el 82.0% de las instituciones no publicaban las plazas vacantes para el ingreso al servicio público federal, por no ser una práctica normada en la Administración Pública Federal Centralizada.¹³

Existe una carencia de medidas que perfeccionen los procedimientos para garantizar la participación abierta en igualdad de condiciones para todos los aspirantes.

2.8. Capacitación y Certificación de Capacidades

Este subsistema resulta de vital importancia en la profesionalización de los servidores públicos, pues todo el funcionamiento del sistema está centrado en un modelo basado en competencias. Se establece el perfil de puestos por competencias en tres bloques:

- Capacidades de visión de Gobierno.

¹³ Secretaría de la Función Pública, “Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006”, México, 16, agosto de 2005, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/ucgp/normatividad/libros-blancos/servicio-profesional-de-carrera-y-mejora-de-los-subsistemas.html>

- Capacidades gerenciales. La Función Pública presentó una serie de competencias directivas, que serán seleccionadas por las dependencias, para definir el nivel de exigencia para los 6 niveles gerenciales.
- Capacidades técnicas. Las dependencias definirán las competencias sustantivas con una metodología proporcionada por la Función Pública.

Una pieza fundamental de ese subsistema es el de la certificación. La Secretaría de la Función Pública definirá los mecanismos bajo los cuales se promoverá la participación de terceros que garanticen la eficiencia y la transparencia en el proceso de certificación de estas capacidades.

Además comprende los programas para la actualización, desarrollo y certificación de los servidores públicos. Establece como una obligación de los servidores profesionales de carrera, certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada 5 años para acreditar que se mantienen actualizados en los conocimientos necesarios para el desempeño de sus cargos. El servidor público que no apruebe una evaluación de este tipo tiene derecho a un segundo examen de certificación, pero en el supuesto de que no apruebe esta segunda evaluación será separado de su cargo.

2.9 Desarrollo Profesional

El subsistema se integra con los siguientes elementos:

Cada servidor público con base en la orientación de la Administración Pública Federal y en sus propias preferencias podrá trazar su plan de carrera: Movilidad y ascenso al interior de su área de trabajo, entre dependencias, con instituciones públicas, privadas y sociales, con diferentes órdenes de Gobierno y con otros sistemas de carrera.

El intercambio de servidores públicos con instituciones diferentes a la Administración Pública Federal centralizada, se realizará en el contexto de los convenios que se suscriban para el efecto. Lo que reforzará la formación y el desarrollo de los servidores públicos.

2.10 Evaluación del Desempeño

Con el objeto de asegurar que las mejores mujeres y hombres, los más profesionales, contribuyan a la consecución de resultados institucionales este subsistema establece los siguientes mecanismos:

Evaluación de las competencias individuales al menos cada cinco años. (Condición de despido sin responsabilidad para la Administración Pública Federal si no se acredita la evaluación en dos eventos consecutivos).

Evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupos de función de metas concertadas. (Condición para aplicación de pago extraordinario).

El Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito evaluar cuantitativa y cualitativamente la labor de los servidores públicos de carrera, así como su aportación al cumplimiento de las metas institucionales de la dependencia. De los resultados de dichas evaluaciones se pueden desprender estímulos al desempeño destacado, así como la separación del cargo, cuando en dos evaluaciones, un servidor de carrera no obtuviera resultados satisfactorios.

Tiene como objetivos evaluar la operación del sistema así como diseñar los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento del sistema en general. La Ley prevé la integración de Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia u órgano desconcentrado.

Estarán presididos por el Oficial Mayor o su equivalente, un funcionario de carrera representante del área de Recursos Humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Entre las atribuciones que tienen dichos Comités están las relativas a definir los programas de capacitación, diseñar y aplicar de acuerdo a lo que establezca el Reglamento y la Secretaría de la Función Pública los métodos de evaluación del desempeño, aprobar los cargos que por excepción sean de libre designación y realizar estudios y propuestas para la mejor operación de los subsistemas.

2.11 Reubicación y Separación

Este subsistema operará con base en el principio de respeto a las personas que integran el servicio público; se contemplan causales y mecanismos específicos de separación y, en su caso, de reubicación en un marco de transparencia.

Establece las causas por las cuales deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor profesional de carrera, sin responsabilidad para las dependencias. Las causas que establece la Ley de separación del cargo son: la renuncia; la defunción del servidor público de carrera; la sentencia firme que imponga al servidor público una pena privativa de la libertad; el incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones; el hacerse acreedor a una sanción administrativa que implique

separación del servicio o reincidencia, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño; o cuando el resultado de dicha evaluación sea deficiente.

Como medios de defensa, la Ley sólo prevé un recurso administrativo denominado de revocación que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección. Podría reglamentarse otro recurso para regular la atribución que la ley otorga a la Secretaría de la Función Pública para resolver las inconformidades que deriven de la operación del sistema. Finalmente, la ley establece que las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de esta ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aquellas diferencias de carácter administrativo deberán conocerse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS SOBRE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

3.1 La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería considerar otros aspectos

Contar con personal capacitado por instituciones educación superior para brindar mejores servicios públicos con calidad y profesionalismo.

Llevar a cabo una permanente capacitación y actualización profesional.

Dar oportunidad de intercambios de recursos humanos con el sector público, privado y con gobiernos estatales y municipales, para el reforzamiento de conocimientos y habilidades.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública debe tener la participación activa de los sectores de la sociedad directamente involucrados e interesados, y debería tener entre otras, las siguientes características:

Sería importante que funcionara como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración

Pública. La calificación profesional de los servidores públicos sería como condición para el desarrollo y eficiencia.

Debe concebirse también como una estrategia fundamental, que permita modernizar los sistemas de administración de personal.

3.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería establecer un tabulador salarial

A fin de que realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldo, compensaciones y prestaciones competitivas. No es posible aspirar a un personal calificado, capaz y honesto sin un adecuado nivel de retribuciones.

En virtud de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera no contempla aumentos salariales a los integrantes del sistema, ya que faltó establecer un tabulador.

Cabe destacar que las reformas efectuadas en 2000 y en 2005 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de la Administración Pública Federal, cuyo Artículo 65, Fracción XII, obligaba a la Administración Pública Federal, tanto

del sector público central como paraestatal, a que los beneficios económicos y las demás prestaciones derivadas de los contratos colectivos y condiciones generales de trabajo del Gobierno federal no se harían extensivas en favor de los servidores públicos de mandos medios, superiores y personal de enlace, lo cual también afecta a los Servidores Públicos de Carrera, y que estuvieron vigentes hasta el 2013.

Esta disposición imponía a los titulares de las dependencias que se rigen por los apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, lo cual incluye secretarías de Estado, organismos descentralizados, desconcentrados, empresas paraestatales, banca de desarrollo y universidades autónomas, que realizaran las acciones necesarias para que quedaran excluidos de los beneficios laborales que perciben los trabajadores en general.

Hasta 2014, los mandos medios que también forman parte del Servicio Profesional de Carrera recibirán un incremento salarial, que determinará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta el momento se especula que será del 3.9 por ciento, lo cual es insuficiente por el rezago salarial que desde 2002 afecta a los servidores públicos comprendidos en esos rangos del gobierno federal.

Las reformas de austeridad de 2000 y 2005 citadas anteriormente violan el principio de extensibilidad contenido supletoriamente en el Artículo 396 de la Ley Federal del Trabajo reformada el 30 de noviembre de 2012, el cual ordena que las estipulaciones de los contratos colectivos de trabajo (CCT) deban ampliarse a todas las personas que trabajen en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato.

Asimismo, violenta el Artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo, el cual prevé que las condiciones de trabajo contenidas en los CCT se harán extensivas al personal de confianza, salvo disposición expresa pactada con el gremio. La regla general es que opere un principio de igualdad en las condiciones de trabajo, y sólo excepcionalmente podrá operar una limitación a este derecho. Lo lesivo de la reforma es que otorga carácter de confianza a quien no lo es, suprime derechos sobre la base de la discrecionalidad y rompe con el principio general de igualdad; por lo que una ley fiscal desplaza a la laboral.

3.3 Los ingresos al Servicio Profesional de Carrera deberían ser avalados por instancias externas a la APF

Un punto importante que debe evaluarse es la estricta selección del personal que desea ingresar a la Administración Pública, y que cumpla con los requisitos que la propia ley exija, con lo que inmediatamente se contará con personal más calificado.

Pero debe darse más transparencia a los resultados de las convocatorias de las vacantes del servicio público, además de que podrían participar instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y el Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. (CIDE), en la revisión de los exámenes y los expedientes del personal que ingresará al Servicio Profesional de Carrera para que se dé verdaderamente en un ámbito de completa transparencia.

En principio se deberían establecer los siguientes criterios de selección:

Las entrevistas a los candidatos deberían ser hechas por instancias externas al Gobierno Federal para que puedan ser imparciales. Para que ocupe la vacante quien obtenga los resultados más altos de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados.

3.4 La capacitación y evaluación dentro del Servicio Profesional de Carrera

La evaluación del personal que ya labora en las distintas áreas del Servicio Público, pues se deberá garantizar la estabilidad laboral a todos los servidores públicos que tengan buenos índices de productividad, relacionada con los resultados del trabajo desempeñado y el cumplimiento metas y objetivos planeados.

Los servidores públicos que tengan bajos niveles de productividad se les capacitarán para que los alcancen y tengan asegurada su estabilidad laboral.

En el sistema permanente de capacitación, se deberá tomar en cuenta los requerimientos específicos para cada área de trabajo y estándares generales para cargos similares en otras áreas.

3.5 El Servicio Profesional de Carrera como estrategia para modernizar la administración de personal.

La institucionalidad del Servicio Profesional de Carrera debería de llevar aparejada una verdadera reingeniería de toda la Administración Pública Federal, porque el sistema actual se limita a un grupo muy reducido de servidores públicos, por lo cual se debería involucrar a los trabajadores de base y así verdaderamente modernizar la administración de recursos humanos.

“Este aspecto, además del tiempo en el servicio y calificación en el desempeño de las labores encomendadas, marcan las oportunidades de ascenso, lo que garantiza, por un lado la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre de que ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto,

encontrará la mejor alternativa de solución y adaptación y por consecuencia, la continuidad en las funciones”.¹⁴

Creo que el mayor reto del Gobierno Federal debería ser un Servicio Profesional de Carrera con procesos más transparentes, con el objeto de atraer a profesionistas talentosos que aporten sus conocimientos a la Administración Pública Federal, y esto traiga beneficios para la ciudadanía y verdaderamente sirva para cumplir su objetivo de modernizar la administración del personal gubernamental.

3.6 El Servicio Profesional de Carrera en estados y municipios

En los últimos años, como consecuencia del paulatino fortalecimiento del federalismo y de los avances en el proceso de descentralización, los estados y, en menor medida, los municipios han obtenido mayores atribuciones y responsabilidades. Estas instancias gubernamentales han obtenido, en consecuencia, mayores recursos para cumplir con sus responsabilidades.

¹⁴ Armas, Raúl, “El Servicio Público de Carrera en la Función de Evaluación y Control; Antecedentes y Prospectiva”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, México, no. 15, Enero-Junio 1999, pp. 253-256.

Por otra parte, para que los órganos de control puedan desarrollar sus funciones, es un requisito casi indispensable que gocen de cierta autonomía de los órganos controlados. De lo contrario, cualquier relación de subordinación o de sujeción podría pervertir la tarea fiscalizadora que realizan. Así, cuando los organismos de control son razonablemente autónomos, están en mejores posibilidades de establecer sistemas de carrera, ya los puestos no son parte del botín político y sus funciones no dependen de voluntades, sino de reglas. De esta forma, es posible advertir que los órganos de control son un terreno propicio para el establecimiento de Servicios Profesionales de Carrera.

3.7 El Servicio Profesional de Carrera debe procurar la permanencia de sus funcionarios, pero que puedan ser objeto de sanciones

Debe diseñarse un sistema que permita el desarrollo de una carrera de largo plazo para los funcionarios que se mantengan dentro de los estándares exigidos. Sin embargo; es indispensable evitar que un funcionario esté permanentemente buscando acceder a una plaza superior, porque, inevitablemente, el ascenso dentro de la pirámide jerárquica es limitado, lo que genera sentimientos de frustración. Por lo que conviene complementar la posibilidad de ascensos en la escala jerárquica con lo que se ha llamado carrera horizontal, esto es, un mecanismo por medio del cual un funcionario pueda tener acceso a mayor reconocimiento y retribución, con

bases en su mérito y buen desempeño, sin tener que ascender de puesto necesariamente.

Finalmente, uno de los desarrollos más importantes de los sistemas de carrera se refiere a que se cuente con un mecanismo de sanción transparente y justo, pero que evite que se confunda la estabilidad en el empleo (característica de los sistemas de carrera) con la inamovilidad (característica de las viejas burocracias).

Que exista la posibilidad, mediante procedimientos legales y claramente establecidos, de sancionar o, en caso necesario, remover a los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones o que incurran en infracciones legales.

“Es necesario, por una parte, estar conscientes de los costos que implica y de los problemas que un mal diseño puede generar. Por otra parte, lo más importante es diseñar servicios profesionales que se adecuen apropiadamente a las características, las necesidades y la misión de cada institución. No hay fórmulas generales aunque sí lo que se han llamado mejores prácticas, como las descritas

en este artículo. En todo caso, un buen servicio requiere un compromiso político, recursos económicos y habilidades administrativas y de gestión”¹⁵.

Es fundamental considero que con el cambio de partido político en el Gobierno Federal se continúe y perfeccione el Servicio Profesional de Carrera, para que realmente cumpla con su función de mejorar el servicio público en la APF y también los servidores públicos sean beneficiados con las mejoras de necesita el programa.

“También, es urgente perfeccionar un sistema permanente de capacitación, el que tendrá como líneas generales, capacitar para que se alcancen los niveles adecuados de productividad y promover la movilidad horizontal y sobre todo un permanente sistema de evaluación de resultados tomando en cuenta: Indicadores de desempeño y estándares de productividad. Por todo lo anterior, es necesario el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera, ya que es el fundamento de la eficiencia de la administración pública”¹⁶.

¹⁵Méndez, José, “Servicios Civiles en los Órganos de Control, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales”, México, no. 15, enero-junio 1999, pp. 36-42.

¹⁶ Herrera, Agustín, “La Eficiencia de la Administración Pública: Fundamento del Servicio Civil de Carrera”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, no. 15, enero-junio 1999, pp. 179-187.

Actualmente la capacitación a los Servidores Públicos de Carrera se nos otorga en base a un catálogo de cursos que nos da a conocer el área de Recursos Humanos, quien contrata a empresas privadas para impartirnos de manera obligatoria 2 cursos al año de 20 horas cada uno, con temas como Cultura de la Legalidad, Redacción, Equidad y Género, Administración del Tiempo, Ética y Valores, etc. los cuales realmente no dan un valor agregado al servidor público, porque no hace un diagnóstico previo del trabajador, ni se toma en cuenta sus necesidades reales de capacitación.

El servidor público tiene obligación de acreditarlos con un puntaje de 80, y cumplir con el requisito de acreditar las 40 horas de capacitación exigidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

3.8 Resultados del informe de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011.

El marco legal en la materia no generalizó la obligación de instrumentar el Servicio Profesional de Carrera en los organismos descentralizados y entidades del sector paraestatal, el Poder Legislativo y Judicial Federal y los órganos constitucionalmente autónomos.

En cuanto al Servicio Profesional de Carrera los diagnósticos de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación, dada a conocer el 10 de octubre de 2011, muestran que en el periodo de 2004 a 2011 no se logró la profesionalización del servidor público y por consiguiente, su estabilidad y seguridad de permanencia en el empleo, lo que ha incidido en el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

En los últimos 7 años de 2004 a 2011, la Administración Pública Federal incrementó su plantilla laboral, no así el personal asimilado por el Servicio Profesional de Carrera.

De acuerdo con el Informe de la Cuenta Pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011, en el año 2004 cuando arrancó el programa del Servicio Profesional de Carrera, la Administración Pública Federal tenía una plantilla de 1 millón 312 mil 809 servidores públicos de los cuales apenas 30 mil 281 formaban parte del Servicio Profesional de Carrera.

En el referido Informe de la Cuenta Pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación, se da a conocer que para 2011, la plantilla creció a 1 millón 617 mil 112

trabajadores, de los cuales sólo 29 mil 711 pertenecen al Servicio Profesional de Carrera.

Lo anterior, muestra que en contraste con el crecimiento de la plantilla de personal, la cobertura del Servicio Profesional de Carrera disminuyó concluyó la Auditoría Superior de la Federación.

3.9 Resultados del informe de la Auditoría Superior de la Federación de la fiscalización de la cuenta pública 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014.

En este informe, la Auditoría Superior de la Federación establece que el Servicio Profesional de Carrera¹⁷ es un elemento clave para la profesionalización de los servidores públicos, que su intención es fomentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se puede traducir en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, reduciendo la opacidad y posibles prácticas de corrupción. Este servicio permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y

¹⁷ Auditoría Superior de la Federación. “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

permanencia en la APF mediante el mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad. El cual fue publicado el 10 de febrero de 2014 en la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ello, en 2003 se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo propósito fue establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, y con la modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en ese año, le otorgaron las facultades para coordinar la implantación de dicho servicio.

Sin embargo, en la ley no se estableció un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades del sector paraestatal implementen el Servicio Profesional de Carrera.

De acuerdo con lo establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el sistema debió operar en su totalidad en un periodo que no excediera de tres años a partir de la entrada en vigencia de la ley, por lo que la plena operación del servicio debió lograrse en 2006, situación que no se concretó, debido a que el Sistema todavía continúa en fase de consolidación en la instrumentación de planes individuales de carrera y

trayectorias de ascenso y promoción, así como la instauración de metas e indicadores para evaluar el propio sistema, en su esquema de evaluación y control.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se señala la estrategia 4.3, que consiste en “Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal”, donde se establece que para mejorar el Servicio Profesional de Carrera se requiere de criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias.

Con la revisión de la información del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) de la SFP, del reporte “Universo de servidores públicos de la Administración Pública Federal” y de los Informes de Labores de la dependencia, se identificó el total de servidores públicos de la APF y los incorporados al SPC del periodo de 2004 a 2012¹⁸, con lo cual se determinó el porcentaje de cobertura del SPC, como se muestra en la gráfica siguiente:

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm>



Cifras al cierre de cada año, y a octubre para 2012. Las cifras del total de servidores públicos corresponden a los registros de la Secretaría de la Función Pública con base en los reportes que les remiten las dependencias y entidades, por lo cual pueden ser incompletas.

En 2004, año en que empezó la operación el SPC, la APF tenía una plantilla de 1 millón 312,809 servidores públicos de los cuales 30,281 (2.3%) formaban parte del SPC; en 2012, la plantilla ascendió a 1 millón 592,304 servidores públicos de los cuales 29,932 pertenecían al servicio (1.9%).

Asimismo, en las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación se identificó que la SFP no diseñó, ni instrumentó indicadores para medir y evaluar

el cumplimiento de los principios rectores del SPC, consistentes en legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Sin embargo los resultados de la Auditoría Superior de la Federación del 2012 señalan que la fiscalización de los servicios profesionales de carrera en el Gobierno Federal ha permitido detectar debilidades en el diseño y operación de los servicios, tales como deficiencias en la difusión de las convocatorias, por lo que no se atraen a todos los aspirantes potenciales; complejidad y falta de criterios claros en el proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menos certeza a los aspirantes; el marco normativo no regula con claridad el procedimiento administrativo para presentar inconformidades a causa de las evaluaciones del desempeño; carece de un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Profesional de Carrera, lo que minimiza los incentivos para que los servidores públicos opten por el esquema de carrera profesional.¹⁹

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado la línea estratégica de

¹⁹ Auditoría Superior de la Federación. “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

fomentar el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Gobierno Federal, promover la eficiencia y la eficacia de la acción pública, y la implantación de mejores prácticas gubernamentales.

Creo que la participación de la ASF en la revisión y mejoras del Servicio Profesional de Carrera es fundamental en los cambios y modificaciones que necesita el sistema para realmente convertirse en un instrumento donde los procesos sean transparentes y cumpla con su papel de ocupar a los servidores públicos más capaces para ocupar una plaza dentro de la Administración Pública Federal.

De esta manera ha sido puntual la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (2000-2012) a la implementación de este sistema en la administración pública, como se muestra a continuación.

SERVICIOS DE CARRERA FISCALIZADOS CUENTA PÚBLICA 2000-2012			
DENOMINACIÓN	CUENTA PÚBLICA	ÁMBITO	DEPENDENCIA O ENTIDAD
Servicio Exterior Mexicano	2000	Poder Ejecutivo	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Servicio Profesional Electoral	2000	Órgano Constitucionalmente Autónomo	Instituto Federal Electoral (IFE)

Servicio Fiscal de Carrera	2001 y 2005	Poder Ejecutivo	Servicio de Administración Tributaria (SAT)
Sistema Integral de Profesionalización del INEGI	2001	Poder Ejecutivo	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Servicio Civil de Carrera del Instituto Federal de Defensoría Pública	2001	Poder Judicial	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	2002	Poder Ejecutivo	Procuraduría General de la República (PGR)
Servicio Profesional Agrario	2003	Poder Ejecutivo	Procuraduría Agraria (PA)
Servicio Civil de Carrera Policial	2004	Poder Ejecutivo	Policía Federal (PF)
Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	2005	Poder Ejecutivo	Secretaría de la Función Pública (SFP)
Sistema de Carrera Judicial	2006	Poder Judicial	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
Auditoría de Desempeño al Programa de Carrera Magisterial	2007	Poder Ejecutivo	Secretaría de Educación Pública (SEP)

Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	2008	Organismos Autónomos	Tribunales Agrarios
Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal	2010	Poder Ejecutivo	Secretaría de la Función Pública. (SFP)
Carrera Policial	2011	Poder Ejecutivo	Policía Federal (PF)
Carrera ministerial y pericial	2011	Poder Ejecutivo	Procuraduría General de la República (PGR)

Fuente de información²⁰

Con motivo de las auditorías realizadas al SPC, se identificó, en términos generales, que éstos se encuentran en su fase de implementación, y tuvieron observaciones fundamentalmente en los procesos de ingreso y capacitación, y que no se ha logrado el diseño de la formación profesional de los servidores públicos y la evaluación del desempeño.

²⁰ Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014.
<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal²¹ se publicó 31 años después de planteada la necesidad de profesionalizar el servicio público en 1983; sin embargo, ésta no estableció un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades del sector paraestatal de la APF implementen el SPC; asimismo, aun cuando el Servicio Profesional de Carrera (SPC) debió operar en su totalidad en 2006, todavía continúa en fase de consolidación.

Por otra parte, la cobertura del SPC respecto del total de servidores públicos de la APF disminuyó en 0.4 puntos porcentuales, al pasar de 2.3% en 2004 a 1.9% en 2012.

²¹ Información proporcionada por la SFP con las “Fichas de línea de acción” del “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012”, Secretaría de la Función Pública, 2012.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- Considero que la escasa experiencia que se ha acumulado en los años que lleva operando el sistema del Servicio Profesional de Carrera no permite llegar a conclusiones definitivas; sin embargo, se pueden apuntar algunos elementos respecto de la operación de los subsistemas que si pueden llegar a convertirse en limitantes para lograr un adecuado funcionamiento.

En el de ingreso, existen serias dudas sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de visión de Gobierno, puesto que en lugar de medir las habilidades de los candidatos se limitan a conocer sus impresiones sobre su trabajo. Pruebas que no ofrecen claros márgenes para discriminar información y menos aún para seleccionar a los mejores candidatos.

Por lo que se podrían realizar otro tipo de evaluaciones que resultaran más adecuadas para jerarquizar y seleccionar a los futuros servidores públicos. Uno de los problemas más importantes que los servicios profesionales de carrera intentan resolver es justamente evitar el favoritismo en la selección de los candidatos.

Sin embargo, de acuerdo a los resultados de 2012 de la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización de los servicios profesionales de carrera en el Gobierno

Federal ha permitido detectar debilidades en el diseño y operación de los servicios, tales como deficiencias en la difusión de las convocatorias, por lo que no se atraen a todos los aspirantes potenciales; complejidad y falta de criterios claros en el proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menos certeza a los aspirantes.

2.- Por otra parte, su marco normativo no regula con claridad el procedimiento administrativo para presentar inconformidades a causa de las evaluaciones anuales del desempeño de los servidores públicos de carrera; carece de un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Profesional de Carrera, lo que minimiza los incentivos para que los servidores públicos que ya laboran dentro de la Administración Pública Federal opten por participar dentro del propio esquema del servicio, ya que los responsables del proceso tienen sus candidatos o pueden ser fácilmente inducidos por sus superiores jerárquicos, por lo que el proceso de selección debería ser realizado por una instancia externa, y más transparente con evaluaciones hechas por alguna institución educativa de prestigio que dé certeza con los resultados de la evaluación.

3.- Cabe destacar una importante aportación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera consistió en que el Gobierno Federal realiza la publicación de convocatorias públicas para la ocupación de las vacantes dentro de la Administración Pública Federal. La posibilidad de que por fin una parte de servidores públicos de confianza

en funciones, que ingresen al Servicio Profesional de Carrera cumpliendo los requisitos, alcancen la estabilidad en el empleo que les otorga la ley, supuestamente los mantendría ajenos a los cambios políticos sexenales.

Otra ventaja es que ingresa a la Administración Pública personal nuevo, sin los supuestos vicios que aquejan al servidor público, lo que debe trascender en una administración de profesionales competentes, honestos, seguros de servir al Estado, y con espíritu de servicio público, para que su esfuerzo se refleje como utilidad colectiva de la nación.

4.- La profesionalización de los servidores públicos, abre la competencia para que sea el mérito y no lo circunstancial de las decisiones, lo que determine la calificación profesional y por tanto, el ingreso a la función pública. La equidad permitirá la obtención de ingresos acorde a las capacidades, garantizar el retiro digno y traerá como consecuencia una administración pública eficiente, honesta e imparcial.

5.- El Servicio Profesional de Carrera mantiene una cobertura mínima de servidores públicos con respecto al universo de trabajadores de la administración Pública Federal.

6.- Se carece de un catálogo general de puestos en el que se concentre la totalidad de los descritos de la Administración Pública Federal centralizada. Su ausencia permitió que de manera temporal y sin criterios generales, ni supervisión previa, las áreas de recursos humanos estuvieran diseñando los perfiles para las convocatorias con el enorme riesgo y la posibilidad de que éste se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el cargo.

7.- Aún se está lejos de alcanzar un proceso de normalidad dentro del Servicio Profesional de Carrera, que signifique el pleno funcionamiento de las administraciones públicas, a partir de un supuesto entendimiento de los diferentes actores tanto internos como externos.

Lo importante es que la inserción de esta figura a la vida política, no ha sido fácil o sencilla. Sin lugar a dudas viene a trastocar intereses y como tal, contribuye a transformar la cultura política administrativa prevaleciente. Es un proceso de largo plazo, en el que están en juego muchas cosas que van desde formar personas, adoptar nuevo valores, hasta desarrollar herramientas nuevas que mejoren la gestión de los individuos, que, en su conjunto y en gran medida transformarán a la Administración Pública.

8.- Es evidente que hay áreas de la Administración Pública con niveles de desarrollo distintas. En algunas de ellas se observa un progreso y han asumido el cambio con naturalidad y por lo tanto, precisamente en ellas se tendrá que centrar la atención.

Sin embargo, es una realidad de que la existencia de servicios profesionales de carrera en otras esferas de la administración pública no es garantía de que funcionen bien, y que dé lugar a que se esté hablando de dos espacios administrativos diferentes. Por esta razón, es importante que valore lo que está sucediendo a su alrededor, para aprender de las experiencias y se consolide lo ya existente.

Los retos por enfrentar, no son sencillos, los servicios profesionales no se culminan a partir de la promulgación de leyes, ni son normas jurídicas exclusivamente. Uno de ellos será el de institucionalizar órganos confiables e imparciales responsables de los concursos de ingresos, evaluación del desempeño y capacitación, tarea que no es menor en esta dinámica.

9.- Creo que el más recurrente defecto del sistema ha sido la discrecionalidad y parcialidad con la que los funcionarios responsables del programa han actuado al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se ha abusado en la autorización de nombramientos

temporales para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección al que se refiere la legislación. Lo que la ley establece como un caso de excepción se aplica de manera rutinaria y sistemática.

Los concursos se han caracterizado por un acentuado sesgo y manejo discrecional de la información y decisiones en beneficio de algún candidato previamente designado para ganar el concurso. Lo que lesiona los principios de reconocimiento del mérito y la competencia que sustenta la filosofía del sistema.

Ocurre que en la fase de la entrevista con los integrantes del comité de selección, en donde, si no gana el candidato elegido, éste declara desierto el concurso, y deja sin posibilidad alguna a los demás aspirantes al cargo.

En la práctica, prevalece el ingreso al servicio público federal vía el amiguismo, el compadrazgo, haciendo a un lado el principio de imparcialidad sugerido por la ley. Ha existido simulación en el proceso de selección e ingreso de nuevos servidores públicos.

Sigue habiendo una inexistencia de reconocimiento de méritos a los servidores públicos de carrera destacados para ocupar puestos de mayor jerarquía, con lo cual el principio de competencia por mérito, plasmado en la ley, se ha visto menospreciado.

También han afectado al sistema los cambios frecuentes del personal encargado de operar el sistema del Servicio Profesional de Carrera, lo que ha generado retrasos u omisiones en las gestiones administrativas de los servidores públicos.

10.- Cabe destacar que el procedimiento de selección de los aspirantes comprende las siguientes etapas:

- Revisión curricular.
- Examen de conocimientos.
- Evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos. (Cotejo Documental)
- Evaluaciones de habilidades
- Entrevistas y
- Determinación.

Durante las etapas de Entrevista y Determinación se reúne nuevamente el Comité Técnico de Selección para realizar las entrevistas a los candidatos finalistas, así como dar por concluido el proceso de selección. El cual es encabezado por el superior inmediato de la plaza vacante, quien junto con el comité resuelve al ganador del concurso. La Dirección General de Recursos Humanos informa a la Unidad Administrativa, con copia de conocimiento a la Dirección de Administración de Personal el resultado del concurso, sea desierto o con ganador.

Lo anterior deja en manos del comité técnico de selección la decisión más importante del proceso, lo cual insistimos debía ser realizado por una instancia externa, para que el proceso sea transparente, equitativo y lejos de las decisiones de los funcionarios de las dependencias.

11.-A pesar de lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera los trabajadores certificados por el propio sistema, hemos sufrido con las decisiones de los funcionarios ya que nuestros jefes toman la determinación cuando existe una vacante en el área de quienes deben participar en los concursos para acceder a una plaza vacante,

12.- En mi experiencia profesional, es muy difícil ganar un concurso del Servicio Profesional de Carrera, primero porque son muy pocas las vacantes reales, y en

segundo término porque con los cambios de funcionarios, éstos traen a su personal de confianza y para evitarse el concurso, aplican la excepción establecida en el artículo 34 de la propia ley.

13.- Considero que nuestro país tiene grandes problemas de fondo que impiden que las decisiones gubernamentales como la creación del Servicio Profesional de Carrera sea exitoso, porque al ser un programa limitado a unos niveles de plazas, y a que la decisión del jefe inmediato de la plaza vacante sea definitiva para elegir al ganador del concurso, no a los méritos o capacidades de los aspirantes, hace que este sistema tenga más desaciertos que logros.

Faltaría que se hiciera una reingeniería del sistema por instituciones externas al Gobierno Federal para que cumpliera con su intención de tener a mejores servidores públicos y no a un personal que ingresa por sus contactos y no por méritos propios.

14.- También hay que destacar que la Auditoría Superior de la Federación no ha dado a conocer hasta la fecha los resultados de la revisión del 2013 del Servicio Profesional de Carrera, por lo que no es posible saber lo sucedido con el cambio de Gobierno, porque en mi experiencia personal hubo despidos injustificados de trabajadores certificados, lo cual afecta la supuesta estabilidad laboral que debíamos de tener.

15- Consideró que sería importante incluir un capítulo en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado sobre los derechos y obligaciones de los Trabajadores de Confianza, con el objeto de que se les brinde plena protección jurídica en el ejercicio de sus funciones y actividades.

GLOSARIO

Administración Pública Federal	APF
Ley del Servicio Profesional de Carrera	LSPC
Reglamento del Servicio Profesional de Carrera	RSPC
Auditoría Superior de la Federación	ASF
Ley Federal del Trabajo	LFT
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	LFTSE
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Instituto Politécnico Nacional	IPN
Centro de Investigación y Docencia Académica A. C.	CIDE
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	LFRASP
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Secretaría de la Función Pública	SFP
Poder Judicial Federal	PJF
Poder Judicial Federal del Distrito Federal	PJDF