



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

CORRUPCIÓN EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: SELECCIÓN
DE PERSONAL.

TESIS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN DERECHO.

PRESENTA:

ULISES DE LA SERNA ALZAGA

TUTOR PRINCIPAL

ALFONSO ESTUARDO OCHOA HOFMANN
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX. , SEPTIEMBRE, 2021.



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.

Agradecimientos

Agradezco a mi asesor, al Profesor Alfonso Estuardo Ochoa Hofmann, por su tiempo, dedicación y compromiso con mi trabajo. Admiro su compromiso con el Derecho y la Justicia, pero, sobre todo su vocación para enseñar.

Agradezco a mi Universidad por ser ese lugar que tiene espacio para todos los que queremos estudiar, a la cual no le importa de dónde vengas o cómo seas, si quieres pertenecer a ella y estás dispuesto a esforzarte, siempre tendrá las puertas abiertas.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ya que con la beca que me otorgó pude solventar mis gastos de manutención, lo cual redundó en la consecución de este grado académico.

Índice

<i>Introducción</i>	6
<i>Abreviaturas y denominaciones importantes</i>	10
<i>Capítulo 1, El Sistema de Botín en México</i>	12
1.1 <i>Historia del Sistema de Botín en México</i>	12
1.2 <i>El Sistema de botín</i>	14
1.2.1 <i>Corrupción en la designación de puestos</i>	18
1.3 <i>Percepción de la ciudadanía</i>	19
1.4 <i>La selección de personal en México</i>	21
<i>Capítulo 2, El Servicio Profesional de Carrera en México</i>	25
2.1 <i>Actualidad en la Administración Pública Federal</i>	25
2.2 <i>Reseña histórica del Servicio Profesional de Carrera</i>	26
2.3 <i>Servicio Profesional de Carrera</i>	32
2.3.1 <i>Los Niveles de los Servidores Públicos de Carrera</i>	34
2.3.2 <i>Derechos de los Servidores Públicos de Carrera</i>	35
2.3.3 <i>Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera</i>	36
2.4 <i>Estructura del Sistema</i>	36
2.4.1 <i>La Secretaría de la Función Pública</i>	37
2.4.2 <i>El Consejo Consultivo</i>	38
2.4.3 <i>Los Comités Técnicos</i>	38
2.4.3.1 <i>Comité Técnico de Profesionalización</i>	40
2.4.3.2 <i>Comité Técnico de Selección</i>	41
2.5 <i>Los Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera</i>	44
2.6 <i>El Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera</i>	49
2.6.1 <i>Etapas del Proceso de Selección</i>	50
2.6.1.1 <i>Convocatoria/ Revisión curricular/ TrabajaEn</i>	51
2.6.1.2 <i>Evaluación de capacidades/examen</i>	53
2.6.1.3 <i>Cotejo documental</i>	55
2.6.1.4 <i>Entrevista ante el Comité Técnico de Selección</i>	55
2.6.1.5 <i>Determinación</i>	55
<i>Capítulo 3, Responsabilidades Administrativas y el SPC</i>	57
3.1 <i>Derecho Administrativo y Servicio Público</i>	58
3.1.1 <i>Acto u omisión</i>	60
3.1.2 <i>Sujetos</i>	63

3.1.3 Objeto.....	64
3.2 Sanciones disciplinarias.....	65
3.2.1 Amonestación.....	66
3.2.2 Suspensión.....	66
3.2.3 Destitución.....	66
3.2.4 Inhabilitación.....	67
3.2.5 Sanción económica.....	67
3.3 Facultad sancionadora.....	67
3.4 Responsabilidad Administrativa y el SPC.....	68
3.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	68
3.4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	69
3.4.3 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	71
3.4.4 Ley General de Responsabilidades Administrativas.....	72
3.5 Responsabilidad Administrativa en el SPC.....	76
Capítulo 4, Deficiencias del Servicio Profesional de Carrera y sus razones.....	82
4.1 Cobertura.....	83
4.2 Independencia.....	89
4.3 Controles externos.....	91
4.4 Políticas de recursos humanos.....	94
4.5 Falta de capacitación de los aplicadores.....	96
4.6 Discrecionalidad, Lealtad y falta de profesionalización.....	97
4.7 El Mérito y la Igualdad de Oportunidades.....	101
4.8 Libre Designación.....	102
4.9 Artículo 34.....	106
4.10 Incongruencia en las plazas de primer nivel de ingreso.....	113
4.11 Deficiencias en el proceso de selección.....	114
4.12 No hay indicadores para medir resultados.....	119
4.13 Contrataciones vía SPC de personas que no cubrían el perfil.....	121
4.14 Otras deficiencias detectadas en el SSI por la ASF.....	123
4.15 Malas costumbres.....	126
4.16 Análisis Jurídico de las deficiencias del Servicio Profesional.....	128
Capítulo 5, Propuestas de mejora.....	159
5.1 Objetivos del SPC como institución.....	159
5.1.1 ¿Por qué un SPC?.....	160

5.1.2 Rasgos de un verdadero servicio profesional de carrera.....	161
5.1.3 ¿Qué se busca con la implementación de un verdadero SPC?.....	161
5.2 Propuestas de mejora.....	163
5.3 Perfil del nuevo servidor público.....	172
Conclusiones.....	175
Glosario.....	190
Referencias Bibliográficas y Bibliografía.....	196

Introducción

Todo país necesita una administración pública con empleados profesionales que se encarguen de efectuar de forma satisfactoria las políticas públicas establecidas por el gobierno, esto con el fin de solventar las necesidades sociales de manera eficiente.

Uno de los factores que generan lo anterior es el contar con la implementación de un verdadero servicio profesional de carrera.

La instrumentación de una institución de esta naturaleza implica una serie de cambios, técnicos, operativos y en el caso de México, destierro de malas costumbres administrativas, cambios que deben ser evaluados y replanteados constantemente, para que sean útiles efectivamente.

Las malas costumbres a las que nos referimos son rutinas muy arraigadas en las instituciones, implementadas hace muchas décadas. Es incongruente pensar que con la sola implantación de un servicio profesional estas costumbres desaparecerían en un abrir y cerrar de ojos, y al día siguiente todo sería apego al derecho y a lo justo.

Es un hecho que no fue un error la implementación de esta institución, ni tampoco se cree que sea un esfuerzo en vano, y claro está que existían muchas razones por las cuales era necesaria la instauración de un servicio profesional, entre las principales:

- Falta de confianza ciudadana hacia los servidores públicos;
- Falta de continuidad de las políticas públicas;
- Trastornos en los cambios de administración;
- Pérdida de servidores públicos experimentados;
- Discrecionalidad en la designación de servidores públicos;
- Demanda ciudadana de contar con servidores públicos capaces, eficientes y profesionales que puedan entregar servicios de calidad a la sociedad;
- Compadrazgo, corrupción, discrecionalidad, arribismo como factores que determinaban el ingreso y la permanencia de los servidores públicos.

No podemos afirmar, que actualmente las deficiencias que generaron este cúmulo de motivaciones hayan desaparecido, y esto en mayor parte porque no se ha dado seguimiento puntual a los defectos del Sistema, ya que no existen, ni han existido intenciones reales de que esas realidades cambien.

Si nos adentramos a la normativa del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en ella se pinta al Sistema como la solución a todos los problemas de corrupción que existen alrededor de la selección de personal público, así también, lo reconoce como un lugar donde cualquier persona puede aspirar a hacer una carrera y ascender en el camino con base en sus méritos profesionales, situaciones que no son nada acercadas a la realidad.

En los países como México, existe un estereotipo muy claro de las instituciones públicas y de los servidores que pertenecen a ellas, consistente en una imagen en la que los funcionarios están en búsqueda de beneficio personal, o de grupo político, en lugar de beneficio social.

En el sexenio del presidente Vicente Fox, además de las reformas en materia de transparencia, se vislumbró en el Servicio Profesional de Carrera un avance impresionante en materia de gestión gubernamental; se pensó que con la implementación de este nuevo Sistema y en esta inusitada etapa de alternancia política, se iba a erradicar la cultura de “el botín”; que se iban a terminar esas designaciones basadas en la lealtad de grupos políticos y se iba a profesionalizar a todos los servidores públicos a nivel federal, haciendo un sistema basado en méritos y no en “dedazos”, ni “palancas”, situación que en la actualidad ya a más de 15 años de la promulgación de la Ley, nos hemos dado cuenta que no es así.

Actualmente, no se escucha en los medios de comunicación que haya corrupción en el Servicio Profesional de Carrera, esto no se sabe si es porque hay actos de corrupción magnánimos que opacan los actos de corrupción pequeños; o porque hay gente que se encarga de ocultarlo; o tal vez, se sabe y se tolera; o existe la falsa creencia de que con cada cambio de gobierno se debe de cambiar toda la estructura del gobierno federal y que eso es algo normal.

En este sentido, este trabajo sostiene que hay actos de corrupción cotidianos, tolerados y permitidos en toda la Administración Pública Federal, incluida (o sobre todo en) la Secretaría de la Función Pública (cabeza y coordinadora del SPC), en lo relativo a la aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

La aseveración del párrafo anterior no se hace con el ánimo de político en campaña, asegurando algo de lo que no se tiene sustento, o no se puede comprobar. Efectivamente para eso es esta investigación, para señalar las lagunas y antinomias que han derivado en la ineficacia de este Sistema, y así detallar la mayor cantidad de supuestos en los que se puedan dar actos de corrupción en el Servicio Profesional.

El Capítulo 1 llamado “El Sistema de Botín en México”, describe el Sistema de Botín que tanto ha mermado la gobernanza en nuestro país y hasta la fecha sigue existiendo y operando.

El capítulo 2 intitulado “El Servicio Profesional de Carrera en México” en principio, da un pequeño repaso de la Administración Pública Federal en nuestro país, para más adelante, exponer la normativa y operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el Capítulo 3, “Deficiencias del Servicio Profesional de Carrera y sus razones” se detallan las deficiencias del Servicio Profesional de Carrera en la norma y operación, en especial del Subsistema de Ingreso, señalando lagunas, antinomias y situaciones de exceso de discrecionalidad que han originado que el Servicio Profesional de Carrera sea poco efectivo.

Y, en el cuarto y último capítulo, “Propuestas de mejora” se hace una serie de propuestas de mejora al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a través de las cuales se tratará de subsanar las deficiencias normativas y como consecuencia inhibir la comisión de actos de corrupción.

El presente trabajo es una pequeña reflexión de las condiciones actuales del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, en específico del Subsistema de Ingreso, y no porque se crea que no hay deficiencias

en los otros subsistemas sino porque se necesitaría más que una tesis de maestría para cumplir con una tarea de tal envergadura.

Se ha elegido este subsistema porque es el primer indicio, síntoma, filtro, escenario en el que se presume que existen actos de corrupción en el Sistema, esto por varias razones, entre las principales: la deficiente regulación.

Lamentablemente, se tiene la falsa creencia de que con el simple hecho de crear normas se va a regular automáticamente la conducta de los operadores jurídicos, situación que a veces suele pasar, pero en la mayoría de los casos no; esto porque se requieren más medidas para hacer eficaces las normas.

La motivación para la realización de este trabajo es el abonar un grano de arena en el combate a la corrupción en nuestro país, que tanto daño hace a nuestra sociedad.

Así también, reiterar que el servicio profesional no representa la solución a todos los problemas de gobernanza en nuestro país, de hecho, tiene costos muy elevados, sin embargo, los beneficios que se obtendrán por una efectiva aplicación y seguimiento serán mayores.

Abreviaturas y denominaciones importantes

Antes de iniciar, se enunciarán en orden de importancia las abreviaturas y denominaciones más utilizadas para referirse a las figuras o conceptos de este trabajo:

- SPC: Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como Servicio Profesional, SPC en la APF, SSPC, Sistema del Servicio Profesional de Carrera, Sistema.
- APF: Administración Pública Federal, que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como Administración Pública.
- LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como Ley, Ley del SPC.
- RLSPCAPF: Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como el Reglamento, Reglamento de la Ley, Reglamento del SPC.
- SSI: Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como Subsistema de Ingreso.
- SFP: Secretaría de la Función Pública.
- ASF: Auditoría Superior de la Federación que también podrá aparecer indistintamente en el presente trabajo como Auditoría Superior.
- DGRH: Dirección General de Recursos Humanos.
- OIC: Órgano Interno de Control.
- DOF: Diario Oficial de la Federación.
- LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- ACCISCICAEFISCCAPF: Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.
- CDGAPLD: Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación.
- LDECC: Lineamientos para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades.

Capítulo 1, El Sistema de Botín en México

¿Por qué es necesario un Servicio Profesional de Carrera?

Porque el Sistema de Botín sigue vigente.

1.1 Historia del Sistema de Botín en México

En nuestro país no existió un servicio profesional de carrera a nivel federal en la época del partido hegemónico. Esto se debió a que no existía la necesidad de invitar a sujetos externos a laborar en gobierno, ya que una característica primordial de esa época era el pertenecer o ser afin al partido en el poder. Esto generó una difusa o nula diferenciación entre la política y la administración pública ¹

Al no ser el mérito profesional el incentivo para pertenecer o mantenerse en el gobierno, sino los favores personales o la afinidad política, no hubo necesidad de profesionalizar a los empleados del gobierno, manteniendo a la APF hundida por años en un sistema de botín.

Ésta situación ha sido uno de los pilares para que la administración pública en nuestro país se haya tornado en un espacio de burocratismo, opacidad y corrupción.

En los edificios gubernamentales se definían lealtades y el futuro político de los miembros del partido en el poder. Los pasillos de las instituciones eran testigos de la lucha por la distribución de plazas y los puestos de elección popular.²

La rotación de personal durante los cambios de gobiernos fue alta, no era una sustitución de cuadros de diferentes partidos, pues los mandos medios y altos

¹ Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Ciudad de México, ASF, 2005, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 8, p. 63, visto en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

² *Ibíd.*, p. 64.

pasaban a la inactividad muy pocas semanas, consiguiendo un puesto en otra institución pública de forma rápida.³

La continua rotación de funcionarios, generó de falta de continuidad en planes y programas públicos, así como escenarios de corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en una pobre atención a la ciudadanía.⁴

Por otro lado, con estas deficiencias aparecieron diferencias sustantivas entre los empleados de confianza y sindicalizados. Por un lado, los mandos medios y superiores dependían de la libre designación y remoción, vivían una incertidumbre e inestabilidad laboral que generaba lealtad desmedida a quien los nombraba. Por su parte, los trabajadores de mandos bajos contaban con seguridad laboral establecida en la Constitución, a cambio de bajos sueldos y limitadas posibilidades de ascenso.⁵

Con el paso del tiempo cada vez que había un cambio de presidente de la República, la situación para los mandos medios y altos representaba mayor incertidumbre para su estabilidad laboral y el futuro de su carrera administrativa, realidad que sólo agravó la lealtad a los jefes y camarillas en el poder.⁶

Este contexto hizo que el sistema político-administrativo funcionara sin un servicio profesional de carrera, manteniendo el monopolio de nombramientos de servidores públicos hasta el año 2000.⁷

Si bien, en la administración de Vicente Fox se instauró un servicio profesional a nivel federal, no se considera que con esta innovación hayan desaparecido las malas prácticas en el manejo de recursos humanos del gobierno, más bien, se estima que se justificó la contratación de servidores públicos a través de una cortina de simulación en la mayoría de los casos.

³ Ídem.

⁴ *Ibíd.*, p. p. 65 y 66.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

⁷ *Ibíd.*, p. 64.

1.2 El Sistema de botín

Se define sistema de botín, a la forma de administrar los recursos públicos de forma opaca y basada en caprichos personales de los gobernantes y no en pos del bien social. Estos sistemas se caracterizan por el uso discrecional de los recursos públicos y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos y los altos mandos del gobierno. Se denomina así porque los políticos utilizan todos los recursos administrativos como su botín, buscando incrementar su poder político (reelección) y sus finanzas personales.⁸

La cultura del botín sigue vigente en muchos países y funciona de la siguiente manera: El presidente o el jefe máximo de Estado, reparte los cargos más altos del gobierno, por su parte, estos funcionarios replican las designaciones hacia abajo, situación que se da de forma sucesiva hasta los mandos más bajos, esto sin existir una justificación de los nombramientos basada en méritos profesionales de los nuevos miembros, más bien, una selección de personal basada en el control de lealtades políticas.

La base ideológica del Sistema de Botín, es que no hay empleos en el gobierno que sean complicados o que requieran mayor preparación, por lo tanto, cualquier ciudadano puede hacerlos, por eso no hay problema en que un servidor público realice diferentes actividades según el puesto que ocupe con el paso del tiempo.⁹

Los vaivenes políticos traen consigo movimientos de grupos de poder, en esta cultura es normal pensar que los funcionarios públicos pueden desarrollar un sinfín de actividades diferentes, sin considerar su formación o experiencia, lo mismo da una función que otra, si eso es lo que el grupo necesita. En virtud de esto, parece que en la administración pública, la actividad de mandos medios y superiores es semejante en todos sus niveles.¹⁰

⁸ *Ibíd*em, p. 10.

⁹ Jefferson, Tomás, *Escritos Políticos*, Ciudad de México, Diana, 1965, p. 147.

¹⁰ Skertchly Benavides, Allan Clark, "El futuro inmediato en el Sistema de Servicio Profesional en México", *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, p. 59,

Lo anterior nos hace pensar que, en este sistema las decisiones están basadas completamente en objetivos políticos y no en objetivos públicos.¹¹ Una de las situaciones que lo mantienen vigente a lo largo de los años es que incrementa la lealtad política, misma que es opaca y está en contra de la rendición de cuentas.

Llega a un punto en el que los servidores públicos dejan de distinguir su patrimonio personal del patrimonio público, disponiendo de él para fines distintos a los que fueron obtenidos y obteniendo beneficios del patrimonio del pueblo.¹²

La ambición de los funcionarios por mantenerse en ese estatus hace imposible que las plazas vacantes sean ocupadas por personal reclutado y seleccionado con base en sus méritos profesionales. A este sistema no le interesan las capacidades y competencias de los nuevos empleados de la estructura gubernamental le interesa la obediencia ciega y nada más.

Por tal razón, no existen reglas claras para el ingreso del personal, para su desarrollo y capacitación, y mucho menos para la separación del cargo.¹³

Básicamente lo que sucedía es lo siguiente, el partido vencedor en las elecciones reparte los puestos como premio por los servicios prestados y sobre todo por la lealtad política; los cargos públicos representan una mercancía para el partido ganador.¹⁴

Los nuevos servidores públicos nombrados con estas reglas, sirven en sus puestos bajo la voluntad del sujeto que los nombró, pues éste tiene el poder para destituirlos

visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹¹ Nieto Mendoza, Arturo, "Corrupción en la asignación y desempeño de cargos públicos", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, p. 182, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_8.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹² Ídem.

¹³ Aguilera, Hernando y Bohórquez, Eduardo, "Gobierno profesional en México: lo deseable y lo posible", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 113, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_9.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁴ Martínez Puón, Rafael, Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 59.

en cualquier momento, es decir, no cuentan independencia, autonomía, ni estabilidad para el ejercicio de sus funciones y tareas.¹⁵ Dejando de lado el bien común y el beneficio social, por cumplir con un deber con su superior.

Al final del día, el servidor público no debe de cumplir con el pueblo que lo tiene empleado, sino al sujeto que le dio el trabajo, situación que se torna injusta para los contribuyentes.

De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores. Esto nos explica, en el caso de México, la realidad que vivimos: programas inconclusos, falta de evaluaciones que nos permitan obtener datos reales sobre los beneficios obtenidos, altísima movilidad de personal en determinados momentos que coinciden con cambios de gobierno, entre otras prácticas, que merman la posibilidad de realizar trabajos de relevancia de largo plazo y desarrollo social.¹⁶

Los valores de un empleado en este sistema son los siguientes: lealtad hacia el grupo o persona que lo recomendó, lealtad hacia el partido político que le permite acceder a los puestos de gobierno y por último, con algún otro interés que no puede ser ajeno a los anteriores.¹⁷

No sólo podemos hablar de lealtad del nuevo servidor público hacia quien lo nombró, la lealtad es bidireccional: no sólo el subordinado debe lealtad al superior, el superior también tiene responsabilidades con sus subordinados, pues el superior está obligado a velar y cuidar de sus subordinados como si dependieran de él (paternalismo). De esta manera ubicamos una complicidad entre ambos sujetos que no tiene nada de respeto ni por la ley, ni por las instituciones.

Un ejemplo de lo anterior, se da cuando el titular de una institución es removido y algunos de sus subordinados se queda sin trabajo, la lealtad en tiempos difíciles es

¹⁵ Nieto Mendoza, Arturo, op. cit., nota 11, p. 182.

¹⁶ Skertchly Benavides, Allan Clark, op. cit., nota 10, p. 59.

¹⁷ *Ibidem*, p. 56.

recompensada cuando un miembro de esas facciones vuelve a ocupar un puesto de poder.¹⁸

¹⁸ Nieto Mendoza, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 183.

1.2.1 Corrupción en la designación de puestos

La selección de personal público basada en parámetros subjetivos y no en procesos transparentes y objetivos, en donde se garantice la igualdad de oportunidades a todo el que quiera participar, es un acto de corrupción.

Ente las conductas más comunes de este tipo de corrupción están:¹⁹

-Favoritismo: Se da cuando los procesos relativos al manejo de personal en una institución se ven interferidos por intereses de particulares, esto se aprecia cuando los criterios de evaluación de capacidades y experiencia están sujetos a la discrecionalidad y preferencia injustificada. Los ejemplos más claros se dan cuando los parámetros para elegir están alejados de la objetividad, un ejemplo, son las recomendaciones de las que derivan nombramientos y promociones, que son otorgadas sin tener como base el mérito, al contrario, se basan en la obediencia y el intercambio de favores personales.

-Beneficio privado: El beneficio personal está por encima de los intereses de la propia institución. Esto implica que la toma de decisiones está orientada primeramente en otorgar ventajas al servidor público en lugar de cumplir con los fines de la organización.

-Gremialismo: Consiste en otorgar preferencia y ventajas para los amigos y conocidos, sobre el mérito de otros en los asuntos de empleo. Se da cuando se producen nombramientos entre quienes comparten el mismo ideal partidario, proceden de la misma escuela, trabajo o ciudad.

-Nepotismo: Implica que un servidor público utiliza el poder de su cargo o influencia para obtener favores y ventajas para sus familiares. Los cargos públicos son ocupados por individuos que transmiten de padres a hijos, u otros tipos de relaciones familiares, transmiten los cargos como si fueran de su propiedad. Involucra principalmente los siguientes aspectos: el ayudar o participar en la designación del cargo, interviniendo en alguna de las etapas del proceso de

¹⁹ *Ibidem*, p. 184.

designación e incluso en la promoción en una institución pública, para el nombramiento de un pariente.

Con base en lo anterior, se puede presumir que en la medida en que se tiene una mayor red de relaciones (interpersonales), se posee mayor poder y oportunidad para el acceso a un cargo público.

Esta corrupción tiene varias repercusiones importantes en el actuar del gobierno, en principio los cuadros gubernamentales son carentes de profesionalismo y competencia para desempeñar sus funciones, generando que las tareas del gobierno sean resueltas de una forma deficiente. Por otro lado, la función pública es vista como una ventaja personal de la cual hay que sacar el mayor provecho posible mientras se cuente con el poder.

Los servidores públicos se olvidan de la responsabilidad política, social y legal que se les ha conferido. Esto genera disminución en la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.²⁰

En gran medida, las designaciones discrecionales se dan por las relaciones previas que existen entre los miembros de las instituciones, este tipo de relaciones informales no pueden ser prohibidas y no son sancionadas pues no cuentan con una normatividad específica al respecto, por tal razón, se cree que el mejor medio para mitigar esta realidad es construir servicio profesional que dé igualdad de oportunidades, estabilidad laboral, posibilidad de ascensos y certidumbre administrativa. En esa medida se construirá un sentido de vocación al servicio público.

1.3 Percepción de la ciudadanía

Encuestas recientes muestran que las instituciones de gobierno son en las que los mexicanos menos confían.²¹ Se sigue teniendo la percepción arraigada de servidor

²⁰ *Ibíd*em, p. 188.

²¹ Méndez, José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2011, Biblioteca básica de administración pública, número 11, p. 76.

público como la de un funcionario corrupto, demagogo, que antepone sus intereses particulares sobre los públicos, que ha llegado al puesto por “palancas” y no por mérito.²²

Y no es de extrañarse que, la imagen actual del servidor público sea como un sujeto con dobles intenciones, un empleado de oficina que simula ser un colaborador del interés ciudadano: “un burócrata”, sustantivo que denigra la función pública, es un sujeto que le encanta hacer los procesos largos y engorrosos, pero sobre todo amante de la ilegalidad.

Lo terrible es que esa imagen colectiva no es producto de la ficción, ni de la ignorancia, en nuestro país el gobierno parece ser un mal necesario, en cambio de ser la contraparte necesaria para el desarrollo social.

El funcionario público en México es considerado como un empleado hecho a la sombra del poder, que si bien ha permanecido mucho tiempo en su puesto de trabajo ha sido por el favor de alguien más y no por sus méritos profesionales.

Fuera de opiniones, hoy en día es común ver que la selección de funcionarios en el gobierno se realiza por medio de contactos, recomendaciones y compromisos políticos.²³

Lamentablemente hacer carrera en el servicio público es algo que depende todavía de la habilidad política de los individuos y de las relaciones que tengan y no de la calidad de las instituciones, ni del desempeño óptimo de los funcionarios.

Retomando el tema de confusión del patrimonio público del privado por parte de los servidores públicos, los altos mandos en el gobierno, aparte de sus elevados sueldos, gozan de bonos, compensaciones, gratificaciones, además de servicios innecesarios para el desempeño de sus funciones, tales como, teléfono celular,

²² Hartasánchez Garaña, José Miguel, “El Servicio Profesional como impulsor de la Nueva Gestión Pública”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, p. 12, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²³ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 159.

automóvil, chofer, alimentación, entre otros, que los convierten en un grupo que, además se le exime de alguna manera de cubrir sus obligaciones ciudadanas, las cuales absorbe su empleador: el gobierno; consistentes en no pagar servicios, ni hacer trámites, ni resolver problemas de la vida cotidiana, situación que los aleja de la realidad, situación que los hace vivir en un país de fantasía limitando su capacidad para diseñar e implementar políticas públicas útiles para el beneficio social. Este hecho además de lo costoso que es para el gobierno, genera que los funcionarios quieran mantener su puesto por encima de cualquier circunstancia.

1.4 La selección de personal en México

La implementación del SPC ha sido el intento más serio que se ha hecho en la historia de México, para profesionalizar el trabajo de los servidores públicos. Con este sistema se buscaba evitar que, al cambio de los sexenios, dejara de haber la rotación de personal tan marcada.

Los cambios de administración en el Poder Ejecutivo Federal, representaban un auténtico desmantelamiento de las estructuras, planes, programas y políticas gubernamentales, con el consecuente costo provocado por desechar aquello con lo que ya se había trabajado y que nunca llegaba a consolidarse, así también, se buscaba deshacerse de todo avance generado por la vieja administración para implementar ideas totalmente diferentes de la nueva administración.²⁴

El manejo de recursos humanos, antes del SPC, es decir, los procesos de reclutamiento, selección y promoción, han sido cerrados y discrecionales, basados en criterios subjetivos de los jefes en turno y no en criterios objetivos basados en la ley. No obedecía a las necesidades del servicio de la institución, ni a un perfil de puesto determinado.

²⁴ Fócil Ortega, Mario Alberto, "El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de administración del personal público", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 75, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_7.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

En el caso de la APF, la discrecionalidad al contratar o separar a las personas de su empleo era recurrente, se les rendía cuentas a quienes ocupaban los puestos superiores, a ellos, y no a la ciudadanía, esa era la medida de permanencia en el empleo. En la mayoría de las ocasiones, los puestos se confundían con premios a los que se accedía por méritos personales.²⁵

La ausencia de una planeación en materia de recursos humanos que permitiera identificar las necesidades de cada una de las áreas. Generó una sobre oferta de empleo público, que no redituaba en beneficios para la sociedad.²⁶

No existían políticas de reclutamiento, en principio, porque las plazas vacantes se cubrían automáticamente por designación directa y discrecional de los directivos. Pero más importante, porque no se contaba con descripciones de los perfiles de puestos a partir de los cuales pudiese efectuarse el reclutamiento.

En cuanto al proceso de selección, sólo se aplicaba ocasionalmente algunos exámenes psicométricos o técnicos sin que ello constituyera un método en sí mismo.²⁷

Estas prácticas fueron construyendo muros entre la ciudadanía y la administración pública, utilizando como base la simulación, la opacidad y la desconfianza.

Se presumía que el SPC en la APF, sería una forma de desaparecer la corrupción en la selección de personal público, pero la realidad ha sido otra, se siguen dando este tipo de prácticas de forma común.

El SPC ha brindado una capa de legalidad a los procesos de selección de personal, pero realmente es una práctica de simulación, en donde se realiza un procedimiento

²⁵ Hofman, Andrés, " El Servicio Profesional de Carrera y su marcha hacia el final del sexenio", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, p. 22, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_2.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁶ Munguía Sánchez, Jorge Luis, Subsistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada en México, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014, p. 75, visto en <http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/0712654/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁷ Fócil Ortega, Mario Alberto, op. cit., nota 24, p. 85.

público abierto, en el cual se brinda de forma anticipada información privilegiada al competidor que se quiere como ganador de la plaza para que cumpla con su cometido. Este disfraz de simulación es muy tolerado pero pocas veces denunciado, sirve como una herramienta de protección contra denuncias de corrupción.²⁸

Una de las formas más abusivas de este tipo de corrupción corresponde a la designación o nombramiento de empleados conocidos como aviadores, que cobran un salario sin trabajar. También, los que reciben diversos tipos de pagas o compensaciones sin haber sido proporcionales con el trabajo desempeñado.²⁹

Y respecto a todo este tipo de afirmaciones temerarias que se hacen ¿Cómo las podemos corroborar? Basta hacer la siguiente pregunta: ¿Cómo se consigue trabajo en la burocracia mexicana?:

Si alguien busca un trabajo secretarial, o técnico, acude al sindicato de la institución en cuestión y con suerte, consigue que dicha organización lo proponga para ocupar el puesto cuando haya una vacante.³⁰

Por otro lado, si se busca una oportunidad de mayor responsabilidad, basada en la preparación profesional, entonces se busca a alguien que conozca a alguien, que tenga un puesto intermedio o alto en las instituciones gubernamentales y se intenta persuadirlo para que, “por favor”, se le dé la oportunidad para ocupar el puesto. Es decir, se busca una recomendación.

Un sistema de recursos humanos con dichos mecanismos institucionales no puede ser eficiente, ni justo.³¹

²⁸ Nieto Mendoza, Arturo, op. cit., nota 11, p., 186.

²⁹ Ídem.

³⁰ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, op. cit., nota 23, p. p. 213, 216 y 217.

³¹ Ídem.

Los administradores públicos profesionales, no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate.³² El cuate es la antítesis de la profesionalización. Sus méritos son privados.³³

Las designaciones discrecionales en las múltiples dependencias no son una práctica extinta, muchos servidores públicos son despedidos para dar su lugar a funcionarios improvisados y sin los perfiles requeridos, pero con la aprobación de los jefes superiores, con la incondicionalidad requerida y/o con la filiación partidaria en turno.³⁴

Actualmente la administración de recursos humanos en nuestro país no ha logrado encontrar un punto de referencia normativo adecuado que permita contar con los mejores perfiles para la función pública.³⁵

Es importante destacar, que este mal es sistémico y que por tal razón no hay evidencia contundente de que haya desaparecido, que el ejercicio de la política es y seguirá siendo clientelar. El Sistema de Botín en nuestro país está tan arraigado que erradicarlo será una tarea difícil y perseverante, ya que sigue gozando de mucha salud.

³² Reyes Heróles, Federico, *Memorial del mañana*, Ciudad de México, Taurus, 1999, p. p. 81 y 82.

³³ Fócil Ortega, Mario Alberto, *op. cit.*, nota 24, p. 75.

³⁴ Moreno Espinosa, Roberto, "Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México", *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, p. 25, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_2.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

³⁵ Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), *Servicio Profesional de Carrera en México*, Ciudad de México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2004, p. 99, visto en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Capítulo 2, El Servicio Profesional de Carrera en México

2.1 Actualidad en la Administración Pública Federal

En este capítulo hablaremos de la configuración actual de la Administración Pública Federal y el Servicio Profesional de Carrera en nuestro país.

En México el poder Ejecutivo Federal está a cargo del presidente de la República, él es el encargado de las dependencias e instituciones de la administración pública y tiene a su cargo los asuntos administrativos de jurisdicción federal.

La Administración Pública Federal está organizada en Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por secretarías de estado, éstas cuentan con Órganos Administrativos Desconcentrados que estarán subordinados a ellas, y tienen facultades específicas para resolver temas en su materia, cada secretaría es dirigida por un Secretario de Estado, quien es designado discrecionalmente por el Presidente de la República que, para el despacho de sus asuntos se auxiliará por Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y demás funcionarios que establezcan las leyes.

La Administración Pública Federal Centralizada al mes de junio de 2021, está integrada por las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB);
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);
4. Secretaría de Marina (SEMAR);
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC);
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
7. Secretaría de Bienestar (BIENESTAR);
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT);
9. Secretaría de Energía (SENER);

10. Secretaría de Economía (SE);
11. Secretaría de Educación Pública (SEP);
12. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRICULTURA);
13. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT);
14. Secretaría de la Función Pública (SFP);
15. Secretaría de Salud (SALUD);
16. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS);
17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU);
18. Secretaría de Turismo (SECTUR), y
19. Secretaría de Cultura (CULTURA).
20. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF).

Por su parte la Administración Pública Paraestatal, se conforma por los Organismos Descentralizados, que son entidades creadas por ley o decreto que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

A noviembre de 2020, existen a nivel federal 204 entidades paraestatales y 4 más en proceso de desincorporación, esto según la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que año con año emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.2 Reseña histórica del Servicio Profesional de Carrera

Durante mucho tiempo se aspiró a tener un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de nuestro país. Siempre estuvo en la agenda de presidentes, considerado como un tema de urgentísima resolución, pero al final siempre se quedaba en los borradores.³⁶

³⁶ Fócil Ortega, Mario Alberto, op. cit., nota 24, p. 74.

Para efectos de este trabajo, se considera como primer antecedente real del actual Servicio Profesional de Carrera en México, el *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de la Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal*, promulgado por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983. El acuerdo en su apartado CONSIDERANDO señala que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, establecía la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera, a efecto de crear las condiciones para garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de la carrera administrativa, promover los mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante la motivación adecuada para elevar la eficiencia y la agilidad, así como la promoción de la capacitación permanente.

El Acuerdo se quedó corto, ya que únicamente instruyó la creación de una Comisión Intersecretarial del Servicio Civil para coordinar y asesorar al Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal (ACCISCICAEFISCCAPF a. 1).

La Comisión estaba integrada por varios Secretarios de Estado, además del Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), por lo que se deduce, que se quería incluir a los trabajadores de base a este Servicio Civil (ACCISCICAEFISCCAPF a. 2).

Entre las funciones más importantes de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil estaban el (ACCISCICAEFISCCAPF a. 3):

- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de programas específicos del Servicio Civil de carrera;
- Promover mecanismos de coordinación para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal;
- Proponer elementos para la adecuación e integración del Servicio Civil de Carrera;

- Establecer mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales, y
- Evaluación periódica de los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.

De los renglones anteriores, podemos advertir que se buscó instituir un Servicio Civil de Carrera, en donde cada una de las dependencias y entidades propusiera sus propias medidas al respecto, lo anterior, sin establecer parámetros genéricos para la implementación, lo cual generó completa discrecionalidad a las instituciones de instaurar “a su manera” el Servicio Civil de Carrera, por lo que este sistema no pudo cumplir con las expectativas enunciadas en el apartado de CONSIDERANDO³⁷ del Acuerdo.

Más adelante, en la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se lanzó un ambicioso programa llamado, el Programa de Modernización Administrativa (Promap), en el cual, el Presidente se comprometía a instaurar una Ley del Servicio Civil. El Promap, designó a las tres partes que intervendrían en el diseño y puesta en marcha del Servicio Civil: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SEDCODAM), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La inclusión de la Federación de Sindicatos debilitó mucho el proyecto, y por si no fuera poco, nunca hubo acuerdo entre las dos secretarías que intervenían,

³⁷ “... Que el propio Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, establece explícitamente la necesidad de instaurar el Servicio Civil de Carrera;

Que, para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal;

Que la coordinación que se busca en dichas tareas tiene por objeto traducir el propósito del Ejecutivo Federal a mi cargo de instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y, en general, el desempeño de las responsabilidades de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ...”

lo cual generó que este proyecto de Ley del Servicio Civil de Carrera quedara nuevamente en intenciones.³⁸

Es el caso, que en el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), dentro del contenido de su *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en el punto 7.3.6 *Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo*, estableció el *Objetivo rector 6: abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal*, en el que una de las *Estrategias* consistía en “*Impulsar una mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal que facilite la actividad gubernamental y garantice la aplicación de los controles indispensables. Así también establecer programas de mejora continua en los procesos, organización y desempeño de las instituciones y de los servidores públicos.*” Haciéndose visible como en los sexenios anteriores, la importancia del tema de la profesionalización del servicio público.

Por su parte, hubo varias propuestas de legisladores para la instauración de un servicio profesional de carrera. Carlos Rojas, senador del PRI, presentó una iniciativa en el año 2000; Cesar Jáuregui, senador del PAN, en abril 2002, y en octubre de ese mismo año una diputada del PRD, Magdalena Núñez.

A mediados del 2002, la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental decidió impulsar la propuesta de un servicio civil, y en conjunto con los legisladores y sus partidos, a principio del siguiente año se lograron unificar las diversas iniciativas.³⁹

Gracias a lo anterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, con 374 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Diputados, y 93 votos a favor y ninguno en contra en la Cámara de Senadores.

³⁸ Fócil Ortega, Mario Alberto, op. cit., nota 24, p. p. 97 y 98.

³⁹ Méndez, José Luis, “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. V, núm. 9, primer semestre de 2008, p. 12, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Para que pasara lo anterior, se conjuntaron diversos factores que lo hicieron posible: Por un lado, ya llevaba mucho tiempo rezagado en las agendas de los partidos políticos la instauración de un Servicio Civil de Carrera; por otro, hubo mucha presión por parte de los sectores académicos, y por último, era el caso que México era el único país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que no tenía un Sistema de Servicio Civil de Carrera.⁴⁰

En este sentido, la Convención para Combatir el Cohecho de servidores públicos extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que es un instrumento que establece obligaciones para los gobiernos, las empresas, los profesionistas y la sociedad civil de las naciones firmantes, como es el caso de México; impuso establecer mecanismos para prevenir, detectar y sancionar a los servidores públicos, a las empresas y a terceras personas que, en transacciones comerciales internacionales, dieran o prometieran gratificaciones a un servidor público extranjero, es decir, cometieran actos de corrupción en contubernio con las instituciones públicas o con sus miembros.

Los objetivos de la convención fueron: examinar la competencia desleal generada por las gratificaciones extraoficiales, y el castigar o penalizar a las empresas, instituciones y personas que prometieran u otorgaran pagos oficiales a extranjeros con el fin de favorecer sus negocios.

Los sujetos obligados a cumplir dichos acuerdos son:⁴¹

⁴⁰ Herrera Macías, Alejandro, "Algunas Consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México para hacer frente a la globalización", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p.p. 98 y 99, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_8.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁴¹ Aguilar Salamanca, Marilú, "Necesidades institucionales y personales: hacia un modelo de desarrollo profesional", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 7, primer semestre de 2007, p.p. 104 y 105, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP7_6.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

- El Gobierno, estableciendo un marco jurídico y garantizando su cumplimiento y difusión.
- Las empresas, instaurando códigos de conducta, de mejores prácticas y mecanismos para prevenir el cohecho.
- Los servidores públicos, que les corresponde prevenir e identificar actos ilícitos, incluyendo el cohecho, así como detectar y denunciar conductas irregulares para evitar transacciones ilícitas y los pagos extraoficiales.
- Los profesionistas, los contadores y abogados, realizando auditorías a las empresas no encubriendo las actividades ilícitas.

Al año siguiente de la promulgación de la Ley y con intenciones de operar el Sistema, el 2 de abril de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que implicaba la implementación integral del Sistema, es decir, ningún servidor público podía ingresar a la Administración Pública Federal (salvo las plazas exceptuadas por Ley) sino mediante concurso público abierto.

Al comienzo del cargo del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), se abrogó el citado Reglamento y se sustituyó por uno nuevo, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 2007, el referido, contenía modificaciones derivadas del aprendizaje y la experiencia adquirida en los años en que se implementó el Sistema tomando en consideración la opinión de las dependencias ejecutoras.⁴²

Es importante destacar, que la última reforma a la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* se hizo el 9 de enero de 2006, es decir, todavía cuando era presidente Vicente Fox Quesada. Y el reglamento de 2007 no ha sufrido modificaciones.

⁴² Treviño Mugerza, Darío, “El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, p. 10, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

2.3 Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con la última reforma a la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, el Servicio Profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito⁴³ y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad (LSPCAPF a. 2).

Otra definición es, el SPC como “un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia y confidencialidad; que regula el ingreso, formación, capacitación, certificación de competencias, permanencia, movilidad y separación del personal público y, en consecuencia, define los derechos y obligaciones del personal, mediante evaluación competitiva por méritos, tales como competencia técnico-científica, competencia gerencial y experiencia en el campo de desempeño; y es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad y confidencialidad.”⁴⁴

Así también, el SPC se puede entender como “el trabajo desempeñado a favor de Estado, aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por el tiempo, conocimiento, capacidad profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que muchos casos permite llegar al retiro por jubilación.”⁴⁵

⁴³ Situación que consideramos falsa; opinión que se sostendrá en los capítulos posteriores del trabajo.

⁴⁴ Aguilar Villanueva, José Luis (coordinador), *Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia*. Memorias, Ciudad de México, Gárgola Ediciones, 2003, p. 23.

⁴⁵ Aguayo Naranjo, José de Jesús, *Análisis jurídico del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Derecho, 2015, p. 22, visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/septiembre/0734996/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Detallado lo anterior nos encontramos en condiciones de detallar la operación del SPC.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está regulado por las siguientes normas:

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humano y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (disposiciones);
- El Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y
- Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera funciona en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (LSPCAPF a. 1), pero no se aplica a todas las instituciones.

Las instituciones del Ejecutivo Federal que no están adscritas al Servicio Profesional de Carrera son: la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, tampoco se consideran los miembros del Sistema los servidores públicos que prestan servicios de seguridad pública, seguridad nacional, el Servicio Exterior Mexicano, el personal docente, el médico y paramédico (LSPCAPF a. 8).

Es importante destacar que, se exceptúan de pertenecer al Sistema los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefes o Titulares de Unidad y cargos homólogos, los gabinetes de apoyo, el personal contratado por el régimen de honorarios (LSPCAPF a. 8), ni los cargos de libre designación determinados por la ley (LSPCAPF a. 5).

El Sistema depende del presidente de la República, y es dirigido por la Secretaría de la Función Pública, la operación depende de cada una de las dependencias en las que se aplique (LSPCAPF a. 2).

La Secretaría de la Función Pública se apoya de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal (dependiente de esa Secretaría), para efectos de programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y Funcionamiento del Sistema (RLSPCAPF a. 7).

Dicha Unidad será la responsable de la dirección y coordinación de los Subsistemas, pero la operación será responsabilidad de las unidades administrativas siguientes (RLSPCAPF a. 7):

- Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal;
- Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación;
- Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos, y
- Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización.

2.3.1 Los Niveles de los Servidores Públicos de Carrera

El Sistema sólo comprende los rangos siguientes (LSPCAPF a. 5), considerando también los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente:

- a) Enlace (considerado el primer nivel de ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera);
- b) Jefe de Departamento;
- c) Subdirector de Área;
- d) Director de Área, y
- e) Director General.

Existe otra clasificación de servidores públicos de carrera (LSPCAPF a. 4 y RLSPCAPF a. 5):

- a) Eventuales: Los que siendo su primer nivel de ingreso (enlace) se encuentren en su primer año de desempeño; los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34,⁴⁶ y aquellos que ingresen con motivo de un convenio. Es importante señalar que los servidores públicos de primer ingreso, al término de su primer año de designación podrán obtener su nombramiento como servidores públicos de carrera titulares sólo si obtienen al menos un resultado satisfactorio en la evaluación de su desempeño.
- b) Titulares: Los que ingresan al Sistema mediante concurso público y abierto, y los que ingresan al Sistema, cuando han obtenido su nombramiento al acreditar las evaluaciones, cumpliendo los requisitos que se hayan establecido para ese propósito, es decir, los servidores públicos de primer nivel de ingreso al concluir satisfactoriamente el año de prueba.

2.3.2 Derechos de los Servidores Públicos de Carrera

Los servidores públicos de carrera tienen los siguientes derechos (LSPCAPF a. 10):

- a) Estabilidad y permanencia en su trabajo;
- b) Recibir un nombramiento;
- c) Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo;
- d) Acceder a un cargo distinto, una vez cumplidos los requisitos de la Ley;
- e) Recibir capacitación y actualización profesional;
- f) Ser evaluados y conocer el resultado de las evaluaciones;
- g) Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar un servidor público de jerarquía menor subordinado a él;

⁴⁶ Es un nombramiento temporal en casos excepcionales, en el cual no es necesario sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección. Más adelante se detalla este supuesto en un apartado.

- h) Defenderse contra las resoluciones emitidas en su contra, y
- i) Recibir una indemnización cuando se le despida injustificadamente.

2.3.3 Obligaciones de los Servidores Públicos de Carrera

Los servidores públicos de carrera tienen las siguientes obligaciones (LSPCAPF a. 11):

- a) Ejercer sus funciones con apego estricto a los principios establecidos en la Ley;
- b) Desempeñar sus labores con cuidado, esmero y observando las instrucciones de sus superiores jerárquicos;
- c) Participar en las evaluaciones establecidas en el Sistema;
- d) Aportar los elementos objetivos para la evaluación de los resultados de desempeño;
- e) Participar en los programas de capacitación;
- f) Guardar reserva de la información y documentación, y en general de los asuntos que conozca;
- g) Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- h) Proporcionar la información y documentación necesaria al servidor público que lo supla en sus ausencias;
- i) Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo al personal, o los bienes de la dependencia, y
- j) Excusarse de conocer de asuntos que impliquen conflictos de interés con las funciones que desempeña.

2.4 Estructura del Sistema

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera está conformado por los siguientes sujetos (a. 67 LSPCAPF):

- Secretaría de la Función Pública;

- Consejo Consultivo, y
- Comités Técnicos (de profesionalización y selección).

2.4.1 La Secretaría de la Función Pública

Las facultades más importantes de la Secretaría de la Función Pública, en relación con el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (a. 69 LSPCAPF) son las siguientes:

- Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema;
- Elaborar el presupuesto anual para la elaboración del Sistema;
- Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- Expedir los manuales de organización y procedimientos;
- Dictar normas y políticas para la operación;
- Dar seguimiento a la implantación y operación en cada una de las dependencias;
- Aprobar la constitución o desaparición de los comités;
- Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación;
- Promover y aprobar los programas de capacitación;
- Revisar la operación;
- Aplicar la Ley;
- Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general, y
- Aprobar los cargos que por excepción son de libre designación.

No está demás decir que, el nombramiento del secretario de la Función Pública, se hace a propuesta del Ejecutivo a ratificación por el Senado de la República (LOAPF a. 37).

2.4.2 El Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo es la instancia de apoyo de la SFP, su propósito es hacer recomendaciones generales para el desarrollo del Sistema.

Está integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia (los oficiales mayores) y por representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Trabajo, cuenta además con un representante de los sectores social, privado y académico.

La operación del Consejo Consultivo queda en manos de la Unidad de Servicio Profesional, que es la Unidad encargada del SPC dentro de la SFP, y sus funciones son de vigilancia y toma de decisión al respecto del Sistema.

Las atribuciones más importantes del Consejo (a. 70 LSPCAPF) son las siguientes:

- a) Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema,
- b) Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que faciliten el desarrollo del Sistema;
- c) Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- d) Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- e) Recomendar programas de capacitación, actualización y especialización, y
- f) Acordar la participación de invitados en las sesiones del Consejo.

2.4.3 Los Comités Técnicos

Cada dependencia tiene a su cargo la operación de los subsistemas, de conformidad con la Ley, el Reglamento y las disposiciones que emita la Secretaría de la Función Pública (RLSPCAPF a. 19). Para lo anterior se integrarán Comités Técnicos (de profesionalización y selección).

La Ley al referirse a Comités Técnicos, concibe como un mismo Comité, tanto al de Profesionalización como al de Selección, aunque en la realidad no es así, ya que estos se diferencian por los integrantes y por las funciones que desempeñan. En

este sentido se habla de Comités Técnicos de forma genérica, pero se puede referir tanto a uno como al otro, o a los dos en conjunto.

Cada dependencia debe de instalar un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma (LSPCAPF a. 72). Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior (LSPCAPF a. 73).

Las atribuciones más importantes de los Comités Técnicos en cada una de las dependencias (LSPCAPF a. 75), son las siguientes:

- a) Emitir reglas para implementar el Sistema, conforme a las características de la propia institución;
- b) Aprobar, en conjunto con la Secretaría de la Función Pública, los cargos de libre designación;
- c) Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concursar;
- d) Elaborar los programas de capacitación, especialización para el desarrollo administrativo;
- e) Aplicar exámenes de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- f) Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado de los servidores públicos de la dependencia, y
- g) Determinar la procedencia de separación de los servidores públicos.

Una vez detalladas las atribuciones genéricas de los “Comités Técnicos” se describirán sus funciones en lo individual.

2.4.3.1 Comité Técnico de Profesionalización

Cada Dependencia contará con un Comité Técnico de Profesionalización que es el cuerpo colegiado a través del cual establecerán las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en su ámbito de competencia (RLSPCAPF a. 13).

El Comité Técnico de Profesionalización estará integrado por (RLSPCAPF a. 14):

- El Oficial Mayor de la Dependencia o su equivalente;
- El Titular de la Dirección General de Recursos Humanos, o a falta de él, el servidor público de esa área que designe el Titular de la dependencia, quien fungirá como secretario técnico, y
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública, que será el titular del Órgano Interno de Control en la dependencia, salvo que la SFP designe a otro.

Las principales funciones del Comité Técnico de Profesionalización son las siguientes (RLSPCAPF a.15):

- Establecer las disposiciones que regulen su funcionamiento y las del Comité Técnico de Selección;
- Definir su calendario de reuniones;
- Solicitar a la Secretaría la constitución o desaparición de Comités Técnicos de Profesionalización en los órganos administrativos desconcentrados;
- Determinar, dentro del plazo máximo de 45 días naturales de aquel en que se encuentre vacante un puesto del Sistema o se cree uno nuevo, el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo, e
- Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia, así como especialistas de instituciones de educación superior, de empresas, de asociaciones civiles especializadas nacionales o internacionales, de colegios de profesionales o a otros servidores públicos. Estos invitados sólo tendrán derecho a voz.

Para la validez de las sesiones del Comité se requerirá la asistencia de la totalidad de sus miembros o representantes. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos (RLSPCAPF a.16).

Así también, el Comité de Profesionalización realizará los estudios sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura ocupacional de la dependencia, a efecto de elaborar sus programas específicos de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de su personal (RLSPCAPF a.19).

Las dependencias, a través del Comité Técnico de Profesionalización, serán responsables de la descripción de los perfiles y demás requerimientos de los puestos del Sistema que formen parte del Catálogo de servidores públicos, así como de su registro y actualización (RLSPCAPF a.22).

El Catálogo es el instrumento público, a partir del cual se establecen ramas de cargos o puesto, así como la homologación y equivalencia entre puestos, atendiendo, a las características de los perfiles, nivel de responsabilidad, remuneraciones, ámbito de competencias, rango, jerarquía, tipo de funciones o régimen laboral, así como la fecha de creación, modificación o supresión del puesto (RLSPCAPF a. a. 23 y 24).

2.4.3.2. Comité Técnico de Selección

Por su parte, los Comités Técnicos de Selección son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia, así como en los órganos administrativos desconcentrados de la misma, para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema (RLSPCAPF a.17).

Podrá haber tantos Comités Técnicos de Selección como plazas vacantes a concursar, el Comité de Selección dejará de existir cuando el servidor público seleccionado tome posesión de su plaza, y no existan impugnaciones pendientes en el concurso de la plaza.

Los Comités Técnicos de Selección se integrarán por (RLSPCAPF a. 17):

- El superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien lo presidirá;
- Un representante de la SFP, 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 o, en su caso, en el órgano administrativo desconcentrado de que se trate, salvo que la misma SFP designe a otro servidor público. A falta de dicho titular, fungirá como representante de la SFP, el titular del Área de Auditoría o del Área de Auditoría Interna, según corresponda, y
- El titular de la DGRH o por el servidor público del área de recursos humanos de la dependencia o del órgano administrativo desconcentrado que designe el Comité Técnico de Profesionalización, quien fungirá como Secretario Técnico.

El Comité sesionará con la totalidad de sus miembros o sus representantes y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos. Los miembros de la representación de la SFP y la DGRH sólo podrán ser representados por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior y no podrán hacerse representar en más de dos ocasiones consecutivas (RLSPCAPF a. 17).

Cuando la vacante corresponda al Órgano Interno de Control, la Secretaría designará al representante que integrará el Comité Técnico de Selección (RLSPCAPF a. 17).

Cuando la vacante corresponda a la DGRH, incluido el puesto de su titular, el Comité Técnico de Selección se integrará con un servidor público de carrera de distinta unidad administrativa a la DGRH, designado para tal efecto por el titular de la dependencia o, cuando la vacante en la DGRH corresponda a un órgano administrativo desconcentrado, por el Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia (RLSPCAPF a. 17).

Las principales funciones del Comité Técnico de Selección son las siguientes:

- Instruir la integración del expediente del concurso de que se trate (RLSPCAPF a. 18);

- Resolver dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, los procedimientos de selección en que intervenga (RLSPCAPF a. 18), y
- La realización de los exámenes de conocimientos y 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 de evaluación de las entrevistas para la determinación y selección de aspirantes (RLSPCAPF a. 34).

El Secretario Técnico del Comité Técnico de Selección convocará a sesión cuando el Comité Técnico de Profesionalización, con motivo de la existencia de una vacante o la creación de una nueva, determine que se deben iniciar los procedimientos de reclutamiento y selección (RLSPCAPF a. 18).

Durante los procedimientos respectivos, el Secretario Técnico será responsable de informar oportunamente a los demás miembros del Comité de los avances del concurso (RLSPCAPF a. 18).

Los comités de selección se podrán auxiliar de instituciones educativas o instancias gremiales y asociaciones de profesionistas para la vigilancia de los procedimientos de ingreso, empero bajo la disposición presupuestal. Situación que se considera desafortunada tomando en cuenta la importancia que juega la intervención de terceros en otros sistemas de servicio profesional de otros países.

La invitación a estos observadores externos a que presencien la aplicación de las evaluaciones y entrega de resultados, sin remuneración, es para aumentar las garantías del proceso, asunto que no ocurre, según información de las autoridades de la Unidad de Servicio Profesional. Situación sumamente grave, ya que, la falta de observancia externa en estos exámenes de ingreso, hace que el Sistema no cumpla íntegramente con el objetivo que fue creado.⁴⁷

⁴⁷ Hofman, Andrés, op. cit. Nota 25, p. 28.

2.5 Los Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la APF está comprendido en 7 subsistemas, que se describirán a continuación. Se especificarán todos los subsistemas y sus características, y al final se detallará el subsistema que más nos interesa, el de Ingreso.

El Subsistema de Planeación y Recursos Humanos, determina en coordinación con las dependencias, las necesidades del personal que requiere la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones (LSPCAPF a. 13, fr. I).

Los procesos más importantes de este subsistema son los siguientes (LSPCAPF a. 14):

- a) Elaborar un catálogo en el que define los perfiles y requerimientos de los puestos del Sistema;
- b) Calcular las necesidades de personal en coordinación con las dependencias;
- c) Analizar el desempeño y resultados de los servidores públicos y las dependencias;
- d) Revisar la planeación de recursos humanos de la Administración Pública Federal, y
- e) Operar el Registro Único del Servicio Publico Profesional (RUSP), con información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera (RLSPCAPF a. 21).

El Registro contendrá información del Catálogo que permita identificar puestos vacantes en el Sistema, así como los posibles servidores públicos o personas que podrán cubrirlos mediante los procesos de reclutamiento y de selección, o bien por virtud de convenio (RLSPCAPF a. 28).

El Subsistema de Desarrollo Profesional, determina los procedimientos de los planes de carrera de los servidores públicos, para identificar sus trayectorias de desarrollo, así como, los requisitos y las reglas que deben de cubrir (LSPCAPF a. 13, fr. III).

La Ley define al Desarrollo Profesional como el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía en cualquier dependencia (LSPCAPF a.35).

El Subsistema establece trayectorias de ascenso y promoción y las reglas a cubrir (LSPCAPF a. 36), los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos establecidos en la Ley (LSPCAPF a. 37).

Para efectos de lo anterior, se tomará en cuenta el resultado de las evaluaciones de desempeño, las promociones, los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios realizados, así como los exámenes de selección (LSPCAPF a. 37). La movilidad en el Sistema podrá ser vertical u horizontal (LSPCAPF a. 39).

El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos para que adquieran (LSPCAPF a. 13, fr. IV):

- a) Conocimientos básicos de la dependencia en que laboran y de la Administración Pública Federal;
- b) Especialización y actualización del cargo desempeñado;
- c) Aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos;
- d) Superación institucional, personal y profesional;
- e) Habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas,
y
- f) Las condiciones objetivas para propiciar la igualdad de oportunidades de capacitación para hombres y mujeres.

La Ley define la Capacitación y la Certificación de Capacidades como procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal (LSPCAPF a. 44).

El Subsistema con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerá los programas de capacitación para el puesto, para el desarrollo administrativo y para la calidad, diseñados para los servidores públicos (LSPCAPF a. 45).

La capacitación tendrá entre sus objetivos (LSPCAPF a. 46):

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

Las dependencias pueden otorgar apoyo institucional necesario para que los servidores públicos de carrera tengan acceso o continúen con su educación formal, con base en sus evaluaciones y conforme a la disponibilidad presupuestal (LSPCAPF a. 50). En caso de que las dependencias otorguen una beca, el servidor público quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados. En caso de separación, antes de que se cumpla con ese periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto por la dependencia (LSPCAPF a. 51).

Por lo menos, cada 5 años los servidores profesionales de carrera deberán de ser sometidos a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, acreditando que se ha desarrollado y se mantiene actualizado el perfil y las aptitudes requeridas para el desempeño de su cargo (LSPCAPF a. 52). En caso de que el resultado de su evaluación de capacitación no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente (LSPCAPF a. 53).

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la evaluación. De no aprobar la evaluación por segunda vez, se procederá a la separación del cargo y a la baja en el Sistema (LSPCAPF a.53).

El Subsistema de Evaluación de Desempeño, establece los mecanismos de medición y valoración del desempeño y productividad de los servidores públicos de carrera, los cuales serán parámetros para obtener ascensos, promociones, premios, estímulos, y para garantizar la estabilidad laboral (LSPCAPF a. 13, fr. V).

La Ley define como Evaluación del Desempeño al método mediante el cual se miden de forma individual y colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto (LSPCAPF a.54).

Los objetivos de la Evaluación del Desempeño son los siguientes (LSPCAPF a. 55):

- a) Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones;
- b) Determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado;
- c) Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia;
- d) Servir como instrumento para detectar las necesidades de capacitación, y
- e) Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas.

Los estímulos del desempeño destacado consisten en una percepción extraordinaria con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia. Se determinará el otorgamiento de éstas de acuerdo al nivel de cumplimiento de las metas comprometidas (LSPCAPF a. 56).

Las evaluaciones de desempeño son requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema (LSPCAPF a. 58).

El Subsistema de Separación, atiende los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o la suspensión temporal de sus derechos (LSPCAPF a. 13, fr. VI).

La Ley define como Separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento dejan de surtir efectos (LSPCAPF a. 59).

Para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, sólo puede ser por las causas siguientes (LSPCAPF a. 60):

- a) Renuncia;
- 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 de la Ley;
- e) Hacerse acreedor a sanciones relativas a responsabilidad administrativa de los servidores públicos que impliquen separación del servicio;
- f) No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación de desempeño, y
- g) Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente.

En el caso de que un servidor público de carrera solicite licencia, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su encargo de manera temporal, conservando todos o algunos de los derechos que la Ley otorga (LSPCAPF a. 61).

Las licencias de los servidores públicos de carrera serán cubiertas por otros servidores públicos de carrera que actuarán de manera provisional. La designación de ellos se sujetará a la Ley (LSPCAPF a. 62).

La pertenencia al Servicio Profesional de Carrera garantiza que los servidores públicos no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas o procedimientos no previstos en la Ley (LSPCAPF a. 63).

El Subsistema de Control y Evaluación, diseña y opera los procedimientos y medios que permiten efectuar la vigilancia y corrección de la operación del Sistema (LSPCAPF a. 13, fr. VII).

Las dependencias y la Secretaría de la Función Pública establecen mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema para su perfeccionamiento (LSPCAPF a. 64).

La evaluación de resultados de los programas de capacitación se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando la mejora en la capacitación (LSPCAPF a. 65).

La Secretaría de la Función Pública evaluará los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento de cada uno de los subsistemas (LSPCAPF a. 66).

2.6 El Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera

Según la Ley, 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 la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes (RLSPCAPF a. 29).

En este sentido, la idea de contar con servidores públicos preparados y profesionales, que hagan del servicio público su principal proyecto profesional y cuyo ingreso, permanencia o promoción en la administración pública, no dependa de su pertinencia a partidos políticos o su adhesión a camarillas políticas, es uno de los principios que impulsaron el establecimiento del SPC, razón por la cual el subsistema que regula el ingreso a la función pública es un relevante.

El subsistema de ingreso regula el proceso de reclutamiento y abarca desde la forma en que se determina el perfil deseado para cada puesto concursado hasta la entrada al servicio profesional de los servidores públicos.

Este subsistema considera los aspectos siguientes:

- Requisitos para entrar en el servicio (edad, formación académica, experiencia laboral y nacionalidad);
- Descripción de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas);

- Características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos);
- Las condiciones de incorporación a la estructura (grado, cuerpo, sueldo), y
- En algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva (plazas de primer nivel de ingreso).

Todas las plazas vacantes y de nueva creación deberán someterse a concursos públicos y deberán sujetarse a los procesos de reclutamiento y selección. Tales puestos deberán encontrarse autorizados en las estructuras orgánicas ocupacionales, así como haber sido registrados en el catálogo.

Antes del Servicio Profesional no existían las descripciones de los perfiles de puesto, este ha sido un gran avance. Con el SPC todas las plazas a concursar deben de tener un respectivo perfil de puesto, mismo que establece el nivel de estudios, experiencia previa y diversas capacidades.

2.6.1 Etapas del Proceso de Selección

El procedimiento de selección de los aspirantes comprenderá las siguientes etapas (RLSPCAPF a. 34):

1. Revisión curricular;
2. Exámenes de conocimientos/Evaluación de capacidades;
3. Evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos/cotejo documental;
4. Entrevista, y
5. Determinación.

Las dependencias pueden solicitar etapas adicionales para la selección de personal, pero no pueden omitir ninguno de los cinco pasos mencionados.

2.6.1.1 Convocatoria/ Revisión curricular/ TrabajaEn

Cuando se abre una vacante nueva o es desocupada una plaza titular, se tiene que emitir una convocatoria pública abierta (LSPCAPF a. 23), misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación (LSPCAPF a. 28).

Entre la dirección general de recursos humanos de la dependencia y los comités técnicos de selección elaborarán las convocatorias (RLSPCAPF a. a. 31 y 32), que deberán tener las siguientes características:

- Fundamento legal;
- Datos de la dependencia convocante;
- La plaza o plazas en concurso, indicando: nombre, cantidad, nivel administrativo, funciones, percepción ordinaria y adscripción;
- El perfil que deberá reunir el aspirante a la plaza o plazas objeto del concurso, así como los requisitos de carácter legal, académico, laboral u otros que se determinen;
- Las bases del concurso que sean determinadas por el Comité de Selección;
- Lugar, fechas y forma de entrega de las solicitudes a los aspirantes y, en su caso, de la información y documentación sobre el concurso, y los temarios para la preparación de los exámenes respectivos;
- Lugar, fechas y forma de recepción de las solicitudes y de la documentación que deberán presentar los interesados. En ningún caso, el plazo de recepción de solicitudes de los aspirantes será menor a diez días naturales;
- Lugar, fechas y forma en que se efectuará la evaluación curricular, los exámenes generales de conocimientos y la evaluación de las habilidades, así como de las entrevistas que se realicen a los aspirantes, y
- Lugar, fecha y forma en que se publicarán los resultados.

No podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para pertenecer al servicio (LSPCAPF a. 21).

Ningún puesto en el Sistema podrá ocuparse sin que esté previamente registrado en el Catálogo (RLSPCAPF a. 29).

Los sujetos que aspiren ingresar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, deberán de cumplir además de lo requerido en la convocatoria respectiva, los siguientes requisitos (LSPCAPF a. 21):

- a) Ser ciudadano mexicano, o extranjero con una condición migratoria compatible;
- b) No haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad por delito doloso;
- c) Tener aptitud para el desempeño del servicio público;
- d) No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de culto;
- e) No estar inhabilitado para el servicio público.

El reclutamiento de aspirantes a ocupar los puestos del Sistema se llevará a cabo por conducto de la Dirección General de Recursos Humanos de la Dependencia de que se trate. Esta deberá implementar los mecanismos necesarios para promover la más amplia participación y atraer al mayor número de participantes en las convocatorias (RLSPCAPF a. 31).

Para la ocupación de puestos de primer nivel de ingreso (enlace), la Secretaría de la Función Pública se coordinará con las dependencias para llevar a cabo convocatorias anuales en las que se integrarán las vacantes que los Comités Técnicos de Profesionalización determinen sujetar a concurso (RLSPCAPF a. 30).

Cuando se trate de cubrir plazas vacantes que no sean de primer nivel de ingreso, se deberán de considerar a los servidores públicos de carrera que cumplan con la trayectoria, experiencia y sus resultados de las evaluaciones (LSPCAPF a. 26). Todas las convocatorias serán realizadas por los Comités (LSPCAPF a. 25).

Las convocatorias para ocupar plazas vacantes se publican en el Diario Oficial de la Federación y permanecen en el sistema llamado *TrabajaEn*.

TrabajaEn es un sistema para inscribirse a los concursos de las plazas vacantes en la Administración Pública Federal, opera a través de una página de internet y es el

medio para realizar la primera etapa de los concursos públicos, es decir, la revisión curricular.

Esta primera etapa consiste en llenar un currículum con sólo manifestaciones, no se adjuntan documentos ni se pide que se compruebe nada, para después aplicar a las vacantes. Es un sistema automático que descarta a los concursantes que no cumplen con los requisitos de la vacante publicada.

Este portal se ha convertido en una “ventana única” para el concurso de vacantes en la APF, ya que aquí se concentran todas las vacantes del Servicio Profesional de Carrera.

La implementación del sitio *TrabajaEn*, ha contribuido a la igualdad de oportunidades en la primera etapa del concurso por ser una plataforma automatizada, ya que mantiene el anonimato de los aplicantes asignándoles un número de folio para su identificación.

Si el aspirante cumple con los requerimientos de la vacante el sistema lo aprobará y a través de ese portal, le notificará la fecha y lugar de las siguientes etapas (RLSPCAPF a. 35).

Después de la primera etapa es cuando las instituciones tienen acceso a los nombres y datos de los aspirantes.

2.6.1.2 Evaluación de capacidades/examen

La etapa siguiente consiste en la evaluación de capacidades, es decir, el examen de conocimientos; cuya aplicación y determinación de orden corresponde a las propias instituciones.

Se compone de la siguiente manera:

- Capacidades de visión del Servicio Público: Orientada a determinar si los aspirantes presentan los siguientes valores: integridad, transparencia, rendición de cuentas y bien común, valores necesarios para cualquier puesto en la APF (LDECC punto 4.2).

- Capacidades gerenciales: Está orientada a verificar el nivel de la capacidad directiva de los aspirantes manifestado en comportamientos como: visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, negociación, trabajo en equipo (LDECC punto 4.3).
- Capacidades técnicas: Dirigida a determinar si los aspirantes cuentan con los conocimientos, aptitudes y experiencia, requeridos para el desarrollo de la función en la materia sustantiva del puesto que se concursa. La SFP ha dejado la responsabilidad a las propias instituciones la determinación de los mecanismos de evaluación de las capacidades técnicas (LDECC puntos 4.4 y 4.5).

El resultado aprobatorio de cada una de las tres evaluaciones de capacidades permitirá a los aspirantes pasar a la siguiente etapa. Hay una prueba más para los aspirantes a plazas de Dirección General y Dirección General Adjunta, consistente en un aprueba de simulación del tipo *Assesment Center* (LDECC punto 7.3).⁴⁸

Cada dependencia establecerá los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos (LSPCAPF a. 32).

No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria (LSPCAPF a. 31). En este caso el concursante será descalificado.

La Dirección General de Recursos Humanos, será la responsable de aplicar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades, así como de evaluar la experiencia y el mérito de candidatos, por lo que adoptará las medidas que garanticen la confidencialidad de los exámenes en instrumentos de evaluación respectivos (RLSPCAPF a. 34).

⁴⁸ Molinar Bustos, Fernando, "El ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, p. 71, , visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

2.6.1.3 Cotejo documental

La siguiente etapa es el cotejo documental. Desde este punto y hasta antes de la Entrevista realizada por el Comité, las dependencias a través de sus direcciones de recursos humanos, realizan la revisión documental, que consiste en la verificación de los documentos manifestados en la revisión curricular (1ra etapa *TrabajaEn*) para comprobar que existen y son auténticos, y así, corroborar que efectivamente cumplen con los requisitos establecidos en la convocatoria (RLSPCAPF a. 36).

2.6.1.4 Entrevista ante el Comité Técnico de Selección

Una vez superadas las etapas anteriores, la siguiente etapa es la entrevista ante el Comité Técnico de Selección. En esta entrevista los miembros del Comité hacen preguntas específicas a los candidatos para allegarse de información importante para determinar al ganador (RLSPCAPF a. 36).

De entre las situaciones importantes de esta etapa está el derecho de veto que tiene el presidente del Comité Técnico de Selección, que es el superior jerárquico de la plaza en concurso, este derecho consiste en la eliminación del concurso a cualquiera de los concursantes de la plaza en cuestión, justificando su decisión, pero sin restricción alguna. En caso de que no se elija a ningún concursante el concurso se declarará desierto (LSPCAPF a. 74).

En este sentido, la decisión final sobre la persona ganadora del concurso debe alcanzarse por acuerdo entre los miembros del Comité. Situación que sólo se da cuando existe voluntad del superior jerárquico de la plaza en cuestión.

2.6.1.5 Determinación

En caso de que el Comité Técnico de Selección haya llegado a un consenso en favor de un concursante (RLSPCAPF a. 36), éste se hará acreedor al nombramiento titular como servidor público de carrera y si se trata del primer nivel de ingreso se hará el nombramiento por un año, al término del cual, y en caso de que hay presentado un

desempeño satisfactorio a juicio del Comité Técnico de Selección, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace (LSPCAPF a. 4).

Este proceso concluye cuando el servidor público realiza la toma de protesta de Ley, momento en el cual sus datos son ingresados al Registro Único del Servicio de Carrera RUSP (LSPCAPF a. 16 y RLSPCAPF a. 6).

Capítulo 3, Responsabilidades Administrativas y el SPC

Ante los frecuentes casos de corrupción en donde se ven involucrados servidores públicos, surge la pregunta de si no hay medios en las normas que prevengan o sancionen estas situaciones, o de si estos, son plenamente eficaces para inhibirlas.

Estos recurrentes eventos golpean la credibilidad de las instituciones públicas, y no sólo porque existan actos de corrupción, sino porque los servidores públicos que intervienen, que en la mayoría de los casos están plenamente identificados, quedan “impunemente” libres de cargos, es decir, sin sanciones, ni repercusiones.

Esto no quiere decir que no haya servidores públicos honestos, que por supuesto los hay, eso sí, son los menos y se encuentran dentro de un sistema corrupto que es muy contagioso.⁴⁹

La corrupción dentro del gobierno es muy nociva, y no sólo por los beneficios particulares que pueda obtener el servidor público corrupto, sino porque una de las funciones más importantes del servicio público es hacer cumplir las normas, no así, ser el primero en romperlas.⁵⁰

Todas estas situaciones generan una bola de nieve de dimensiones inimaginables: se debilitan los principios morales, se afecta al estado de derecho, se daña la figura de autoridad, se propicia la injusticia, la desigualdad y la impunidad, se desvaloriza el esfuerzo, se recompensa el oportunismo y sobre todo, se deja de lado el beneficio colectivo.⁵¹

Con ganas de mejorar en este sentido, en el año 2016 se abrogó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se implementó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que trajo varias innovaciones, que la que consideramos la más importante, es la diferencia entre las instituciones que resuelven sobre responsabilidades administrativas; en el caso de faltas graves

⁴⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2011, p. xvi.

⁵⁰ López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 2013, visto en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12272>, p. 44.

⁵¹ Ídem.

resolverá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual se configura como un gran avance, ya que el presunto responsable, es investigado, y en su caso, sancionado por una autoridad (jurisdiccional) totalmente independiente y autónoma de la institución a la que pertenece el servidor público, haciendo los procesos más profesionales y transparentes, dando menor espacio a la impunidad. En este apartado, en principio hablaremos de los fundamentos del derecho administrativo sancionador, y más adelante confrontaremos al SPC con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo tanto, en lo relativo a responsabilidades administrativas sólo nos remitiremos al objeto de estudio de este trabajo de investigación, es decir, al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

3.1 Derecho Administrativo y Servicio Público

El poder del Estado requiere para manifestarse de órganos, mismos que derivan de ordenamientos jurídicos, que los crean y regulan para el ejercicio de la función pública.

Son las normas las que determinan los alcances de las instituciones, es decir, la norma dispone el cómo, cuándo, por qué y para qué de la manifestación del poder del estado.

No es suficiente la existencia de normas y órganos para expresar el poder público, es necesaria la participación de una persona física que externé la voluntad del Estado, sujeto que se denomina servidor público, mismo que está sometido a un régimen de normas similar al de las instituciones, el cual rige por completo su actuar.⁵²

Estos servidores públicos, sirven a los intereses de la administración pública, situación que se vuelve peculiar por los recursos que son utilizados y los intereses

⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ciudad de México, Porrúa, 2011, p. 61.

que se buscan conseguir. La Ley les otorga a ellos una condición jurídica diferente, de donde se derivan diferentes tipos de responsabilidad.⁵³

El empleado gubernamental aparte del estatus que tiene como gobernado frente al Estado, tiene otro especial de *servidor público*, que deriva del cargo que desempeña dentro de alguna institución pública, lo cual le genera la obligación de prestar servicios a nombre del Estado, cumpliendo de forma exacta sus deberes, generándole una condición de responsabilidad administrativa.⁵⁴

Esta condición lo vuelve responsable ante el Estado por cualquier incumplimiento de las obligaciones de su encargo en el ejercicio público, y le puede llegar a generar responsabilidad administrativa la cual puede derivar en sanciones.

La naturaleza de la responsabilidad administrativa se puede definir con el texto de la siguiente tesis:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 2016267

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.10o.A.58 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, febrero de 2018, Tomo III, página 1542

Tipo: Aislada

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SU NATURALEZA.

En el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé un régimen de responsabilidad pública, en el cual se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, civil, penal y administrativa. Esta última, también denominada disciplinaria, tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos por los servidores citados hacia la

⁵³ *Ibíd.*, p. XVIII.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 69.

administración; de ahí que su inobservancia con motivo de una conducta ilegal, relacionada con la actividad como función, generará la posibilidad de que la propia administración les imponga la sanción correspondiente. Por tanto, dicha potestad sancionadora puede entenderse como un derecho penal (sancionador) administrativo, dado que, al igual que ocurre con la responsabilidad penal, la de carácter administrativo busca apreciar que el resultado reprochable no sea ajeno al servidor público, sino que debe estar necesariamente ligado al que debió prever y cometió, por lo cual, debe responder por él, como derivación de su propia conducta.

DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En este sentido, para que se sancione a un servidor público con motivo de responsabilidad administrativa, es necesario que se establezcan los siguientes elementos esenciales: acto u omisión, sujetos y objeto.

3.1.1 Acto u omisión

Para que exista una infracción es necesario que exista una manifestación de una conducta, misma que se puede dar en una acción o una omisión, y que esta conducta sea contraria a lo que establece la norma jurídica.⁵⁵

En nuestro caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109, fracción III, establece varios principios que deben de salvaguardar los servidores públicos.

Por su parte la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 7 hace más extensa la lista de los principios y además agrega directrices a seguir para la efectiva aplicación de esos principios. Así también, tipifica administrativamente las faltas administrativas graves y no graves, y las obligaciones genéricas de los servidores públicos.

En resumen, para que exista una infracción administrativa por parte de un servidor público, es necesario que su conducta sea contraria a lo establecido en la Ley, es

⁵⁵ *Ibidem*, p. 102.

decir, que haya vulnerado los principios, obligaciones o directrices; o que se haya extralimitado en la esfera de sus atribuciones.

En este sentido, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, esto se funda en infinidad de criterios del Poder Judicial de la Federación, como el siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 323756

Instancia: Segunda Sala

Quinta Época

Materias(s): Administrativa

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXX, página 4656

Tipo: Aislada

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.

Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dicten alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria, de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.

Amparo administrativo en revisión 3253/44. Leal José María y coags. 30 de junio de 1944. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Gabino Fraga. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Por tal razón, podemos decir que no sólo las limitaciones generales, contenidas en las normas de responsabilidad administrativa limitan el actuar del servidor público, sino también, las facultades comprendidas en las normas sustantivas y adjetivas que determinan su actuar en particular, determinan el límite de su proceder. Por lo que, si un servidor público infringe las normas de prohibición o se extralimita en sus facultades puede ser sujeto a responsabilidad administrativa.

En este sentido, la jurisprudencia del Poder Judicial Federal ha dispuesto lo siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 165147

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.7o.A. J/52

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2742

Tipo: Jurisprudencia

SERVIDORES PÚBLICOS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SUS ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONTEMPLADAS EN UNA NORMA GENERAL, ES INSUFICIENTE PARA EXIMIRLOS DE RESPONSABILIDAD.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las leyes de responsabilidades de los servidores públicos tienen por objeto salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los empleados del gobierno; principios que están cargados de un alto valor moral, al que aspiran los empleados del gobierno y entes del Estado. Por su parte, el artículo 47, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de igual redacción al diverso numeral 8o., fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone como obligación a los empleados del gobierno cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; así, la circunstancia que el servicio encomendado, entendido como el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes al cargo, no se encuentre detallado en forma de catálogo en alguna ley, reglamento, decreto, circular o norma de carácter general, es insuficiente para eximirlos de responsabilidad, pues resulta materialmente imposible emitir una norma general por cada rango, nivel o escalafón que exista en los tres poderes del gobierno. Por tanto, ante la inexistencia de una disposición normativa que especifique cuáles son las atribuciones de un servidor público, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional, deberá valorar los elementos de prueba allegados al asunto, para así concluir si determinada

conducta o actuación se encuentra dentro de las facultades encomendadas al servidor público investigado o sancionado, fundando y motivando su determinación.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

3.1.2 Sujetos

Deben existir un sujeto activo y uno pasivo de la infracción: el sujeto activo es el servidor público, mismo que es el autor del hecho ilícito, por otra parte, tenemos al sujeto pasivo que es el Estado, ya que es quien se ve afectado por el actuar errado del servidor público, que guarda con él una relación jerárquica y está obligado a ajustar sus actos a los principios contenidos en la norma.⁵⁶

En este sentido, la relación que existe entre el servidor público y el Estado, y la justificación de la responsabilidad administrativa, quedan plasmados en la siguiente jurisprudencia.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 184396

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.4o.A. J/22

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, abril de 2003, página 1030

Tipo: Jurisprudencia

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación

⁵⁶ *Ibidem*, p. 103.

bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

En resumen, si la persona infractora no tiene una relación de subordinación con el gobierno, es cierto que podrá infringir diversas normas incurriendo en ilícitos, pero no necesariamente se encuentra en una situación de responsabilidad administrativa.

En el caso de que un servidor público dejase de trabajar en el gobierno y se le llegara a investigar con motivo de actos realizados durante su gestión, sí se le podría sancionar, ya que al momento de los hechos él sí cumplía con la condición de ser servidor público y actuaba bajo el régimen de responsabilidades administrativas.

3.1.3 Objeto

El objeto de este tipo de infracciones administrativas es la disciplina en el ejercicio de la función pública, con el propósito de mantener el orden para llegar a los

objetivos del Estado. Por su parte el procedimiento disciplinario busca mantener a los servidores públicos en la observancia de sus deberes y sancionar su infracción con la imposición de medidas correctivas.⁵⁷

Al mantener la disciplina dentro de las instituciones, se genera una seguridad en los gobernados de que el servicio público se lleva en óptimas condiciones, y de esta forma se puede ir recobrando poco a poco la confianza en las instituciones públicas.

3.2 Sanciones disciplinarias

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones tienen como fin la reparación del daño y la restricción en la esfera de derechos del infractor. El órgano competente para la aplicación de la sanción, es una autoridad administrativa. Y es importante señalar, que la infracción será administrativa disciplinaria.⁵⁸

Las sanciones administrativas disciplinarias tienen características propias que las diferencian de las sanciones penales, políticas, civiles y laborales, en razón de sus elementos, contenido y fines.⁵⁹

En principio, este tipo de sanciones sólo se pueden aplicar a personas con la investidura de servidor público, ninguna persona que no tenga esta característica puede ser acreedora de este tipo de sanciones.

Esto no significa que de los actos de los que derivó responsabilidad administrativa no se pueda desprender otro tipo de responsabilidad, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, ser susceptible de ser sancionado en diferentes vías (administrativa, penal, política, civil o laboral) y con distintas sanciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, en su párrafo 12, establece lo siguiente:

⁵⁷ *Ibidem*, p. 111.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 116.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 119.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

De lo anterior se desprende que, no se pueden imponer dos sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta, pero sí se pueden poner sanciones de diferente naturaleza por una misma conducta.

Los tipos de sanciones disciplinarias con motivo de responsabilidad administrativa son las siguientes:

3.2.1 Amonestación

La amonestación, es un llamado de atención formal, que busca mantener el orden y la disciplina en el servicio público. La Ley señala que puede ser privada o pública, entendiéndose la primera, como un llamado de atención realizado por el superior jerárquico de forma verbal; y la segunda, cuando el superior jerárquico estima que la responsabilidad incurrida amerita que debe de quedar ese llamado de atención por escrito e integrado al expediente que corresponda.⁶⁰

3.2.2 Suspensión

La suspensión del empleo, cargo o comisión, implica la separación temporal del servidor público de su empleo, por el término señalado en la resolución, sin derecho a percibir salario, ni prestaciones durante ese lapso.⁶¹

3.2.3 Destitución

La destitución del empleo, cargo o comisión, implica la terminación de la relación jurídica y laboral entre el servidor público y la institución pública a la que pertenece.⁶²

⁶⁰ Gándara Ruiz Esparza, Alberto, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ciudad de México, Porrúa, 2010, p. 16.

⁶¹ *Ibidem*, p. 17.

⁶² *Ídem*.

3.2.4 Inhabilitación

La inhabilitación temporal, implica la imposibilidad del servidor público para laborar en el gobierno en cualquier cargo, durante el término señalado en la resolución.⁶³

Normalmente esta sanción viene aparejada con la destitución, esto en el caso que el servidor público siga prestando sus servicios a la institución a la fecha de la resolución que determina la responsabilidad administrativa.

3.2.5 Sanción económica

La sanción económica, implica una sanción pecuniaria que se impone al servidor público por los daños y perjuicios causados, o los beneficios que obtuvo indebidamente y que se constituye en un crédito fiscal.⁶⁴

3.3 Facultad sancionadora

Como se ha expuesto en el presente apartado, la función pública es necesariamente ejercida por los servidores públicos, la cual responde a intereses superiores de carácter público, lo cual hace al Estado el titular de ese poder, y es el encargado de vigilar que el desempeño de sus empleados responda a los intereses de la colectividad, es decir, no sólo basta que los funcionarios realicen las actividades por las que se les contrató, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados por la Constitución y las normas en beneficio de la sociedad. Por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar a todo servidor público que incumpla con esta encomienda.⁶⁵

⁶³ Ídem.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, op. cit., nota 52, p. p. 149 y 150.

Una vez realizado el procedimiento administrativo y determinada la responsabilidad, la facultad para ejecutar la sanción recae, de forma general, en el superior jerárquico del servidor público a sancionar, ya que el ejercicio de estas funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que son asignadas.⁶⁶

3.4 Responsabilidad Administrativa y el SPC

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, está sometido a un amplio espectro de normas que lo regulan en lo relativo a responsabilidad con motivo de infracciones administrativas cometidas por los aplicadores del Sistema.

3.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Título Cuarto de la Constitución versa sobre las responsabilidades de los servidores públicos, en este sentido el artículo 108 en su primer párrafo determina el concepto de servidor público:

Artículo 108. 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 de la Federación, 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 o en la Administración Pública 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.

En este sentido, el artículo 109, fracción III, habla de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

⁶⁶ *Ibidem*, p. 151.

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

...

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

...

De esta manera es, que la Constitución establece la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

3.4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En esta norma se establecen los asuntos por despachar de la Secretaría de la Función Pública, que entre los que nos interesan está, la coordinación y organización del sistema de control interno en la Administración Pública Federal, así también, se atribuye a los órganos internos de control la investigación y

sustanciación de todos los procedimientos de responsabilidad, sin importar la calidad de la falta (grave o no grave), y de resolución en los procedimientos de responsabilidad administrativa de faltas no graves:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.** Organizar y coordinar el sistema de control interno...
- II.** Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la Administración Pública Federal...
- IV.** Coordinar y supervisar el sistema de control interno...
- XII.** Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;...
- XVIII.** Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;
- XIX.** Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; ...
- XXVII.** Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los

mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos; ...

3.4.3 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Por su parte, esta Ley faculta al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para resolver procedimientos de responsabilidad administrativa en lo relativo a faltas graves:

Artículo 4. El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.

Para cumplir con lo anterior, se crean Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 37. El Tribunal contará con Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cada una tendrá competencia respecto de las entidades que conformen las cinco circunscripciones administrativas, mismas que determinará el Pleno General a propuesta de la Junta de Gobierno y Administración, de acuerdo a estudios cualitativos y cuantitativos.

Artículo 38. Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:

I. Resolverán respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales, y

III. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:

...

III. De las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley General de Responsabilidades, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, y

IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos.

3.4 4 Ley General de Responsabilidades Administrativas

Al respecto de esta norma, nos abocaremos únicamente a examinar la regulación relativa a faltas administrativas relacionadas con actos de corrupción que se pudiesen dar en el proceso de selección en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el artículo 3, la Ley determina quienes serán las autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad dependiendo de la calidad de la falta:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de

responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

...

En el *Capítulo II, Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos*, destacan diversos artículos y fracciones que se podrían transgredir cuando un servidor público vulnerara la imparcialidad en el proceso de selección de personal del Servicio Profesional de Carrera; principios y directrices que se detallarán a continuación:

Artículo 6. Todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público.

Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones;

...

XII. Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con quienes tenga parentesco por filiación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado, y

...

En el artículo 12, se establece la facultad para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea quien imponga sanciones por faltas administrativas graves:

Artículo 12. Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.

Del catálogo de faltas administrativas no graves la única falta que encuadraría en el caso de infracciones en el proceso de selección del Servicio Profesional de Carrera es la contenida en la fracción V:

Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

...

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

...

Esta falta se actualiza cuando un servidor público le pasa a un aspirante las respuestas del examen escrito del concurso de una plaza del Sistema.

Al respecto del catálogo de faltas administrativas graves encontramos los siguientes supuestos:

Artículo 55. Incurrirá en **utilización indebida de información** el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.

Artículo 56. Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.

...

Artículo 59. Será responsable de **contratación indebida** el servidor público que autorice cualquier tipo de contratación, así como la selección, nombramiento o designación, de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos, siempre que en el caso de las inhabilitaciones, al momento de la autorización, éstas se encuentren inscritas en el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional.

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.

...

Artículo 62. Será responsable de **encubrimiento** el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieren constituir Faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

...

En resumen, un servidor público que participe de quebrantar la imparcialidad en el proceso de selección de personal del Servicio Profesional de Carrera, puede incurrir con una sola conducta en: utilización indebida de información, contratación indebida y encubrimiento.

3.5 Responsabilidad Administrativa en el SPC

Expuesto lo anterior, se cree conveniente exponer el caso más común de corrupción dentro del proceso de selección de personal del Servicio Profesional de la Carrera en la Administración Pública Federal.

Una de las premisas más importantes del presente trabajo, es que existe corrupción en los procesos de selección de personal en el SPC, esta corrupción es consistente en lo siguiente:

- En las instituciones sujetas al SPC en la APF, existe una cultura de la simulación, ya que si bien, las plazas vacantes salen a concursos público

abierto, la realidad es que, ya se tiene un sujeto elegido para ocupar el puesto y el proceso es solamente un trámite para cumplir con lo exigido por la Ley.

- La mayoría de los servidores públicos de confianza sujetos al SPC, al momento de concursar su plaza se sirvieron de esta simulación, por lo cual, no es extraño que no se denuncien este tipo de prácticas en situaciones futuras.
- La designación discrecional de los nuevos servidores públicos siempre lleva la anuencia o el visto bueno de los titulares (Directores Generales, Jefes de Unidad, Subsecretarios, entre otros) en las áreas en donde hay vacantes que se someten a concurso.
- Al ser en la práctica el superior jerárquico inmediato quien elabora el examen de conocimientos para la plaza, no existe un control para que éste no pueda hacer mal uso de él y pasárselo a quien se desea que ocupe la plaza vacante.
- El derecho de veto establecido en la Ley, es un candado que sirve para descalificar a un candidato idóneo para la plaza en concurso, en caso de que éste haya logrado pasar el examen de conocimientos, que normalmente es sumamente complicado, para evitar que el concurso sea justo.

Dicho lo anterior, se hará un relato basado en hechos reales de una situación en donde se constata un acto de corrupción dentro de una institución sujeta al SPC, en donde se reflexionará la dificultad que existe para que se sancione administrativamente a los infractores.

A mitad del sexenio nombran un nuevo secretario de estado para que supla al anterior que fue nombrado como embajador de México en algún país. Este nuevo secretario nombra a todos los subsecretarios, jefes de unidad y titulares de órganos desconcentrados de la institución.

La Constitución establece que ese tipo de cargos en la Administración Pública Federal son designados discrecionalmente por el Presidente o los secretarios de Estado.

El nuevo secretario nombra como Jefe de la Unidad Jurídica a su mejor amigo, situación que no es contraria a Derecho. Al tomar posesión del cargo, el nuevo Jefe

de la Unidad Jurídica, se dio cuenta de que en el área que él dirige existen puestos vacantes de director general, director general adjunto, director de área, subdirector y jefe de departamento.

Después de un año, se han cubierto la mayoría de las vacantes de esa área quedando sólo vacante una plaza de subdirector de amparos. Ni el Jefe de la Unidad, ni el Director General, ni el Director General Adjunto, conocen a alguna persona que cubra el perfil para ocupar esa plaza vacante, es el caso que el Director de Área de Amparos tiene un amigo litigante que domina el tema, en virtud de lo anterior, les propone a sus superiores nombrar a este sujeto subdirector de amparos y ellos aceptan.

El nuevo subdirector de amparos se nombra al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y comienza a trabajar sin problema alguno al inicio de la siguiente quincena.

Al paso de los meses, los superiores se dan cuenta que el nuevo subdirector de amparos, efectivamente es competente en este sentido y crean un lazo de afinidad al trabajar con este sujeto.

Tiempo después han pasado seis meses desde cuando empezó este sujeto a trabajar como subdirector de amparos, y el artículo 92, cuarto párrafo del Reglamento de la Ley del SPC, establece que los nombramientos por artículo 34 no podrán exceder de 10 meses, por lo cual se estima necesario sacar la plaza a concurso, o el actual subdirector no podrá seguir laborando en la dependencia.

El encargado de realizar el examen de conocimientos es el Director de Área de Amparos, es él quien recomendó al (actual) subdirector para que comenzara a trabajar en el servicio público, por lo cual resulta obvio que el subdirector que tiene un nombramiento temporal tendrá una ventaja sobre los inscritos al concurso público por la titularidad de la plaza de subdirector de amparos, ya que tiene acceso al examen de conocimientos que elaborará su superior jerárquico y amigo.

El subdirector temporal, se inscribe al concurso de la plaza en comento, como cualquier persona, llega al examen de conocimientos y sabe todas las respuestas del examen porque él tuvo acceso al mismo en el pasado. Es obvio, que él sea quien

que tenga la mayor calificación en el examen e incluso que sea el único que lo haya pasado. Ya que la norma exige una calificación mínima para considerar el examen como aprobado y es normal que estos exámenes se hagan de forma difícilísima para lograr que el elegido sea siempre quien tenía la plaza eventual.

Las siguientes etapas en el concurso de selección se vuelven trámite si el concursante que sacó la mejor calificación en el examen de conocimientos tiene un nombramiento vigente por artículo 34.

En el caso de la etapa de la entrevista, uno de los tres entrevistadores y el que tiene el voto de calidad, es el superior jerárquico de la plaza que es amigo del concursante.

Es así como una persona que fue recomendada para ocupar un cargo público temporal, es parte de un sistema de simulación de concurso público abierto y obtiene una plaza de Servicio Profesional de Carrera como titular.

Las afirmaciones contenidas en este pequeño relato se pueden constatar de la siguiente manera:

- La página de TrabajaEn contiene documento llamado “Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera” en donde se van actualizando todos los nombramientos que han habido desde que inició vigencia el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en donde aparecen los nombres de todas las personas que han ocupado un cargo en la APF con motivo de un nombramiento temporal por un artículo 34, este documento al día de hoy consta de 1103 páginas y más de cuarenta mil nombres de servidores públicos.⁶⁷
- Ahora, podemos tomar del referido documento un nombre al azar y buscar en la base de datos de la página de declaranet,⁶⁸ para constatar las

⁶⁷ Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera visible en [https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN\[10\].CME_ARCHIVO](https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN[10].CME_ARCHIVO) última revisión el 17 de junio de 2021.

⁶⁸ Declaranet, visible en el portal <https://servidorespublicos.gob.mx/> última revisión el 17 de junio de 2021.

declaraciones de situación patrimonial presentadas por ese servidor público, nos daremos cuenta que el servidor público presentó una declaración patrimonial de inicio, en los 60 días naturales siguientes a tomar el cargo temporal y que sus siguientes declaraciones serán de modificación en los años siguientes, mismas que constatarán que el servidor público estuvo más de 10 meses en el puesto, lo cual nos hace concluir que ese funcionario ganó el concurso como titular de la plaza.

- Esta situación se da en la mayoría de las plazas que son y han sido ocupadas por artículo 34, lo cual sólo puede ser por causa de corrupción.

Ahora bien, si un servidor público se da cuenta de que hay corrupción, por ejemplo, en el caso particular, en el que le están pasando las respuestas del examen a un servidor público temporal, ¿Por qué no denuncia? La respuesta más obvia es, porque él al concursar su plaza, también pasó por ese procedimiento corrupto en donde se le elegía discrecionalmente.

Esta práctica común está normalizada en todas las áreas de las dependencias, incluso en los órganos internos de control, que también sus miembros están sujetos al SPC.

Entonces, aunque la norma actual tenga tipificado administrativamente que *“Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior (contratación indebida), el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.”*, no vamos a poder perseguir este acto de corrupción por varios factores:

- Existe esta práctica dentro de las instituciones y está arraigada en todos los mandos medios y superiores de las mismas.
- La ciudadanía constata que se hace un procedimiento “imparcial” porque existe una simulación alrededor de estas prácticas.

- Los únicos ciudadanos que se pueden dar cuenta de este tipo de actos de corrupción, son los servidores públicos que fueron parte de uno igual, al concursar su plaza, lo cual los hace cómplices del Sistema corrupto.
- Los órganos internos de control son parte de estas prácticas corruptas, ya que dentro de ellos también así se selecciona el personal, en virtud de también estar sujetos al SPC.
- Al final los procesos del SPC se siguen conforme a la Ley, por lo cual aparentemente no se vulnera la imparcialidad.
- Es ilógico denunciar actos de corrupción cuando se es parte de uno de las mismas características.

Dicho lo anterior, podemos concluir que el problema no está en la regulación administrativa al respecto de las faltas que pueden cometer los servidores públicos, sino en la subcultura de corrupción que aún persiste en los edificios gubernamentales, que les genera beneficios a todos los servidores públicos que se sirven de ella, siendo una práctica común, bien conocida por los servidores públicos de confianza, que se mantiene en secreto.

No basta con que se haya delegado en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la resolución de las faltas graves, como lo es la contratación indebida, hace falta una reforma administrativa al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que verdaderamente inhiba y destierre este tipo de prácticas que son de lo más común desde que se creó la Ley y hasta la actualidad.

Mientras siga habiendo impunidad, tolerancia y se sigan encubriendo este tipo de prácticas desde las esferas más importantes del gobierno, seguirá habiendo corrupción en la selección de personal en las instituciones públicas de nuestro país.

Capítulo 4, Deficiencias del Servicio Profesional de Carrera y sus razones

El SPC es un avance para la burocracia mexicana, pero se considera que todavía no existen condiciones suficientes para la consolidación de este Sistema, todavía se requieren reformas jurídicas y administrativas que fortalezcan las instituciones creadas, que aparezcan verdaderos contrapesos para lograr objetivos de combate a la corrupción, transparencia, acceso a la información, fiscalización y contraloría social.

Existen servicios profesionales diferentes al SPC en los diferentes niveles de gobierno, que también se consideran un valioso aporte para el mejoramiento de las instituciones públicas de nuestro país, pero éstos también deben de ser fortalecidos de la misma manera con el objetivo de que no desaparezcan por voluntad de algún nuevo líder político.

No basta con implementar servicios profesionales de carrera, no es sólo el diseño ni la operación, es necesario un cambio de cultura, y el fomento de la legalidad y la ética.

Necesitamos que las instituciones reivindiquen ese sentido social por el que fueron creadas, cambiar el enfoque patrimonialista por uno que tenga como sentido el bien de la comunidad.

Siendo honestos, son invisibles los beneficios que ha traído el SPC por el contrario se ve muy claro que las políticas de recursos humanos son ficticias. Es necesario que se replanteen los objetivos del Sistema y que se desarrollen propósitos a corto, mediano y largo plazos. Propósitos y objetivos a los cuales hay que darles un seguimiento puntual.

Dicho lo anterior, se hará un análisis de las deficiencias visibles del SPC, detallando el porqué de cada una:

4.1 Cobertura

El espectro de servidores públicos que abarcan los servicios profesionales de carrera a nivel nacional es mínimo en comparación con los servidores públicos que existen.

Para estos efectos enunciaremos los servicios profesionales de carrera que existen además del SPC a nivel federal:⁶⁹

Denominación	Ámbito	Dependencia o entidad
SPC en la APF	Poder Ejecutivo	Secretaría de la Función Pública
Servicio Exterior Mexicano	Poder Ejecutivo	Secretaría de Relaciones Exteriores
Servicio Fiscal de Carrera	Poder Ejecutivo	Servicio de Administración Tributaria
Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal	Poder Ejecutivo	Fiscalía General de la República
Servicio Profesional de Carrera Policial	Poder Ejecutivo	Secretaría de Gobernación
Sistema de Profesionalización	Poder Ejecutivo	Centro Nacional de Inteligencia
Servicio Profesional Agrario	Poder Ejecutivo	Procuraduría Agraria
Sistema de Desarrollo Profesional	Poder Ejecutivo	Centro Nacional de Metrología

⁶⁹ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, 2012, p. 3, visto en https://servicioprofesionaldecarrerafcyps.files.wordpress.com/2014/08/2012_0230_a.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Sistema de Profesionalización	Poder Ejecutivo	Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua
Servicio Profesional de Carrera	Poder Ejecutivo	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
Servicio Profesional de Carrera	Poder Ejecutivo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Sistema de Profesionalización y Desarrollo De Personal	Poder Ejecutivo	Instituto Mexicano del Seguro Social
Servicio Profesional	Poder Ejecutivo	Consejo de la Promoción Turística de México SA de CV
Servicio Civil de Carrera	Poder Legislativo	Cámara de Senadores
Servicio de Carrera	Poder Legislativo	Cámara de Diputados
Servicio Fiscalizador de Carrera	Poder Legislativo	Auditoría Superior de la Federación
Carrera Judicial	Poder Judicial	Consejo de la Judicatura Federal
Servicio Civil de Carrera	Poder Judicial	Instituto Federal de la Defensoría Pública
Carrera Judicial	Poder Judicial	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Servicio Profesional Electoral	Órgano Autónomo	Instituto Nacional Electoral

Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional	Organismo Autónomo	Tribunales Agrarios
Servicio Profesional	Organismo Autónomo	El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Servicio Civil de Carrera	Organismo Autónomo	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Sistema Profesional de Carrera Jurisdiccional	Organismo Autónomo	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
Sistema Integral de Profesionalización del INEGI	Organismo Autónomo	Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Dentro de las instituciones en las que se aplican servicios profesionales de carrera, el personal bajo este régimen dentro de ellas no rebasa ni siquiera el 20% de los servidores públicos de ellas.

Por su parte, el SPC tiene un ámbito de aplicación muy limitado, los servidores públicos a los que va dirigido son una minoría, sólo considera a la APF centralizada y sólo a empleados de confianza, mandos medios y altos, es decir, no considera a empleados de base, ni funcionarios de libre designación.

El espectro que abarca es únicamente una franja de servidores públicos que no rebasa el 10% del total de personal público en las dependencias del sector central únicamente.

No hay un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades paraestatales implementen el SPC. Es verdad que este puede hacerse extensivo bajo el esquema de convenios de adhesión. Situación que en la actualidad no pasa.

En este sentido, es urgente insistir en que debe ser obligatorio para todos los organismos descentralizados. La importancia del Sector Paraestatal radica en que las plazas que ocupa son más de 900 mil.⁷⁰

Como lo hemos señalado, hay otros servicios profesionales de carrera que se aplican en los diferentes niveles de gobierno y esferas de poder, el que abarca más servidores públicos es el SPC en la APF por mucho.

El SPC debió de haber sido un sistema de carácter general en el que se diera concurrencia de funciones entre la Federación y los estados, en el que la Ley hubiese servido como ley marco para el diseño de las legislaciones estatales.

Resulta lamentable que, en la actualidad la mayoría de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno sean designados de forma directa y a discreción de otros servidores públicos. Lo anterior, nos explica por qué la administración y las políticas públicas son tan incipientes, carentes de objetivos claros y con pocos resultados.

Es imperativo reformar al gobierno sustituyéndolo en sus respectivas esferas por personal capacitado con formación y cultura administrativa, política, jurídica y ética.

Para poder cumplir con lo anterior, se necesita profesionalizar al personal público para que los problemas sociales se solucionen de forma efectiva. De esta manera se erradicarán las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, y de este modo, se generará confianza en la ciudadanía.⁷¹

En los párrafos siguientes se hará una reseña histórica de cuántos servidores públicos han pertenecido SPC:

⁷⁰ Haro Bélchez, Guillermo, "El Servicio Profesional de Carrera en México de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 7, primer semestre de 2007, p. 14.

⁷¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "Servicio Profesional y la Nueva Gestión Pública en México", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 56, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

En 2004, año en que comenzó la operación del SPC, la APF tenía una plantilla de 1,312,809 servidores públicos de los cuales 30,281, es decir, el 2.3% formaban parte del SPC, en 2012, la plantilla de la APF ascendió a 1,592,304, de los cuales 29,932 pertenecían al SPC, es decir, el 1.9%, menos de dos de cada cien servidores públicos de la APF pertenecían al Sistema.⁷²

Para el año 2011 el SPC sólo cubría 74 de 274 instituciones de la APF.⁷³

Durante 2012, la cobertura de los servicios de carrera fue baja, ya que, del total de plazas adscritas al Estado Federal Mexicano, sólo el 6% estuvo adscrito a alguno de los servicios de carrera.⁷⁴ Es decir, sólo seis de cada cien servidores públicos a nivel federal, estuvo adscrito a un servicio profesional de carrera.

De los 329 entes que conformaron el Estado Federal Mexicano en 2012, 95 de ellos (28.9%) operó bajo la norma de un servicio profesional de carrera, lo que significó que de las 1,800,743 plazas adscritas al Estado Federal Mexicano, el 7.4% (132,961) fueron susceptibles de pertenecer a alguno de los 25 servicios de carrera identificados por la ASF en 2012.⁷⁵ Es decir, que sólo siete de cada cien servidores públicos federales pertenecía a un servicio profesional.

En los años 2015 y 2016 los puestos sujetos al SPC, fueron los siguientes:⁷⁶

⁷² Olvera Reynada, Erwin, *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, su análisis técnico, jurídico y práctico, Tesina para obtener el título de licenciado en Derecho, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2014, p. 58, visto en <http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/0713201/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁷³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, Claudia Esteve (traductora), París, OECD Publishing, 2011, p. 64, visto en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es#page6, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁷⁴ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. 208.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 176.

⁷⁶ Sánchez Ildefonso, Luis Alfredo, “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”, Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Ciudad de México, FCPyS UNAM, septiembre-diciembre, 2017, p. 23, visto en <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/61450/54404>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Nivel de puesto	2015	2016
Dirección General	298	318
Dirección General Adjunta	587	600
Dirección de Área	2,885	2,782
Subdirección	9,664	8,844
Jefatura de Departamento	10,592	9,728
Enlace	12,097	10,562
Total	36,123	32,834

A octubre de 2019 el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal opera en 79 instituciones,⁷⁷ entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados.

A finales del 2018 el Sistema comprendía 36,217 puestos, de los rangos de Enlace a Director General,⁷⁸ lo cual no tuvo un aumento significativo para 2019.

Para concluir, podemos destacar que con la correcta implementación de servicios profesionales de carrera se abona a la selección, contratación, retención y promoción de los servidores públicos, de esta manera los empleados públicos serán los mejores en desempeñar sus cargos, y se mejorará la prestación de los servicios públicos.

⁷⁷ Instituciones Sujetas al SPC, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf, última revisión el 9 de diciembre de 2020.

⁷⁸ Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018, p. 15, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_VER_FINAL_OCT_2015_ACEPTAUAJ_13112015_.pdf, última revisión el 15 de diciembre de 2020.

Lo que también es un hecho es que la cobertura que los servicios profesionales ha tenido hasta la fecha muestra la necesidad de que todo el aparato gubernamental esté regulado por uno.⁷⁹

4.2 Independencia

En México tenemos una versión limitada del SPC, que es carente de vigilancia externa y dominada por los funcionarios designados (discrecionalmente)⁸⁰ a nivel superior.⁸¹

Actualmente podemos concebir al Sistema del Servicio Profesional de Carrera como una institución que realiza una serie de procesos que, de forma general, son ejecutados por los miembros de las instituciones para el manejo de sus propios recursos humanos.

Una característica importante es que, los servidores públicos de alto nivel, esos que ya tienen años trabajando en el gobierno, están acostumbrados a la cultura patrimonialista y a la dinámica de los grupos de poder, esta realidad va a ser muy difícil de eliminar.

Si bien, el triunfo en el año 2000 del PAN para obtener la presidencia de la República impulsó la implementación del SPC, el diseño del Sistema no ha sido suficiente para desaparecer la cultura del botín, que en la actualidad sigue muy

⁷⁹ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, p. 210, visto en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/feb/Inf.FiscaSupCtaPub2011.pdf>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁸⁰ Los titulares de las Dependencias públicas, de forma general, son designados por el presidente de la República, sin ningún tipo de limitación o proceso complejo.

⁸¹ Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David, "La ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, p. 65, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_3.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

arraigada a los políticos mexicanos, y para la muestra un botón, el uso desmedido del artículo 34 de la Ley.⁸²

Ninguna institución puede ser autónoma, independiente, ni imparcial si su titular es nombrado y removido a discreción por otro servidor público, coincidentemente, en ese supuesto se encuentra el SPC, el Presidente designa y remueve a discreción al Secretario de la Función Pública que es el encargado del Sistema, si bien el artículo 37 de la LOAPF establece que el Senado aprueba, no deja de ser una situación de simple trámite.

Otra situación destacable, se da en los órganos internos de control, que son una pieza fundamental en la ejecución del SPC en cada una de las instituciones que controlan, en ellos no se escapan de las designaciones discrecionales de sus titulares, por lo cual no se puede decir que su actuación sea obligatoriamente imparcial.

Para que desaparezcan las prácticas discrecionales disfrazadas de procesos legítimos, se necesitan leyes especializadas y una institución independiente que administre el Sistema.⁸³ Y no, como en la configuración actual del SPC, una institución perteneciente al Sistema.

Un ejemplo de que el Sistema no es independiente es el siguiente: el artículo 70 de la Ley del SPC, establece que el órgano de supervisión más importante del Sistema, que es el Consejo Consultivo, se compone de personas asignadas discrecionalmente: nueve de SFP, uno de los comités técnicos de profesionalización de cada una de las otras secretarías (alrededor de 15), tres de las secretarías de Gobernación, Trabajo y Hacienda, y un representante de los sectores académicos, privados y sociales. En resumen, sólo tres de los cerca de 30 miembros no son sujetos que concursaron por su plaza dentro de Sistema, es decir, hay tres de los que se puede presumir que no existe un conflicto de intereses en su actuación.

⁸² Méndez, José Luis, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", Los Grandes Problemas de México XIII, Ciudad de México, COLMEX, 2010, p. 136, visto en <https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/IVa.pdf>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁸³ Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), op. cit., nota 35, p. 80.

De lo anterior nos damos cuenta que, todos los órganos de decisión dentro del Sistema están integrados por servidores públicos de las mismas dependencias: el Consejo Consultivo y los Comités Técnicos de profesionalización y selección, lo anterior, nos obliga a cuestionar, hasta qué punto se puede esperar una actuación imparcial, cuando todos los actores involucrados son juez y parte en el funcionamiento del Sistema.

Si no damos la oportunidad abierta a la participación de agentes externos al Sistema, como lo pueden ser ciudadanos con interés en un servicio público profesional objetivo, es probable que los intereses de los altos mandos en las Instituciones se adueñarán de la voluntad de los órganos del SPC, debilitando su autonomía y su capacidad tomar decisiones imparciales.

Para evitar la politización del Sistema, como lo puede estar en este momento, es necesario que los órganos de decisión no dependan directamente de las instituciones a las que se va a asignar el personal, esto generará condiciones de operación y vigilancia objetivos.

Un verdadero servicio profesional de carrera, no debe de estar sujeto a la voluntad de las autoridades de las instituciones, sino de un proceso objetivo para ingresar, ascender, y contribuir a los fines de la sociedad.

Los órganos que lo administren deben de ser independientes y autónomos, cualidades que darán transparencia, credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos.

4.3 Controles externos

No se puede negar que la implementación del Servicio Profesional de Carrera pasó de una situación de auge al abandono. Esto en gran parte porque, no ha habido ni interés, ni voluntad política para mejorar en todas las áreas de oportunidad que han surgido del Sistema.

Uno de los principales defectos de nacimiento en el Sistema es la inexistencia de una institución independiente al Gobierno Federal que se dedique a supervisar y verificar el correcto funcionamiento del Servicio Profesional.

A diferencia de lo que piensan los gobernantes, no es verdad que la normativa que existe sea suficiente para que el SPC dé los resultados esperados ni que cumpla con los objetivos para los que fue creado, esto porque aún existe una cultura basada en malas prácticas.

Es un hecho que por regla general la selección de personal público en nuestro país en todos los niveles y esferas de gobierno, es a través de decisiones discrecionales, improvisadas, no basadas en la evaluación de méritos profesionales sino en lealtades individuales, opaca y poco profesional, haciendo este tipo de procesos inequitativos.⁸⁴

Lo anterior, en virtud de que en México no existe un control externo, autónomo, independiente y neutral que verifique que las contrataciones de personal gubernamental sean a través de concursos públicos, transparentes y justos, que garanticen oportunidades para todos los mexicanos.

En resumen, la selección de personal público en nuestro país requiere controles externos, estos se concibieron para acotar el poder público, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; si estos no se implementan, la administración pública seguirá notándose no por sus aportaciones de utilidad a la población sino por escenas corrupción, mala administración de los bienes y sobre todo, la pésima atención en la prestación de servicios públicos.⁸⁵

Estos controles al poder público, funcionarán como herramientas útiles para la sociedad y el gobierno, con ellos se podrán generar indicadores para evaluar el desempeño gubernamental que permitirán identificar resultados de eficiencia, eficacia y calidad.

⁸⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio públicos en México/ Retos y perspectivas*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 2000, p. 57.

⁸⁵ Quijano Torres, Manuel y Grindle, Merilee S., *Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones*, Ciudad de México, INAP, 2008, p. 38, visto en <https://www.inap.mx/portal/images/Praxis/praxis125.pdf>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Si bien, ya existen controles como el de la Auditoría Superior de la Federación, que mucho abona en evidenciar las grandes deficiencias del Sistema, esta entidad es la encargada de evaluar cientos de instituciones públicas cada año, lo cual no la hace idónea, ya que el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal necesita una institución que la controle todo el tiempo y no cada dos o tres años.

En este sentido, es necesaria la permanente evaluación del Sistema en lo relativo a funcionamiento y resultados.

Para que la evaluación sea integral debe estar basada en la opinión ciudadana y de expertos independientes, esta es la única manera de trabajar en las áreas de oportunidad del Sistema y mejorarlo.

Para que exista confianza de los gobernados hacia los gobernantes es necesario que el manejo de recursos públicos esté sujeto de forma permanente a controles transparentes y verificables por cualquier persona.

Lo correcto sería que los servidores públicos por sí mismos, dejaran esas malas prácticas y asumieran la responsabilidad social que les corresponde para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, pero como eso no va a pasar, necesita haber controles jurídicos que delimiten los malos manejos del poder público, y así, poco a poco se vaya condicionando a los funcionarios y en el futuro las prácticas comunes sean la rendición de cuentas y el manejo objetivo de los recursos públicos.

Es una necesidad imperante terminar con esa connotación negativa que conocemos de burocracia, y no por hacer sentir bien a los servidores públicos, sino porque nuestro país no está en condiciones de seguir dejando pasar desapercibidos los actos de corrupción. Una de las formas para lograrlo es construir una maquinaria pública (en todos los niveles y esferas de gobierno) integrada por los más capaces, mejores formados.

Poco a poco, se reivindicará la confianza ciudadana al gobierno, pero no será a través de mega campañas de mercadotecnia sino con resultados visibles y tangibles.

4.4 Políticas de recursos humanos

Un verdadero servicio profesional de carrera tiene entre sus objetivos primordiales:

- La posibilidad de ofrecer a cualquier ciudadano la opción de ingresar al servicio público por sus méritos académicos y profesionales;
- La atracción de los mejores perfiles para que aporten en la búsqueda del bien común;
- Formar servidores públicos con vocación de servicio sin consideraciones personales, de grupos, o de partidos políticos.

Tristemente, en México la selección de personal público adolece de esas características.⁸⁶ A la administración de recursos humanos en nuestro país no le ha interesado encontrar a los mejores calificados para los puestos vacantes.

Para que el servicio público sea óptimo, es necesario que los mejores estén en las instituciones públicas, pero sobre todo que quieran pertenecer a ellas.

A los mexicanos no les interesa trabajar en el gobierno por varias razones:

- Dependen de cambios políticos: No hay seguridad en el trabajo; se fue quien te nombró y no tienes garantías reales de poder seguir en tu empleo.
- No hay posibilidades de ascender: La competencia no es justa, puedes pertenecer a un área en una institución, saberte los procesos de memoria y si se desocupa la plaza de tu superior jerárquico, lo más probable es que designen a un recomendado y no te consideren.
- Y la más importante a nuestro parecer, la imagen del “burócrata”: Los mexicanos ven a los servidores públicos como gente inútil, poco productiva y como un obstáculo para las necesidades del ciudadano. Un ejemplo, es el policía ¿A quién le interesa ser un policía y vivir con ese estigma tan malo? Sólo a quien tiene necesidad, no es una situación de vocación sino de necesidad.

⁸⁶ Mesta Delgado, Jesús, “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 14, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_2.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Es necesario generar condiciones para que sea atractivo fungir en un cargo público como un plan de vida profesional, sólo así los mejores perfiles querrán enlistarse en las filas del gobierno. Es necesario dignificar el servicio público.

Para que en las instituciones públicas funcionen las políticas de recursos humanos, éstas deben estar orientadas de la siguiente forma: ⁸⁷

- Alto grado de especialización;
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad;
- Reclutamiento de personal basado en la capacidad y el conocimiento técnico, y
- Clara diferenciación entre el patrimonio propio y el público.

Desgraciadamente, la administración de los recursos humanos en las instituciones públicas en México se caracteriza por: ⁸⁸

- La ausencia de un sistema integral de administración de recursos humanos que se ve reflejada en la discontinuidad en los programas de gobierno.
- La escasa inversión en capacitación de personal, capacitación mal enfocada, la falta de reconocimiento social al servicio público en general y pobre desempeño.

La administración pública en nuestro país necesita mejorar sus políticas de recursos humanos para que este esfuerzo redunde en la integración en las instituciones de individuos con vocación, voluntad y competencia, para que ellos lleven a cabo de forma satisfactoria los programas de gobierno y haya un verdadero desarrollo social.

⁸⁷ Quiroga Leos, Gustavo, "El Servicio Civil de Carrera", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Ciudad de México, núm. 14-15, abril- septiembre, 1984, p. 110, visto en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁸⁸ Mesta Delgado, Jesús, op. cit., nota 86, p. 13.

4.5 Falta de capacitación de los aplicadores

Uno de los aspectos que no se consideró al implementar el SPC fue la profesionalización de los encargados de la operación del Sistema, esta situación, en conjunto con la falta de experiencia y especialización de las áreas responsables de administración de personal, han impactado en el funcionamiento del Servicio Profesional.

Si hacemos una valoración de los aplicadores del Servicio Profesional de Carrera en la APF, nos daremos cuenta de que su actuación está basada en una mala interpretación de la Ley e improvisación.⁸⁹

En ningún momento el perfil para concursar un puesto, de todos los que existen en el SPC, exige una preparación previa para realizar labores de selección de personal. Así tampoco, se brinda capacitación en ese sentido.

Por tales razones, cuando a un servidor público le corresponde fungir como miembro del Comité de Selección, es muy probable que su actuar no sea el óptimo.

El Sistema muy poco se ha preocupado por este sujeto que es uno de los pilares del Servicio Profesional, ya que el 95% de los servidores públicos adscritos al Sistema en algún momento funge como miembro del Comité referido, es decir, desempeña labores de selección de personal.

Otro defecto relacionado es la disparidad que existe entre las dependencias al momento de aplicar el Sistema, la Ley deja tan abierto el proceso, que cada institución lo interpreta o adapta según lo desee, algunas instituciones tienen modelos más anticuados que otras para evaluar a los prospectos. No existe una disposición que obligue a que haya una coordinación o un proceso genérico idéntico a aplicarse en todas las instituciones a las que les aplica el SPC, por lo tanto, el mismo proceso en cada una de las dependencias es diferente.

En resumidas cuentas, el SPC en la APF necesita impostergablemente profesionalizar en la materia, a todos los servidores públicos que realicen acciones de selección de personal, para que los procesos sean desarrollados de forma idónea

⁸⁹ Méndez, José Luis (compilador), Servicio Profesional de Carrera, op. cit., nota 21, p. 99.

y así, se puedan seleccionar a los mejores prospectos para ocupar las plazas vacantes en la APF.

4.6 Discrecionalidad, Lealtad y falta de profesionalización

En México, la burocracia siempre ha estado atada a los partidos políticos en el poder, mismos que han ostentado la estructura gubernamental como propia y no como un bien que se debe de administrar en beneficio del pueblo de México.⁹⁰

En este sentido, la designación de funcionarios siempre ha sido de forma discrecional, lo cual ha hecho que no existan ni una cultura del mérito individual, ni un claro mecanismo de rendición de cuentas.⁹¹

Si entre los aspirantes hay un experto en los temas en cuestión tanto mejor, pero se tiende a preferir a aquellos con credenciales políticas, lo cual reduce la posibilidad de traición y deslealtad. Este proceso es evidentemente político y no técnico.⁹²

Durante todo el Siglo XX, cada vez que había un cambio de gobierno, por mínimo que fuera (como lo puede ser un cambio de secretario de estado, no se diga en un cambio de sexenio), se hacía un barrido en las instituciones en donde se renovaban la totalidad de las plantillas de los servidores públicos de confianza.⁹³

⁹⁰ Lacoviello, Mercedes y Rodríguez, Ana Laura, “La burocracia en México desde una perspectiva comparada; un análisis institucional de la función pública en el gobierno federal”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, p. 89, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁹¹ Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David, op. cit., nota 81, p. 62.

⁹² Nieto Morales, Fernando, “La consolidación del Servicio Profesional de Carrera como un problema de rutinización organizativa”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, p. 43, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_3.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

⁹³ Herrera Macías, Alejandro, op. cit., nota 40, p. 95.

Todavía en los años ochenta, para ingresar a puestos directivos en la estructura gubernamental mexicana era necesario formar parte de la militancia del grupo político en el poder.⁹⁴

Con estas prácticas se generó un fenómeno de supervivencia entre los servidores públicos, estos desarrollaban la habilidad de adular a sus superiores y en conjunto con favores personales (muy alejados del servicio público); se convertían en sujetos útiles para los grupos en el poder, en donde la lealtad y el apoyo absoluto, eran los incentivos principales para mantenerse o ascender en el gobierno.⁹⁵

Tales situaciones generaron una bola de nieve en donde los miembros del aparato gubernamental se volvieron celosos de sus puestos haciendo que el ingreso al servicio público sólo fuera por “palancas” o favores, mismos que se tenían que pagar con otros favores personales, haciendo de las plazas vacantes un bien con un precio altísimo, del que los servidores públicos de alto nivel sacaban mucho provecho.

Esto hizo que los miembros de la alta dirección se volvieran individuos con un completo desapego y ausencia de sentido patriótico, que buscarán el poder por el poder, sin importar la vocación de servicio, por lo que, anteponian el interés personal sobre el de la comunidad y su desempeño siempre fue deficiente.⁹⁶

Desgraciadamente, e incluso con la instauración del SPC, estas prácticas siguen vigentes.

El poder absoluto sobre las plazas basado en consideraciones personales de los sujetos en el poder y no en procesos objetivos de selección de personal, han hecho que estas prácticas se conviertan en un cáncer para la sociedad, pues las personas que logran ingresar al servicio público lo hacen con el objetivo de beneficiarse personalmente, mejorar sus condiciones económicas, su estatus social y mantenerse en el poder, dejando de lado la responsabilidad social.⁹⁷

⁹⁴ Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 60.

⁹⁵ Herrera Macías, Alejandro, *op. cit.*, nota 40, p. 100.

⁹⁶ Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), *op. cit.*, nota 35, p. 164.

⁹⁷ Nieto Mendoza, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 182.

En conjunto las prácticas mencionadas, hacen que el servicio público se vea como una recompensa, lo cual trae consigo:

- Costos altísimos en capacitación de personal. Cada vez que se despiden a las parvadas de funcionarios para ser sustituidas por las nuevas plantillas, se debe de pagar el precio del nuevo aprendizaje.⁹⁸
- La privatización de los recursos y servicios públicos en beneficio de particulares.
- La interiorización de valores de un sistema de botín, donde el servicio público es visto como un premio electoral que sirve para pagar apoyos y cuotas políticas.
- Discontinuidad de programas públicos.

Por todas estas razones, hoy en día es necesario asegurar que la administración pública actúe de forma eficiente y eficaz, y esto sólo se podrá dar cuando haya certeza de que los que están manejando los recursos públicos del país, son los mejores para hacerlo, es decir, los más aptos y los más preparados, pero sobre todo los más comprometidos con México y no con los grupos políticos o económicos, para que su actuación sea siempre en pos del bien social.

Debemos sustituir la administración pública tradicional, es decir, la que implica el mantenimiento del estatus de privilegios, concesiones políticas, amiguismo, nepotismo, falta de continuidad de programas, despidos injustificados, improvisación en el nombramiento de servidores públicos, falta de planes de desarrollo de talento, resultados deficientes y desarrollo económico precario. Por una en donde todas esas prácticas pasen al recuerdo y sean sustituidas por una administración de calidad.⁹⁹

⁹⁸ Nieto Morales, Fernando, op. cit., nota 92, p. 43.

⁹⁹ Muñoz Gutiérrez, Ramón, "Experiencia mexicana en la construcción de un Servicio Profesional de Carrera", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, p.11, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Se supone que, esta nueva administración iba a aparecer con la implementación del SPC, pero este no ha bastado. Por lo que tenemos que replantearnos de nuevo esta figura y poner énfasis en todas las áreas de oportunidad.

La administración pública debe de pasar de sexenio a sexenio con el mismo personal, personal que deberá ser elegido por procesos objetivos de selección, esto la hará neutra a los cambios políticos asegurando la conclusión satisfactoria de todos los planes de trabajo comenzados y mejorará la competitividad de nuestro país.

Los cargos públicos ya no se deberán a los empleados gubernamentales, ni a los jefes, se deberán al esfuerzo y al mérito de cada ganador de una plaza vacante en el gobierno.

Esta primera medida nos ayudará a incentivar la profesionalización en el Sistema porque, si el primer filtro para entrar es pasar un examen que mide los conocimientos y la experiencia, los siguientes pasos para permanecer y ascender dentro de él, serán los mismos, es decir, la actualización y capacitación.

No se puede tener una administración útil si los empleados no están actualizados o capacitados. La tecnología y la ciencia, avanzan a pasos agigantados en esta época, necesitamos que los servidores públicos cumplan con las expectativas que la realidad implica y que estén preparados para los nuevos retos. La única manera de lograrlo es mediante la profesionalización.

La profesionalización no sólo implica, como se hace en la actualidad, en obligar a los servidores públicos a que tomen determinado número de horas de capacitación al año, para que se pueda llenar un indicador. Implica que las Instituciones generen planes de capacitación útiles, enfocados en la mejora sustantiva de las habilidades de los empleados. Debe de haber una planeación enfocada en que los servidores públicos aprendan cosas que les sirvan para desempeñar mejor sus labores y no cursos de cocina o de sembrar en macetas (planes que existen en la actualidad).

Con la profesionalización se logrará la consecución de los objetivos primordiales del Estado.¹⁰⁰ Así también, los servidores públicos adquirirán otro perfil, como los miembros de una empresa privada que genera mucha utilidad.¹⁰¹

Necesitamos que los nuevos valores (reales) del Sistema sean la responsabilidad, la imparcialidad, la profesionalización, la igualdad de oportunidades, la seguridad en el empleo y el mérito. La gestión gubernamental debe de estar basada en competencias.

4.7 El Mérito y la Igualdad de Oportunidades

Los verdaderos servicios profesionales deben de buscar que los beneficios de obtener una plaza en el gobierno se obtengan por méritos profesionales y académicos, así también, deben de garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de participar, sin que exista alguna consideración especial.

En este sentido, el mérito busca que el ingreso a los puestos del gobierno sea por parte de los mejores perfiles para que ejerzan su trabajo de forma eficaz, esto con el fin de que su desempeño sea profesional y honesto.

Por otro lado, tenemos la igualdad de oportunidades, esto implica que en los procesos de recursos humanos existan reglas claras para el ingreso, promoción y despido de servidores públicos; la intención es que las decisiones de entrada, ascenso o salida dentro del servicio público, sean objetivas e imparciales para todos.

Retomando el mérito, su concepción en este ámbito refiere a cualidades como los conocimientos adquiridos a través de la profesión, la academia y la práctica laboral, así como, las capacidades para desempeñar tareas específicas. Los méritos de una persona pueden ser evaluadas mediante procedimientos como las pruebas de conocimiento (exámenes), y las entrevistas. Cuando este tipo de evaluaciones

¹⁰⁰ “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, p. 139.

¹⁰¹ Coello Garcés, Clicerio, “Derechos humanos y acciones afirmativas en el Servicio Profesional de Carrera”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, p. 112, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_6.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

implican mecanismos abiertos de competencia para aspirar a un cargo público se constituye como un sistema meritocrático.¹⁰²

En este tipo de sistema, lo único que importa para tomar las decisiones de gestión de recursos humanos es la idoneidad del sujeto, dejando de lado consideraciones como filiación partidista, relaciones personales, clase social, género, preferencia sexual, entre otras. Los procedimientos son abiertos, transparentes y siempre existen medios para apelar las decisiones.¹⁰³

El Servicio Profesional en nuestro país, en “el papel” tiene estas características, pero en la realidad la subjetividad y la politización se mantienen presentes en este tipo de procesos.

La norma del SPC contiene infinidad de menciones del mérito, pero las malas prácticas siguen, un ejemplo notable son las designaciones directas que se dan en amparo del artículo 34 de la Ley, nombramientos que en un futuro no muy lejano (en menos de 10 meses) se convierten en plazas concursadas y ganadas por el servidor público temporal en la gran mayoría de los casos.

Hasta que el mérito y la igualdad de oportunidades, sean los atributos que guíen la actuación de las políticas de recursos humanos en el Servicio Profesional, no se podrá exigir que las políticas públicas cumplan con sus objetivos de desarrollo social, y menos que los servidores públicos sean eficientes.

4.8 Libre Designación

En México existen dos tipos de servidores públicos (CPEUM a. 123, apartado B):

- Los de base o sindicalizados, y
- Los de confianza.

¹⁰² Lacoviello, Mercedes y Rodríguez, Ana Laura, op. cit., nota 90, p. 87.

¹⁰³ Ídem.

Estos dos tipos de funcionarios tienen características totalmente diferentes dentro de las mismas instituciones, además de contar con formas de reclutamiento y promoción muy diferentes.

De forma general, los empleados públicos de confianza al servicio de los diferentes niveles y esferas de gobierno, son designados de forma discrecional.

Esta peculiaridad que tanto caracteriza a nuestro sistema de gobierno, ha hecho que la selección de personal sea por afinidades o favores, dejando de lado cualidades importantes como lo son el mérito, la experiencia profesional, el grado académico, e incluso la carrera universitaria, por eso es común ver veterinarios, licenciados en turismo y otros licenciados o ingenieros de otras especialidades, dirigiendo áreas jurídicas o muy técnicas que nada tienen que ver con su perfil.

Esto trae como consecuencia, desempeño insuficiente por parte de las instituciones, ya que muchos o la gran parte de servidores públicos con los que cuentan están poco calificados para el puesto a desempeñar.

No obstante, sostenemos que debe de haber un cierto margen de servidores públicos que se puedan designar libremente sin que cumplan mayores requisitos, pero este tipo de designaciones deben de ser las menos, es decir, igual o menos del 1% de la maquinaria gubernamental, es decir, un funcionario de cada cien.

Las administraciones públicas actuales en el mundo, cuentan con empleados designados por libre nombramiento, pues la dirección de las políticas públicas de los nuevos gobiernos requiere gente disciplinada y de suma confianza para el partido político vencedor. Esta figura como contra parte de un servicio profesional, sirve como balanza para equilibrar la política con la administración pública.

A estos servidores designados libremente les corresponde representar el voto popular en las filas administrativas, lo cual no está demás apreciar.¹⁰⁴

En el caso del SPC, los servidores públicos de libre designación son empleados públicos que pertenecen a la APF dentro de instituciones regidas por el SPC, pero

¹⁰⁴ Guerrero, Omar, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 2003, p. 3.

no son considerados servidores públicos de carrera, es decir, no les aplican las reglas del SPC, como las reglas de ingreso y ascenso, entre otras.

En este sentido, la Ley exceptúa a los titulares de las delegaciones de las Secretarías en los estados de la República, ellos serán designados por el Titular de la dependencia o entidad, por su parte, todos los demás servidores públicos adscritos a las delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del SPC (LOAPF a. 17 bis).

A su vez, la Ley establece los criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación. En ellos dispone que por excepción se podrán aprobar puestos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, como de libre designación. Para aprobarlos es necesaria justificación sustentada en las funciones, además, se debe de contar con el visto bueno del Titular de la dependencia a que corresponda el puesto (CDGAPLD apartado de Considerando).

Los puestos del Sistema se pueden aprobar como de libre designación cuando se ubiquen en los criterios siguientes (CDGAPLD punto 3):

- Puestos de rango de director general, que sus funciones impliquen: Adoptar decisiones estratégicas sujetas a normas de confidencialidad y reserva, y establecer políticas públicas que por su naturaleza incidan: En el combate y erradicación de la pobreza; salubridad general, o el equilibrio ecológico o el medio ambiente; o realizar acciones que contribuyan a la coordinación y supervisión de los órganos de vigilancia y control en las dependencias; o, imponer sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos;
- Cuando las funciones, sin importar el rango del puesto, impliquen para el servidor público que lo desempeñe: Protección y defensa de la infraestructura o instalaciones de carácter estratégico para la seguridad del país; la guarda de las instalaciones y protección de las personas; la contribución de manera permanente en la negociación, orientación o defensa de las políticas institucionales en el ámbito de la política interior y de las relaciones políticas, con: el Poder Legislativo Federal, las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, nacionales y locales, con motivo de conflictos de impacto

nacional o regional; la investigación mediante operativos del cumplimiento de obligaciones que impone la legislación federal a los servidores públicos y los principios que rigen el servicio público, o, el acceso a repositorios de información, y

- Tratándose de puestos cuyas funciones, correspondan a los rangos de director de área o director general, que impliquen: Dirigir un órgano administrativo desconcentrado; coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público de un órgano administrativo desconcentrado; coordinar directamente a los servidores públicos que en virtud de sus cargos representen a la dependencia en las Entidades Federativas, o, dirigir la representación de la dependencia en una o varias Entidades Federativas.

Los puestos que se hayan aprobado para libre designación deberán estar registrados en el Catálogo de puestos (CDGAPLD punto 4).

Los puestos de libre designación no se sujetarán a concurso público y abierto, pero para su ocupación, debe de satisfacer el perfil y los requisitos establecidos por la Dependencia (CDGAPLD punto 7). Los requisitos no pueden ser menores a los establecidos por el artículo 21 de la Ley del SPC, para los servidores públicos de carrera, pero no por eso contarán con derecho alguno de ingreso al Sistema (CDGAPLD punto 10).

La Ley del SPC para el caso de los servidores públicos de libre designación, creó la figura del gabinete de apoyo que es la unidad administrativa adscrita a los secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de unidad, titulares de órganos desconcentrados y equivalentes, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto.

Al respecto se señala que, los servidores públicos que formen parte de los gabinetes de apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato. El Servicio Profesional no contempla a los miembros del gabinete de apoyo dentro de él.

Es importante decir, que no se consideran dentro de los Gabinetes de apoyo a los Directores Generales.

La Ley contempla dentro del Sistema a los Directores Generales, es decir, no señala que ellos puedan ser designados de forma discrecional, esta situación nos parece desafortunada ya que existe constancia que hay un manejo político muy marcado en los concursos sobre ese rango de puestos. Lo anterior, porque se estima que dichos puestos tienen un carácter político. Dando lugar, al fomento de prácticas de corrupción.

De todo lo anterior, se sostiene que las designaciones políticas deben restringirse a sólo algunos cargos de máxima confianza y responsabilidad. Además, esos cargos deberían de estar determinados de forma previa con toda claridad en la norma para evitar exceso de discrecionalidad.¹⁰⁵

En resumen, lo que se sostiene en este trabajo al respecto de los nombramientos discrecionales es:

-Los puestos de libre designación en la APF son necesarios, pero la cantidad de ellos es elevada, lo cual debe restringirse, y

-Los puestos regulares del SPC, son puestos de libre designación que están cubiertos con una manta de simulación que formalmente cumplen con los requisitos que exige el Sistema.

4.9 Artículo 34

Para abordar este tema es necesario citar el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que dice:

Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por

¹⁰⁵ Pérez Ornelas, Lilian, "Análisis comparado de procesos de ingreso en algunos modelos de Servicio Profesional de Carrera", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, p. 81, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_5.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

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

Este artículo establece varios supuestos en los que se puede utilizar esta figura, pero para todos ellos se debe de configurar una situación excepcional, hecho que no se da en la práctica, ya que el artículo 34 se utiliza, en casi todas las ocasiones, cuando se encuentra una plaza vacante sin que se justifique de forma suficiente el caso de excepción.

Entre las características discrecionales del artículo 34 está el que una misma persona podrá ser designada para ocupar un puesto conforme al artículo 34 de la Ley, hasta por dos ocasiones, puestos distintos, durante un periodo de dos años (RLSPCAPF a. 92), lo cual nos hace pensar que no es del todo para casos excepcionales.

Otra es que, la decisión de si nos encontramos en alguno de los supuestos del artículo 34 para dar luz verde a un nombramiento temporal se encuentra bajo la potestad de las oficialías mayores en las instituciones, encontrándonos en un supuesto donde el mismo sujeto es juez y parte en la determinación de otorgarse un beneficio.

El propósito original del artículo 34 de la Ley del SPC era crear una excepción temporal al concurso para afrontar necesidades urgentes, mientras se seguía paralelamente el concurso de la plaza.

No obstante, esta figura se ha utilizado para iniciar un proceso en el que se legitima la elección discrecional de servidores públicos.

Lo anterior se puede notar, de los abusos cometidos por el uso indiscriminado de este artículo, por lo que en la opinión pública y los círculos académicos existe la percepción de que el sistema de botín prevalece en la Administración Pública Federal.¹⁰⁶

El artículo 34 de la Ley, al no tener explícitamente una limitación, se ha constituido como el principal elemento de desconfianza del SPC en general, pues una cantidad sustantiva de plazas se ocupan eventualmente bajo el amparo de este artículo, para después coincidentemente esos servidores públicos eventuales ganen concursos en donde hay por lo menos 50 participantes. Esto reduce radicalmente las oportunidades de ingreso al servicio público, así como el ascenso para quienes pertenecen al Sistema.

Para efectos prácticos, si una plaza está ocupada por artículo 34, lo más probable es que el titular temporal de ésta gane el concurso, y no porque tenga amplio conocimiento de las funciones que se realizan en esa plaza, sino porque ya hubo una designación discrecional en su favor en el pasado, la cual puede ser ratificada por su superior jerárquico con (e incluso sin) la anuencia del titular del área. Todo esto considerando las posibilidades que da la Ley, que entre las más importantes se encuentra el derecho de veto, que se aborda más adelante.

Detallando lo anterior: Una persona que ocupa su plaza por artículo 34 y después concursa por la plaza, tiene ventaja en el concurso, esto porque el concursante conoce al superior jerárquico y, es más, él (superior) pudo haber sido quien lo recomendó para que le dieran la plaza por artículo 34 hasta por diez meses. En este sentido, y contrario a lo que dice la Ley, no se está garantizando la igualdad de oportunidades.

Otra manera de las tantas que hay para hacer trampa, es que el superior jerárquico, quien funge como miembro del Comité de Selección, le pase las respuestas del examen de conocimientos al aspirante, o incluso le pida al servidor público (por artículo 34) que él haga el examen para concursar su plaza.

¹⁰⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, op. cit., nota 73, p. 56.

Esta situación, genera que los concursantes más idóneos para el puesto sean descalificados para ocupar la plaza. Es importante destacar, que en TODAS las instituciones en que se aplica el SPC, se utiliza el artículo 34 sin respetar la regla de la excepción. Con ese tipo de asignaciones no puede haber una competencia justa.¹⁰⁷

Ha habido intenciones en el pasado de limitar el uso indiscriminado de los nombramientos temporales, es el caso que el reglamento de 2007, estableció ciertas restricciones que tenían por objetivo reducir la utilización de dicho recurso: le dio una temporalidad máxima de 10 meses y estableció que se deberá emitir la convocatoria para el concurso del puesto ocupado, dentro de los 45 días hábiles siguientes al inicio de la vigencia del nombramiento. Antes de este Reglamento (6 de septiembre de 2007), los nombramientos por artículo 34, no tenían limitación temporal expresa podían durar infinitamente.

Las instituciones sujetas al Servicio Profesional han hecho a un lado la Ley y utilizan el artículo 34 de forma injustificada, situación que ha quedado impune en la mayoría de los casos¹⁰⁸ En los siguientes renglones presentamos constancia de lo anterior:

Según fuentes oficiales, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, en el periodo de abril de 2004 a septiembre de 2006, los nombramientos por artículo 34 fueron equivalentes a los hechos por concurso (2290 contra 2904); por su parte, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, entre enero de 2007 y julio de 2008, hubo casi siete mil nombramientos sin concurso, más del doble que los realizados por concurso en el mismo periodo de gobierno (2486).¹⁰⁹

En ese mismo sexenio en 2010, la Secretaría de la Función Pública emitió un lineamiento exceptuando de los requerimientos del servicio, entre ellos el ingreso

¹⁰⁷ Castillo Guzmán, Jesús Carlos, El Servicio Profesional de Carrera como estrategia de la nueva cultura laboral en la Administración Pública mexicana, Tesina para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013, p. p. 110 y 111, visto en <http://132.248.9.195/ptd2013/junio/0694438/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁰⁸ Méndez, José Luis (compilador), Servicio Profesional de Carrera, op. cit., nota 21, p. 47.

¹⁰⁹ Ídem.

por concurso, a un número importante de puestos, esto para saltarse todo el procedimiento de selección del Servicio Profesional.¹¹⁰

Al 13 de diciembre de 2011, de las 156 plazas que habían excedido el periodo de diez meses para la baja por artículo 34, en el 46.2% de los casos (72) se registró su baja y en el 53.8% (84) no se efectuó, incumpliendo con la Ley.¹¹¹

Una vez dada la constancia de irregularidades con motivo del artículo 34, se enunciarán otras posibilidades en las que se pueden presentar actos de corrupción con motivo del citado artículo.

En lo relativo a los procesos de los comités técnicos, dos de los tres miembros de los Comités Técnicos de Profesionalización se pueden designar por artículo 34, esto es una oportunidad para que los altos mandos de las instituciones controlen las decisiones de tales comités.

Por su parte, los tres miembros del Comité de Selección pueden estar en el supuesto del artículo 34 al momento de que les toque ejercer sus funciones, tornando el concurso en un conflicto de interés, ya que ellos también están o estarán en el proceso para concursar por una plaza, y, es más, uno de ellos evaluará a su inferior jerárquico en línea recta.

Es necesario decir los resultados de las estadísticas por graves que sean, en la APF la forma más probable de obtener un nombramiento definitivo dentro del SPC es haber sido beneficiario de un artículo 34.¹¹²

Las siguientes tablas destacan los puestos sujetos al SPC declarados con ganador en 2015 y 2016, que ostentaron inmediatamente antes un nombramiento por artículo 34.¹¹³

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, p. 12, visto en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0102_a.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹¹² Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo, op. cit., nota 76, p. 31.

¹¹³ Ibídem, p. 32.

Nivel de puesto (año 2015)	Total de ganadores	Ganadores con a. 34.	Porcentaje de ganadores con artículo 34
Director General	67	42	63%
Director General Adjunto	145	97	67%
Director de Área	530	348	66%
Subdirector	1252	674	54%
Jefe de Departamento	1340	672	50%
Enlace	1095	554	51%
Total	4429	2387	54%

Nivel de puesto (año 2016)	Total de ganadores	Ganadores con a. 34.	Porcentaje de ganadores con artículo 34
Director General	48	37	77%
Director General Adjunto	135	97	72%
Director de Área	390	260	67%
Subdirector	786	445	57%
Jefe de Departamento	707	368	52%
Enlace	424	241	57%
Total	2490	1449	58%

De las tablas anteriores se destaca que, entre mayor nivel de puesto mayor probabilidad de que el ganador sea un artículo 34. De igual manera, en los niveles de enlace a subdirector en donde se ubican la mayor cantidad de puestos en

concurso se tiene mayor probabilidad de ganar si se estuvo inmediatamente en el supuesto del artículo 34 respecto de otro candidato.¹¹⁴

La gráficas anteriores pueden ser inexactas en el número de personal favorecido por artículo 34, ya que este puede ser mayor, porque no se consideran los ganadores de los concursos que a la fecha del nombramiento ya habían terminado sus diez meses del artículo 34 y ya no estaban trabajando en la institución pero la plaza no fue ocupada.¹¹⁵

De lo anterior, podemos notar que el porcentaje de ganadores de concursos después de un artículo 34 aumenta, se puede concluir que este porcentaje puede subir al 80% en algunas dependencias.¹¹⁶

Habría que ser muy pernicioso para pensar que no existe corrupción en los nombramientos de personal en la APF, o tal vez, los que reclutan a los que ocupan esos puestos por artículo 34 tienen muy buen ojo para elegir a los mejores candidatos antes de que se hagan los exámenes técnicos, porque los concursos por las plazas oscilan entre 30 y 100 competidores en promedio.

Hay personas servidoras públicas que quieren justificar este tipo de nombramientos con una realidad: Los procesos de selección de personal establecidos por el SPC son larguísimos. Esto se puede constatar en el informe del SPC 2007 de la ASF, son 50 días hábiles en promedio los que se tarda en ocuparse un puesto contado a partir de la publicación de la convocatoria, es decir, desde que se publica la vacante hasta que se toma posesión del puesto pasan alrededor de dos meses y medio. Esta situación se puede alargar si la plaza se declara desierta o si se presenta alguna inconformidad, no cabe duda que ese plazo debe de acortarse.

Esta situación, en algunas áreas donde se necesita mucha fuerza de trabajo, ha hecho que los nombramientos por artículo 34 sean usuales, pero esa no es la finalidad de este tipo de designación. Lo correcto sería establecer una nueva figura

¹¹⁴ Ídem.

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ *Ibíd*em, p. 33.

de nombramiento temporal para este tipo de casos, y no usar el artículo 34 que es sólo para situaciones excepcionales.

Para que el Sistema y la APF recuperen credibilidad los nombramientos temporales deben de ser públicos, excepcionales y estar justificados en necesidades sustanciales del servicio público, y no deben de ser el peldaño para un nombramiento discrecional amparado por un supuesto nombramiento imparcial y objetivo.¹¹⁷

4.10 Incongruencia en las plazas de primer nivel de ingreso

En el caso de la plaza de enlace, también llamada primer nivel de ingreso, la Ley establece que habrá una convocatoria anual, y en caso de cubrir las evaluaciones y ser seleccionado, el servidor público será eventual hasta que supere la evaluación del Comité al final de su primer año de trabajo, y así será nombrado como servidor público titular.

Esto sería lógico y adecuado si estuviésemos en un modelo de servicio profesional cerrado, en el cual la única manera de acceder sería precisamente desde los puestos de enlace, pero en el particular sí se puede participar en los procesos de reclutamiento y selección para ingresar a cualquier nivel de los puestos que comprende el SPC, es decir, de enlace a director general, esto no tiene lógica, ni aporta valor alguno.

Ahora bien, si el SPC permite, como en un modelo abierto participar para ser nombrado en cualquier puesto y en todos los niveles, entonces sería necesario el periodo de prueba a todos los seleccionados independientemente de la plaza que concursen, para verificar si efectivamente son idóneos en el desempeño de la función, pero es precisamente en esos casos, en los cuales la Ley del SPC no exige un periodo de prueba.

¹¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, op. cit., nota 73, p. 56.

Si el modelo fuera cerrado no tendríamos objeciones porque los puestos de mayor jerarquía y responsabilidad serían ocupados por servidores públicos de carrera que hayan probado capacidad y experiencia, en su desempeño en el Sistema en plazas inferiores.

En la normativa alrededor del SPC se mezclaron elementos de los dos sistemas, pero se hizo mal, ya que sólo se exigió el periodo de prueba para el puesto más bajo del Sistema (enlace) y no así, para los demás.

4.11 Deficiencias en el proceso de selección

Los defectos que tiene el subsistema de ingreso son las causas más importantes para que el Sistema sea carente de legitimidad. El ingreso al servicio público vía Servicio Profesional se percibe como una simulación, esto es algo alarmante ya que no sólo lo consideran así los ciudadanos sino también el personal propio de las instituciones que ingresó por esa vía.

En este sentido, ha generado un sentimiento de descontento entre los empleados del gobierno con respecto al Sistema. Y cómo no sentirse así, si lo común son los nombramientos por artículo 34, la falta de transparencia en los procesos y la nula posibilidad de ascenso.¹¹⁸

Entre las deficiencias de este subsistema están las imprecisiones de la Ley, en cuanto a competencias y el descuido del principio de imparcialidad en todo el proceso de selección.

Hace falta una instancia académica, externa, objetiva, imparcial e independiente que se haga cargo de realizar, certificar e incluso aplicar las evaluaciones de conocimientos y/o habilidades propias de los procesos de selección.

Así también, se necesita que los miembros de los Comités Técnicos que organizan los procesos de selección estén capacitados para tales labores, ya que en la mayoría

¹¹⁸ *Ibíd*em, p. 63.

de los casos carecen de habilidades y competencias para evaluar a los aspirantes, esto porque su perfil de puesto no lo exige.¹¹⁹

La situación anterior es muy grave, ya que no existe una capacitación previa para el elaborador ni tampoco hay alguien externo que revise la calidad e idoneidad del examen de conocimientos. Además de las deficiencias o errores que puede haber en el examen, también es una puerta a la comisión de actos de corrupción.

Más allá de que se pueda cuestionar que los miembros de un comité de selección tengan las capacidades para realizar las evaluaciones y perfiles de puesto, está el factor de la imparcialidad del superior jerárquico, que funge como un miembro del comité, el cual generalmente elabora el examen escrito, al cual además se le dota de veto en la etapa de entrevista, lo cual genera desconfianza en el proceso de selección.

En este sentido, no existen normas generales para la elaboración de los exámenes de conocimientos. El hecho de que las pruebas se realicen por las mismas dependencias y regularmente por el superior jerárquico de la plaza en concurso, incluso si está en su puesto por el artículo 34, da pie a sospechas sobre un proceso que podría estar viciado, al otorgar ventajas o preferencias a un candidato interno sobre los externos en un determinado concurso.

En los sistemas con servicio civil ortodoxos, se separa el reclutamiento y selección de las instituciones, otorgando independencia, continuidad y sobre todo credibilidad al proceso.¹²⁰

Las deficiencias en el Sistema con respecto a la evaluación de conocimientos pueden generar varios supuestos:

- 1.-Que un sujeto (1) ingrese a la APF vía SPC, que la plaza que concursó cuente con subordinados y que estos, durante el tiempo que él presta sus servicios a la institución permanezcan con su empleo, es decir, no renuncien o sean despedidos

¹¹⁹ *Ibíd*em, p. 58.

¹²⁰ Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), *op. cit.*, nota 35, p. 76.

durante toda su vida laboral en esa institución, y que ese sujeto (1) no tenga nunca la necesidad de elaborar el examen de conocimientos.

En este supuesto nunca hubo la posibilidad de un acto de corrupción ya que el sujeto (1), nunca le tocó hacer labores de selección de personal.

2.-Que el sujeto (2) entre a la APF vía artículo 34 y en ese lapso de diez meses, le toque hacer uno o varios exámenes de conocimientos para el concurso de plazas subordinadas a su puesto, mismas que tienen que salir a concurso; situación que nos parece paradójica, ya que, del elaborador del examen, mismo que tiene un nombramiento temporal, depende el nombramiento de un sujeto o sujetos que entrarán al Sistema de forma definitiva.

En este caso, puede que la evaluación de una plaza permanente sea realizada por un sujeto que nunca tuvo un puesto titular dentro del Sistema, es decir, que el sujeto (2), renuncie antes de tener un nombramiento definitivo, o que no haya sido el elegido en el concurso de selección. Dejando en manos de un servidor público temporal la evaluación de un servidor público definitivo.

En este caso, se puede dar un caso de corrupción por incompetencia, ya que el sujeto (2) jamás fue capacitado ni evaluado para realizar acciones de selección de personal. Este supuesto es una deficiencia importante del Sistema.

3.-Que el superior jerárquico de la plaza a concursar, es decir, el elaborador del examen de conocimientos lo haga extremadamente difícil, o, que le pase las respuestas a alguien en particular, para que éste último salga ganador en esa etapa del concurso; porque cabe mencionar, que tampoco hay parámetros o lineamientos para la realización de los exámenes de conocimientos, y si los hubiese no existe una obligación de ser utilizados.

En este sentido, hay que destacar que, el examen de conocimientos es eliminatorio para quienes no obtengan la calificación mínima aprobatoria. Los parámetros mínimos de calificación los establecen las instituciones discrecionalmente.

Es imperativo que el examen de conocimientos para el concurso de plazas en el servicio público sea realizado por alguien diferente al superior jerárquico de la plaza en concurso, para evitar los nombramientos a modo.¹²¹

Los servidores públicos que pertenecen al SPC que aspiran ascender mediante el concurso de una plaza superior vacante, necesitan forzosamente el visto bueno de sus superiores. Es frecuente escuchar cuando existen puestos vacantes, que ya existe de antemano un candidato interno designado para que la ocupe, uno que tiene probablemente información privilegiada, en donde el procedimiento sólo sirve para legitimar su nombramiento.¹²²

No hay medidas para evitar la corrupción en la selección de personal, porque existe un camino legítimo ya preparado para que haya opacidad, esto propicia que el Sistema deje de cumplir su propósito de propiciar el mérito como medio para el acceso a la función pública.¹²³

Esto porque en principio hay un nombramiento por artículo 34, y más adelante el concursante puede ser elegido por “dedazo” en virtud de que su jefe directo (superior jerárquico) le puede dar las respuestas del examen de conocimientos, ya que es él quien lo elabora.

Por otro lado, la entrevista es un proceso discrecional que debe de acotarse ya que también abre una ventana a la corrupción con el derecho de veto que otorga al superior jerárquico de la plaza.

¹²¹ Martínez Falcón, Katherine, Propuesta de mejora en el proceso de reclutamiento y selección a través del Servicio Profesional de Carrera, Tesina para obtener el título de licenciada en Psicología, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Psicología, 2013, p. 74, visto en <http://132.248.9.195/ptd2013/mayo/0694754/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹²² Cedillo Hernández, Miguel Ángel, “La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, p. 60, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_4.pdf, última revisión 2 de octubre de 2020.

¹²³ Piñas Ortiz, Laura Esmeralda, El subsistema de Ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Tesina para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015, p. 61, visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/mayo/0729115/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

En este sentido, este veto es uno de los mayores riesgos en esta etapa, ya que hace al poseedor de éste todo poderoso para poder negar el nombramiento a personas que cubran el perfil a la perfección y poder elegir así, al candidato de su elección, sin importar que sea el idóneo.

Para que el SPC, deje de ser opaco, la entrevista del proceso de selección debe ser aplicada por instancias externas a la APF, no puede estar basada completamente en la subjetividad del superior jerárquico, para que sea imparcial. Y así la vacante sea ocupada por quien obtenga los resultados más altos de los exámenes técnicos y psicológicos.

Otro defecto es la falta de invitación a observadores externos, lo cual denota descuido por parte de las autoridades del SPC para certificar ante terceros la legalidad del procedimiento.

Estas deficiencias dan pie a todo tipo de suposiciones. Los espacios para arbitrariedad y discrecionalidad a la antigua, si bien se encuentran acotados formalmente, parecen subsistir. En todo caso ¿Quién certifica que no se comenten actos de corrupción en estos procesos?

La desconfianza en los procesos de selección ha provocado que muchos concursos se declaren desiertos, no porque no haya ciudadanos interesados en plazas de mando que oscilan entre los 10 mil y los 107 mil pesos netos, con periodos vacacionales extensos y prestaciones superiores a las que exige la Ley Federal del Trabajo, sino porque la gente sabe que es imposible acceder a ellos sin una recomendación, palanca o favor, ya que esos puestos están reservados para una persona en particular, muchas veces los perfiles de puesto son trajes a la medida del candidato seleccionado desde el interior de la institución, haciendo todo el proceso una simulación.

En este sentido, no hay una limitación temporal en la Ley para modificar los perfiles de puesto, situación que es muy útil cuando hay que nombrar a un “amigo” y no cubre el perfil; sólo se modifica y ya.

4.12 No hay indicadores para medir resultados

Desde la implantación del SPC y hasta la fecha, la ASF ha detectado que no hay objetivos, metas, ni indicadores para evaluar los objetivos del SPC, aquí unos ejemplos:

En el Programa para el SPC 2004-2006 no se incluyeron objetivos, metas e indicadores que permitieran evaluar que los principios rectores fueron aplicados debidamente al desarrollar el sistema del SPC en la APF, estos principios son: Legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, establecidos en el artículo 2, párrafo tercero, de la Ley del SPC. ¹²⁴

Esta constante de no establecer objetivos, metas e indicadores siguió con el paso del tiempo como se describe a continuación:

En el informe de resultado de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del año 2010 realizado por la Auditoría Superior de la Federación, se comprobó que la SFP careció de indicadores para evaluar los objetivos establecidos en la Ley del SPC en la APF. Sobre todo en lo relativo a atraer y retener a los mejores perfiles del puesto. ¹²⁵

En las auditorías practicadas por la ASF del año 2011, 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 per mérito y equidad de género. ¹²⁶

¹²⁴ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, p. 702, visto en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Tomos/T2.pdf#page=67&zoom=100,0,170>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹²⁵ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, op. cit., nota 111, p.p. 6 y16.

¹²⁶ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, op. cit. Nota 79, p. 121.

Al 2012, Una de las principales áreas de oportunidad que encontró la ASF en el SPC es que no contó con indicadores para evaluar el fin último de dicho servicio, en relación con su contribución al cumplimiento de sus objetivos institucionales.¹²⁷

Así también, en el informe de resultado de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del año 2014 realizado por la Auditoría Superior de la Federación, se constata que respecto de los objetivos del SPC, de los mecanismos existentes se desprende que son insuficientes para medir el cumplimiento de los principios rectores y el objetivo de profesionalizar a los servidores públicos, además de que en ese año no se realizaron auditorías al SPC por los órganos internos de control.¹²⁸

De estos informes se puede concluir, que el SPC no tiene, ni le ha interesado tener, elementos para evaluar el cumplimiento de sus objetivos esenciales, y mejorar en su caso, por tal razón, es casi imposible que el Sistema cumpla con los objetivos por los cuales fue creado y menos que esos cumplimientos se midan.

Y como lo mencionábamos en apartados anteriores, no puede haber indicadores si no existe un control externo que este revisando de forma constante el funcionamiento del Sistema.

En este sentido, nuestra propuesta es insistir en que exista un órgano autónomo, independiente y neutro, que revise el actuar de los actores en el SPC, para que éste determine las deficiencias y proponga las medidas correctivas para que en un futuro el Sistema funcione a cabalidad.

¹²⁷ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. 1.

¹²⁸ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, p. 14, visto en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0056_a.pdf, última revisión el 14 de diciembre de 2014.

4.13 Contrataciones vía SPC de personas que no cubrían el perfil

Existe constancia de que se han contratado servidores públicos de carrera sin que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley para su nombramiento, un ejemplo es el siguiente:

En el informe de resultado de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del año 2005 realizado por la Auditoría Superior de la Federación, se seleccionaron para revisar aleatoriamente de 232 servidores públicos recién ingresados al sistema, 60 de los expedientes (25.9%), 4 de director general (6.6%), 14 de director general adjunto (23.3%), 10 de director de área (16.7%), 16 de subdirector (26.7%), 7 de jefe de departamento (11.7%) y 9 de enlace (15%).¹²⁹

Con el análisis se verificó que de los 60 expedientes, en 16 de los casos (26.7%) las plazas se encontraron vacantes al cierre de 2005 y 44 (73.3%) ocupadas, sobre las que revisó el perfil académico y la capacitación de los servidores públicos que las ocuparon.¹³⁰

En relación con el perfil académico se determinó que, de los 44 expedientes del personal, 30 (68.2%) cubrió los requisitos establecidos en el perfil del puesto, 9 no cumplieron con el nivel de estudios solicitado en el perfil (20.4%), y en 5 la SFP no definió el perfil (11.4%). Los 9 servidores públicos que no cumplieron con el perfil académico, representan el 3.9% de los 232 servidores públicos responsables de la dirección, seguimiento y evaluación del sistema del SPC.¹³¹

De los 9 casos en los que el servidor público no cumplió con el nivel académico establecido en el perfil, 6 de los casos (66.7%) acreditaron ser pasantes nivel licenciatura, en 2 casos (22.2%) bachillerato, y en un caso (11.1%) contó con carrera técnica.¹³²

¹²⁹ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, op. cit., nota 124, p. 872.

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Ídem.

¹³² Ídem.

En el referido informe, existen varias acciones en las que la ASF instruye a órganos internos de control para que investiguen y castiguen la contratación de Servidores públicos que fueron seleccionados ganadores en los concursos de la plaza de director general y que no resultaron con calificaciones aprobatorias en la evaluación e incluso así fueron contratados, esto en contravención al artículo 32 de la Ley del SPC.¹³³

Otro ejemplo en donde no se respetó la norma al momento de contratar aspirantes al SPC, se desprende de una revisión realizada por la ASF a los resultados de las evaluaciones correspondientes a 28 plazas de director general y director general adjunto, en donde se constató que en 12 casos se declararon ganadores, candidatos con calificaciones en las capacidades gerenciales por debajo de lo establecido en el Acuerdo que estableció los mecanismos y las herramientas de evaluación del 4 de junio de 2004.¹³⁴

Se determinó que de los 12 candidatos que resultaron ganadores, nueve (75%) no acreditaron las evaluaciones gerenciales al obtener calificaciones de entre 58.3 y 66.7, es decir, 11.7 y 3.3 puntos por debajo de los 70.0 establecidos en el artículo 26 del acuerdo en comento.¹³⁵

De lo anterior, podemos leer entre líneas que existe corrupción en el nombramiento de servidores públicos de alto nivel, y una explicación que le podemos dar es que la Ley incluye a las direcciones generales dentro del Sistema, es decir, tienen que concursarse, situación que no se considera tan afortunada porque al final las designaciones se hacen discrecionales con un procedimiento simulado en detrimento del Sistema.

Otra situación que constató la ASF, es que se modificaron en tres ocasiones los supuestos de descarte en el sistema TrabajaEn lo que permitió ampliar el filtro a

¹³³ *Ibidem*, p.p. 818-824.

¹³⁴ Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 122, p. 60.

¹³⁵ *Ídem*.

los candidatos, sin ajustarse a las reglas establecidas en el Acuerdo antes comentado y sin emitir lineamiento alguno o comunicación a las dependencias.¹³⁶

Con este tipo de prácticas, es claro que el subsistema de ingreso no gozará de credibilidad para apoyar la legitimidad del servicio profesional de carrera.

Resumiendo, los tres supuestos anteriores:

- 1.- Contratación sin tener el grado académico necesario;
- 2.- Contratación sin aprobar con la calificación mínima la evaluación, y
- 3.- Contratación modificando los perfiles de puesto para saltar las reglas de elegibilidad.

Nos hacen pensar que, el Sistema en lugar de cumplir con sus objetivos consistentes en prestar mejores servicios públicos que se traduzcan en una mejora en la administración pública, por el contrario, se concibe como un servicio profesional que ha generado beneficios para los servidores públicos, y estos a su vez ven al servicio como una fuente para el cumplimiento de sus necesidades personales.

Es importante destacar que, con el establecimiento efectivo y no simulado de un SPC, de ninguna manera se garantiza que dejará de existir el patronazgo político. Pero esta acción no deja de abonar para que desaparezcan estas prácticas indebidas.

Por lo que una efectiva regulación, y medidas para que deje de haber impunidad, serán aportes para reformar al gobierno y así obtener los resultados que la nación requiere.¹³⁷

4.14 Otras deficiencias detectadas en el SSI por la ASF

Las revisiones efectuadas por la ASF a los servicios de carrera en el Gobierno Federan, han permitido detectar los defectos en el diseño y operación, consistentes

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ Peters, Guy, La Política de la Democracia, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 181.

en poca difusión de las convocatorias, complejidad y oscuridad en los criterios del proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menor certeza a los aspirantes.¹³⁸

En este apartado detallaremos deficiencias encontradas por la ASF a lo largo de los años en el Servicio Profesional de Carrera en la APF.

En el informe de resultado de revisión y fiscalización superior de la cuenta pública del año 2005 realizado por la Auditoría Superior de la Federación, de la revisión de las bases de datos sobre resultados de 208 (13.6%) concursos ganados de las plazas de los 1,524 concursos declarados ganados en 2005, se obtuvo que en 38% (79) no se seleccionó al candidato mejor evaluado en el proceso de ingreso a través del sistema TrabajaEn, que los comités técnicos de selección no contaron con las bases y los parámetros empleados en la entrevista de selección de candidatos ganadores de los concursos de ingreso al sistema del SPC, por lo que no fue posible verificar si se eligió a los candidatos que demostraran satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo según sus conocimientos y habilidades, sin conceder preferencias o privilegios a alguna persona, sin prejuzgar o atender apreciaciones carentes de sustento.¹³⁹

Así también se destacó mucha movilidad en las plazas del SPC. El mayor número de movimientos en relación al número de servidores activos se registró en el puesto de director general, ya que se registraron 889 movimientos, de los que 29% (258) permaneció en el SPC en 2010, 70.1% (623) causó baja del sistema en el periodo, y 0.9% (8) cambió de dependencia o entidad, pero permanecieron en el SPC. El constante movimiento significó que, para el puesto de director general en promedio, los servidores públicos se han renovado en por lo menos 3 ocasiones en ese sexenio.¹⁴⁰

¹³⁸ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, op. cit., nota 79, p. 122.

¹³⁹ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, op. cit., nota 124, p. 799.

¹⁴⁰ Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, op. cit., nota 111, p. 9.

En el análisis por puesto, los directores generales tuvieron una antigüedad promedio de 2.8 años en el SPC, a los directores generales adjuntos les correspondieron 2.9 años, y a los directores de área un promedio de 3.1 años. Estos puestos se ubicaron como los de mayor movilidad, por lo tanto, no se ha logrado permanencia de estos niveles en el sistema. ¹⁴¹

Los puestos de subdirector (4.1 años en el SPC), jefe de departamento (4.3 años) y enlace (3.9 años) son los que mayor permanencia reportaron en promedio de antigüedad, ya que, de los 24,485 servidores en esos niveles, el 51.6% (13,637) ingresó desde que se implementó el SPC, así mismo, en 2010 la plantilla se renovó en 17% al ingresar 4, 173 servidores públicos en ese año. ¹⁴²

Los resultados de la movilidad de los servidores públicos de carrera y su permanencia en el SPC, en particular la registrada en los niveles de director general y director general adjunto, denotan que la operación del Sistema del SPC en la APF no ha sido eficaz para que éstos continúen en el Sistema. ¹⁴³

Este es un reflejo de la corrupción, es decir, entre más nivel más discrecionalidad se ejerce sobre el nombramiento del cargo.

Es importante decir, que los movimientos de directores generales habitualmente se dan cuando hay un cambio de titular en las instituciones en la que estuvieran adscritos.

En este sentido, podemos insistir que la plaza de director general es una de las que más sufre vulneración porque en el deficiente diseño del Sistema no se consideró por defecto como de libre designación.

De todo lo anterior podemos subrayar que la APF no tiene los mecanismos necesarios para atraer y retener a los mejores servidores públicos, por lo tanto, los funcionarios que pertenecen a ella no son los mejores para realizar las actividades

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ *Ibíd*em, p. 10.

públicas, en consecuencia las políticas de gobierno no cumplen con sus objetivos sociales.¹⁴⁴

El exceso de discrecionalidad que existe en los procesos de selección perjudica la elección de los mejores candidatos.¹⁴⁵

4.15 Malas costumbres

Es un hecho que la instauración de un Sistema como el SPC es un paso en la consolidación de un gobierno verdaderamente democrático. Desgraciadamente, la sola implementación del SPC no ha sido suficiente, ni ha arrojado los resultados que se esperaban.

Hay varias razones por las cuales se dio lo anterior: Una implementación ineficaz, vaguedad y lagunas en la Ley, impunidad, falta de profesionalización de los aplicadores del Sistema y, sobre todo, falta de voluntad por parte de los servidores públicos.

Es lógico que alguien que tiene beneficios y comodidades no los quiera perder, la cultura que gira en torno de la administración pública mexicana está muy arraigada, lo cual limita la verdadera implementación de un nuevo sistema de selección de personal.

En los países como México, es difícil implementar políticas como el SPC, y si no se les da seguimiento lo más probable es que fracasen rotundamente.¹⁴⁶

El fracaso en la implementación de SPC en nuestro país ha sido en mayor parte por los siguientes obstáculos:

¹⁴⁴ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. 17.

¹⁴⁵ Sepúlveda Iguñiz, Ricardo, *Ley del Servicio Profesional de Carrera: un paso hacia la modernización administrativa mexicana*, Ciudad de México, Porrúa, 2005, Breviarios Jurídicos, número 27, p. XIII.

¹⁴⁶ Méndez, José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, op. cit., nota 21, p. 97.

- El clientelismo, presidencialismo, así como el sistema de partido dominante. Un servicio profesional de carrera bien aplicado reduce el poder del presidente y su equipo, es decir, del partido en el poder.
- Las costumbres burocráticas que siguen vigentes, tradiciones tácitamente aceptadas tanto social como institucionalmente.¹⁴⁷
- La cultura administrativa acostumbrada a un alto nivel de discrecionalidad en todas las decisiones de gobierno por parte de los políticos electos.

Estos factores merman el desempeño gubernamental generando corrupción, desperdicio de recursos y falta de continuidad en los programas públicos.¹⁴⁸

Al respecto de las costumbres irregulares, que se han convertido en reglas no escritas, implícitamente aceptadas (amiguismo, compadrazgo, complicidades, ineficiencia y discrecionalidad en las contrataciones, separaciones y promociones en los puestos públicos), ha promovido la aceptación tácita de un sistema que desfavorece la confianza, credibilidad y objetividad en el proceso de ingreso, ascenso, promoción y separación del servicio público, propiciando la simulación en los procesos técnicos del SPC.¹⁴⁹

Es un hecho que se siguen dando estas prácticas irregulares tras una cortina legítima (simulación) brindada por la propia norma, hecho que se constituye como una problemática muy importante en la ejecución del SPC.

Estas prácticas se siguen dando porque la normativa no ha contemplado los suficientes candados que impidan favorecer las malas prácticas, resultando lo anterior, en una fuerte pérdida de credibilidad en el Sistema y por lo tanto en las

¹⁴⁷ Herrera Macías, Alejandro, op. cit., nota 40, p. 27.

¹⁴⁸ Mejía Lira, José, "Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, p. 8, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁴⁹ Haro Bélchez, Guillermo, op. cit., nota 70, p. p. 20 a 22.

instituciones, lo que finalmente termina como problemas de gobernabilidad y legitimidad.¹⁵⁰

Así, la subcultura de la lealtad persiste hoy en día dentro de la APF y no se ven intenciones de que esto cambie.

Para eliminar estas malas prácticas es necesario cambiar esa cultura que existe y ha existido en varias décadas en nuestro país, la tarea no será fácil y será a largo plazo, pero poco a poco podemos llegar a un mejor puerto.

En principio, se debe de cambiar la visión en los empleados de nuevo ingreso, para que no vean el trabajar en el gobierno como una ventaja para sacar provecho personal sino como una labor de responsabilidad social. Esto sólo se podrá lograr cuando las personas ingresen al Sistema con base en sus méritos profesionales y a través de un examen objetivo y justo.

El SPC necesita que todos los agentes dentro y fuera de él, no quiten el dedo del renglón y lo estén observando para que esta institución se fortalezca y pueda llegar a cumplir los objetivos por los que fue concebida.

4.16 Análisis Jurídico de las deficiencias del Servicio Profesional

En este apartado señalaremos el porqué de las deficiencias en la normativa y operación del SPC desde un punto de vista jurídico. Para lo anterior, se dará una breve introducción teórica.

Para entender las lagunas en la Ley, la discrecionalidad del juzgador y las antinomias necesitamos tener muy claras las teorías del formalismo y del escepticismo jurídico.

¹⁵⁰ Nájera Rosas, Natividad Jacqueline, El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diferencias y aciertos a una década de su implementación en la Secretaría de Desarrollo Social, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015, p. 74, , visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/noviembre/0738223/Index.html>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

El formalismo jurídico considera que el derecho pretende regular sólo los casos que efectivamente regula, es decir, los casos que están expresamente contemplados en la letra de la Ley.¹⁵¹

El escepticismo jurídico por su parte, supone que el derecho pretende regular todos los casos, es decir, los que regula efectivamente (los casos expesos en la norma) y de los que no hay estipulaciones en la norma.¹⁵²

Lo anterior, nos lleva a la disyuntiva de si, el derecho sólo pretende regular únicamente los casos que explícitamente regula, negando las lagunas normativas y la discreción judicial. O, el derecho regula todos los casos, lo que en consecuencia genera que el juez tenga discreción en el caso del silencio normativo.¹⁵³

En razón de este trabajo, se sostiene que debe de haber un balance entre las dos teorías que tenga las siguientes características:

-El derecho regula los casos que expresamente regula; de esto no queda duda.

-Es imposible que la norma escrita en un país contenga todos los supuestos jurídicos que se pueden dar.

-Hay casos no regulados que sí le interesan al derecho.

-Hay casos no regulados que no son relevantes para el derecho.

-En el caso de los asuntos no regulados por la norma pero que sí le interesan al derecho, La discreción del juez está sujeta a parámetros jurídicos y jamás es libre.

Establecido lo anterior, se hará el análisis jurídico de las deficiencias del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal mexicana.

Respecto a **Cobertura** la Ley del SPC establece lo siguiente:

¹⁵¹ Átria, Fernando, Bulygin, Eugenio, Manero Ruiz, Juan, Moreso, José Juan, Navarro, Pablo E., y Rodríguez, Jorge L., *Lagunas en el Derecho, Una controversia sobre el derecho y la función judicial*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, p. 196.

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ *Ibíd*em, p. 70.

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace.

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

De los artículos antes citados se desprende que, el SPC está dirigido al personal para en las dependencias de la APF, con excepción de la Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, así también, los rangos que considera son de enlace a director general, es decir, no considera los rangos mayores como lo son Secretario de Estado, Subsecretario, Jefe de Departamento Administrativo, Oficial Mayor, Jefe de Unidad; ni tampoco considera los rangos menores, es decir, los sindicalizados o niveles secretariales. En este sentido, tampoco considera personal adscrito a otro servicio profesional de carrera, ni a personal contratado por honorarios, ni el personal adscrito a los gabinetes de apoyo.

A diciembre de 2020, hay 319 instituciones que pertenecen a la Administración Pública Federal,¹⁵⁴ de las cuales 208 son entidades paraestatales,¹⁵⁵ 20 dependencias y 91 órganos desconcentrados. De un universo de 319 instituciones pertenecientes a la APF sólo 79 de ellas está adscrita al SPC,¹⁵⁶ es decir, el 24%.

Ahora bien, no todo el personal adscrito a las instituciones referidas pertenece al Servicio Profesional, son sólo los rangos de enlace a director general, es decir, no se considera el personal de base, mismo que por lo menos conforma el 70% de personal en cada una de las instituciones.

Basado en las consideraciones anteriores, tenemos un Sistema del Servicio Profesional que sólo le aplica alrededor del 7% del personal de toda la APF, lo cual nos parece un esfuerzo incipiente de profesionalización a nivel Ejecutivo Federal.

La deficiencia en este punto está en el mal diseño del Sistema, realmente no existen lagunas, antinomias, ni mala interpretación de la norma, simplemente el SPC en la APF está mal diseñado (en este respecto) desde el principio.

No se podrá lograr la modernización administrativa si no se exige un servicio profesional para la selección del personal de la mayoría de los miembros del aparato gubernamental mexicano.

En lo relativo a la falta de **independencia** y **controles externos** en el Sistema, la Ley del SPC establece lo siguiente:

Artículo 67.- Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría: es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

¹⁵⁴ Visto en <https://www.gob.mx/gobierno>, última revisión el 9 de diciembre de 2020.

¹⁵⁵ Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2020.

¹⁵⁶ Instituciones sujetas al SPC, visto en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones Sujetas al SPC registradas en RHNET_septiembre.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf), última revisión el 15 de diciembre de 2020.

I. El Consejo: es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y

II. Los Comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Artículo 68.- La Secretaría se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema, de acuerdo con lo establecido por la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Son atribuciones del Consejo:

I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública; ...

Artículo 71.- El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

Artículo 72.- En cada dependencia se instalará un Comité que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma. Asimismo, será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad; se podrá asesorar de especialistas de instituciones de educación superior y de empresas y asociaciones civiles especializadas, nacionales e internacionales y de colegios de profesionales.

Artículo 74.- Los Comités estarán integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría (de la Función Pública) y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

De los artículos citados podemos notar que, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de dirigir el Sistema y ella cuenta con dos órganos auxiliares: el Consejo y los Comités.

La Ley dispone expresamente que la SFP se encargará de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios sean aplicados.

El consejo está conformado por el secretario de la función pública, los responsables de cada subsistema (funcionarios de la misma Secretaría), presidentes de los comités técnicos (servidores públicos de las secretarías a las que les aplica el SPC), 3 representantes de otras secretarías y un representante del sector social, uno del privado y otro del académico.

Entre las funciones del Consejo está el opinar sobre el programa operativo anual del Sistema y dar seguimiento a su observancia y cumplimiento.

El Comité tendrá entre sus labores la implantación, operación y evaluación del Sistema. Este órgano estará integrado por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la institución, un representante de la SFP y el Oficial Mayor.

Dicho lo anterior, nos damos cuenta que las instituciones a las que se adscriba el personal que concurre por una plaza vía SPC, serán las encargadas de operar el Sistema y en conjunto con la Secretaría de la Función Pública verificar su correcto funcionamiento, lo cual es una situación muy desafortunada.

De esta manera las instituciones adscritas al Servicio Profesional vulneran el principio general del Derecho que dice: “No se puede ser juez y parte de una misma causa”.

Lo anterior, porque nadie en su sano juicio dirá que su actuación profesional es deficiente, o que existe corrupción dentro de sus procesos, en el mejor de los casos subsanará de forma interna sus insuficiencias, pero jamás se calificará públicamente como deficiente.

Al momento de diseñar el Sistema se creyó conveniente dar una triple personalidad a las Dependencias: el papel de receptor de personal, de aplicador y de evaluador del Sistema, esto no puede ser y menos con la constancia que existe de los malos manejos de la administración pública.

Es como si a un niño de 7 años le pidiéramos que el fuera el encargado de generar el material de estudio, de elaborar el examen y de aplicárselo, obviamente las calificaciones que obtendría serían sobresalientes, pero no creemos que sus conocimientos fueran conforme a sus notas.

Cuando una institución cumple una doble función como juez y parte, existe el peligro de que la imparcialidad y la objetividad se vean quebrantadas en virtud de la búsqueda de un beneficio propio.

Es el caso que, los aplicadores y evaluadores del Sistema son miembros del mismo, y en virtud de las costumbres tan arraigadas en la administración pública, no podemos pensar que voluntariamente actuará en su perjuicio.

En todas las etapas del proceso de selección participa personal adscrito al SPC, es decir, el 99% del personal que implementa los concursos tiene o tuvo que concursar por su plaza.¹⁵⁷

Cómo podremos presumir objetividad, si en el caso en el que sobrevenga una posible irregularidad, es la propia institución la encargada de juzgar la conducta; no sería lógico que ella misma se calificará de infractora, sobre todo en los casos en donde la omisión le genere un beneficio, como lo puede ser nombrar personal a modo.

El Derecho contempla las incompatibilidades para ser juez cuando se es parte. Porque para que exista justicia, es necesario un juzgador imparcial que evite conceder ventajas o privilegios a cualquiera de las partes.

Indistintamente, la Secretaría de la Función Pública, las dependencias y los órganos administrativos desconcentrados, que son las instituciones que aplican el Servicio

¹⁵⁷ Los sujetos que no concursan por su plaza y participan en los concursos son únicamente: el secretario de estado o titular de la institución, subsecretarios, jefes de unidad y titulares de las delegaciones en los estados, de forma general.

Profesional actúan como juez y parte, lo cual es una deficiencia en el diseño del Sistema lo cual se ve reflejado en las normas y en su aplicación.

En lo relativo a **políticas de recursos humanos** el Reglamento de la Ley establece lo siguiente:

Artículo 19.- Cada dependencia tendrá a su cargo la operación de los subsistemas, de conformidad con la Ley, este Reglamento y las disposiciones que emita la Secretaría.

El Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia, por sí o por quien éste designe, realizará los estudios sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura ocupacional de la dependencia, a efecto de elaborar sus programas específicos de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de su personal.

Artículo 20.- Las dependencias deberán proporcionar a la Secretaría en los medios, formatos y plazos que la misma determine, la información que se requiera para la evaluación de la operación y funcionamiento de los subsistemas.

Por su parte el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, establece lo siguiente:

TITULO TERCERO

De la Planeación de los Recursos Humanos

32. Las Instituciones deberán desarrollar, conforme a sus particularidades, condiciones, características y disponibilidad presupuestaria, el proceso de planeación de recursos humanos que incluya, como mínimo, el análisis sobre la necesidad de personal y su disponibilidad, tanto en el aspecto numérico como en el concerniente a los conocimientos, habilidades, aptitudes y en su caso, actitudes que los servidores públicos deben poseer para el desempeño de sus funciones.

33. Las Instituciones promoverán la realización de acciones o mecanismos que propicien la evaluación del desempeño y el desarrollo integral del personal.

De las dos normas anteriores se desprende que, las políticas de recursos humanos no fueron dadas por la Ley ni por la Secretaría de la Función Pública, dejando en manos de las propias instituciones el desarrollar conforme a sus particularidades, condiciones, características y disponibilidad presupuestaria la planeación de las políticas de recursos humanos, lo cual genera que los procesos del SPC en cada una de las instituciones sea diferente, además de darles amplitud para realizar procesos opacos en los que puede haber situaciones de corrupción.

En este caso, también insistimos en que hubo deficiencias en el diseño y la normativa alrededor del Servicio Profesional de Carrera. Se debió haber previsto directrices en virtud de las cuales se establecieran las políticas de recursos humanos, para que fueran homogéneas y cumplieran con los fines del SPC.

En lo relativo a **falta de capacitación de los aplicadores** el Reglamento de la Ley establece lo siguiente:

Artículo 17.- Los Comités Técnicos de Selección son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia, así como en los órganos administrativos desconcentrados de la misma, para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema.

Los Comités Técnicos de Selección se integrarán por:

- I.** El superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien lo presidirá;
- II.** Un representante de la Secretaría, 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 o, en su caso, en el órgano administrativo desconcentrado de que se trate, salvo que la misma Secretaría designe a otro servidor público.

A falta de dicho titular, fungirá como representante de la Secretaría, el titular del Área de Auditoría o del Área de Auditoría Interna, según corresponda, y

- III.** El titular de la DGRH o por el servidor público del área de recursos humanos de la dependencia o del órgano administrativo desconcentrado que designe el Comité Técnico de Profesionalización, quien fungirá como Secretario Técnico.

De lo anterior podemos notar que, los comités técnicos de selección siempre serán presididos por el superior jerárquico inmediato del puesto vacante, lo cual encuadra a todo servidor público perteneciente al Sistema a que en algún momento de sus

labores presida como miembro de los comités de selección, es decir, a todos los servidores públicos del Sistema les delega actividades de reclutamiento de personal. Lamentablemente, no existe norma que implique capacitación o formación previa para que los servidores públicos puedan realizar satisfactoriamente funciones de selección de personal, lo cual consideramos es una laguna normativa.

Lo consideramos una laguna normativa porque, las previsiones sobre capacitación de los servidores públicos en el SPC en materia de recursos humanos, son supuestos relevantes que merecen una previsión en la Ley, pero el sistema normativo ha omitido calificar deónticamente.¹⁵⁸

Lo consideramos así, porque siendo una situación no regulada por el Derecho, él sí tiene la intención de normarla.¹⁵⁹

En este caso el legislador, tiene que prever en la norma, el capacitar a todo el personal del Sistema para que, en la situación actual, esté en condiciones de realizar labores de selección de personal satisfactoriamente.

Si esta situación no es subsanada el Sistema seguirá realizando procesos de selección de personal deficientes.

Por lo que hace a **discrecionalidad, lealtad y falta de profesionalización** y al **mérito e igualdad de oportunidades** la Ley establece lo siguiente:

Artículo 2.- ...

Serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Por su parte el Reglamento de la Ley establece lo siguiente:

Artículo 4.- La actuación de los servidores públicos de carrera y la operación del Sistema se sujetará a los siguientes principios:

I. Legalidad: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

¹⁵⁸ Átria, Fernando, et al., op. cit., nota 151, p. 149.

¹⁵⁹ Ibídem, p. 83.

II. Eficiencia: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;

III. Objetividad: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

IV. Calidad: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos;

V. Imparcialidad: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;

VI. Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política;

VII. Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, y

VIII. Equidad de Género: Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

De lo anterior podemos notar que, la normativa alrededor del SPC establece los valores del Sistema, lo cual consideramos pertinente, pero desgraciadamente no se establecieron los candados suficientes, a través de la legislación, para garantizar el cumplimiento de tales valores en la realidad.

Consideramos que existe una laguna normativa, en virtud, de que el Derecho sí pretende regular esta situación, pero en la norma no hay disposiciones al respecto que garanticen el cumplimiento de tales valores.

Concluimos que el Derecho sí pretende regular el cumplimiento de los valores del Sistema a partir del contenido expreso de la norma, en este caso la definición de los valores en el Reglamento.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Ídem.

El legislador debe de abundar en la Ley y no sólo definir los principios sino establecer procesos en las normas que garanticen el cumplimiento eficaz de los valores del Sistema.

Al respecto de la **libre designación** la Ley dispone lo siguiente:

Artículo 69.- La Secretaría contará con las siguientes facultades: ...

XVI. Aprobar los cargos que, por excepción, sean de libre designación; ...

Artículo 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones:

...

II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación; ...

Por su parte, el Reglamento establece lo siguiente:

Artículo 2.- Para los efectos del presente Reglamento, en adición a los términos que define la Ley en su artículo 3, se entenderá por: ...

XII Puestos de libre designación: Los puestos que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 91 de este Reglamento, así como con los criterios generales establecidos por la Secretaría; ...

XIV. Servidor público de libre designación: La persona física que desempeña un puesto de libre designación y que no forma parte del Servicio Profesional de Carrera, pero está sujeto a los procedimientos de evaluación del desempeño, y ...

Artículo 91.- En razón del carácter excepcional que tienen los puestos de libre designación en el Sistema, su aprobación se sujetará a lo siguiente:

I. Las propuestas deberán atender a las funciones propias del puesto y no a su denominación, y ser acordes con los criterios generales emitidos por la Secretaría, y

II. La justificación de las propuestas deberá ser suscrita por los integrantes del Comité Técnico de Profesionalización y contar con el visto bueno del Titular de la dependencia.

Las propuestas serán remitidas a la Secretaría, para dictamen y, en su caso, aprobación.

De los artículos transcritos podemos destacar que los servidores públicos de libre designación si bien pertenecen a la Administración Pública Federal no pertenecen al Servicio Profesional de Carrera. Pero la normativa del Sistema sí hace

consideraciones y establece reglas para las personas que se encuentren en ese supuesto.

La Secretaría de la Función Pública y los Comités dentro de las instituciones tienen la facultad de convertir puestos del Sistema en puestos de libre designación, lo cual nos parece una situación desafortunada porque tanto la primera como los segundos carecen de imparcialidad para tomar determinaciones, y consideramos que vuelven a incurrir en la vulneración del principio general del derecho relativo al ser juez y parte.

Para aprobar una plaza de libre designación se requiere una justificación de las propuestas y el visto bueno de los Titulares de las instituciones, estos requisitos siendo “juez y parte” sólo se convierten en un acto protocolario que permite que se puedan hacer más espacios para los amigos dentro de las instituciones gubernamentales.

Una deficiencia grave que encontramos en la normativa actual es que se consideran a los Directores Generales en el Sistema y como se señaló en apartados anteriores, esta plaza es la que más sufre por actos de simulación en virtud de tener una carga política muy pesada.

En la exposición de motivos de la Ley contemplaba a los Directores Generales, lo cual lo consideramos como un acierto ya que son mínimas las plazas de este nivel, y esta jerarquía tiene un grado de confianza importante hacia el titular de la institución.

La exposición de motivos de la Ley a la letra dice:¹⁶¹ *“Al mismo tiempo crea la figura de Funcionario de Libre Designación que permite a los Secretarios designar y remover libremente, es decir, sin concurso a los Directores Generales de las Dependencias, con la restricción de que deben cumplir los perfiles requeridos para el cargo y tener la categoría de Servidores Públicos de Carrera.”*

¹⁶¹ Exposición de motivos Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Cámara de Senadores, Iniciativa de Senadores Grupo Parlamentario del Pan, 30 de abril de 2002, visto en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Dj1h0FIB72MnMhaziBSSKysjGq3g1PRupCcVApqq2NX7hQa085HNocKfB7rvdbu9xw6lGNNnkHrGIT2j1jKyYw==> última revisión el 10 de diciembre de 2020.

De lo expuesto se desprende que, existe una deficiente regulación de las plazas de libre designación lo cual redundará en una afectación directa al Sistema, abriendo la puerta a actos en beneficio de particulares y no del SPC, como lo puede ser la conversión de una plaza del Sistema a libre designación para nombrar a un “amigo”.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece en su **artículo 34** lo siguiente:

Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

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

Una vez citado el artículo anterior, se hará una lista de todos los supuestos en los que se puede utilizar el artículo 34, según está redactado:

1. En casos excepcionales y cuando peligre el orden social, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
2. En casos excepcionales y cuando peligre el orden social, como consecuencia de desastres por caso fortuito
3. En casos excepcionales y cuando peligre el orden social, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
4. En casos excepcionales y cuando peligre el orden social, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.

5. En casos excepcionales y cuando peligre el orden social, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
6. En casos excepcionales y cuando se altere el orden social, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
7. En casos excepcionales y cuando se altere el orden social, como consecuencia de desastres por caso fortuito
8. En casos excepcionales y cuando se altere el orden social, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
9. En casos excepcionales y cuando se altere el orden social, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.
10. En casos excepcionales y cuando se altere el orden social, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
11. En casos excepcionales y cuando se altere(n) los servicios públicos, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
12. En casos excepcionales y cuando se altere(n) los servicios públicos, como consecuencia de desastres por caso fortuito
13. En casos excepcionales y cuando se altere(n) los servicios públicos, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
14. En casos excepcionales y cuando se altere(n) los servicios públicos, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.

15. En casos excepcionales y cuando se altere(n) los servicios públicos, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
16. En casos excepcionales y cuando se altere la salubridad, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
17. En casos excepcionales y cuando se altere la salubridad, como consecuencia de desastres por caso fortuito
18. En casos excepcionales y cuando se altere la salubridad, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
19. En casos excepcionales y cuando se altere la salubridad, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.
20. En casos excepcionales y cuando se altere la salubridad, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
21. En casos excepcionales y cuando se altere la seguridad, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
22. En casos excepcionales y cuando se altere la seguridad, como consecuencia de desastres por caso fortuito
23. En casos excepcionales y cuando se altere la seguridad, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
24. En casos excepcionales y cuando se altere la seguridad, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.

25. En casos excepcionales y cuando se altere la seguridad, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
26. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna zona, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
27. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna zona, como consecuencia de desastres por caso fortuito
28. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna zona, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
29. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna zona, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.
30. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna zona, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.
31. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales
32. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna región del país, como consecuencia de desastres por caso fortuito
33. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna región del país, como consecuencia de desastres de fuerza mayor.
34. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna región del país, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar pérdidas adicionales importantes.

35. En casos excepcionales y cuando se altere el ambiente de alguna región del país, como consecuencia de desastres (en los que) existan circunstancias que puedan provocar costos adicionales importantes.

Hecha esta identificación proposicional y realizada la formalización lógica,¹⁶² se deduce que existen 35 supuestos en los que se puede utilizar el artículo 34 de la Ley, y en todos ellos se debe de configurar una situación excepcional, hecho que no se da en la realidad.

De la redacción del texto del artículo 34 de la Ley, puede surgir una duda de lo siguiente:

“Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o...”

La duda radica en sí para que se pueda dar un artículo 34 se necesita cumplir con 2 condiciones: la primera que siempre sea un caso excepcional y la segunda que se cumpla con alguna de las 35 condiciones señaladas en la identificación proposicional anterior, o; que sólo se necesite cumplir con una condición, es decir, cualquiera de las 35 expuestas en la identificación proposicional o la condición de que sea un caso excepcional.

En este punto nos encontramos con una laguna de reconocimiento. Este tipo de lagunas y las de conocimiento, se refieren a dificultades que pueden aparecer cuando queremos encuadrar un caso particular a un caso general establecido en la Ley, es decir, cuando se hace el proceso de subsunción.¹⁶³

Las lagunas de conocimiento se dan por falta de información de los hechos del caso, por lo cual no se puede determinar si se puede encuadrar el caso particular en genérico por no conocer la totalidad de los hechos.¹⁶⁴

Por su parte, las lagunas de reconocimiento se dan por la indeterminación semántica, la vaguedad o ambigüedad de los conceptos jurídicos. Entonces, como

¹⁶² Cáceres Nieto, Enrique, Introducción práctica al cálculo lógico aplicado al derecho, Ciudad de México, Porrúa-UNAM, 2014. P.p. 74-79.

¹⁶³ Átria, Fernando, et al., op. cit., nota 151, p. p. 194.

¹⁶⁴ Ídem.

en el caso que nos atañe, este tipo de laguna aparece cuando no se sabe si el caso particular se puede encuadrar en el caso genérico por imprecisiones semánticas.¹⁶⁵

En resumen, las lagunas de reconocimiento se dan cuando hay un defecto en la comunicación y existen dudas acerca del significado de una norma.¹⁶⁶

Al encontrarnos en este supuesto tuvimos que acudir al Diccionario de panhispánico de dudas de la Real Academia Española para que nos resolviera esta situación.¹⁶⁷

Uso de la coma:

...

2. Uso con las conjunciones copulativas y disyuntivas.

...

2.6. Debe escribirse coma delante o detrás de cualquiera de estas conjunciones si inmediatamente antes o después hay un inciso o cualquier otro elemento que deba ir aislado por comas del resto del enunciado: Mi abuelo, que era un gran aficionado a la poesía, y el maestro del pueblo fundaron una revista literaria; Puedes venir con nosotros o, por el contrario, quedarte en casa todo el día.

...

De lo anterior, podemos destacar que si el texto del artículo 34 se escribiera así:

“Artículo 34.- En casos excepcionales, y cuando peligre o...”

Significaría que “En casos excepcionales” sería un supuesto independiente, esto es, se sumaría a los 35 supuestos anteriores, y ya no sería necesario que fuera un caso excepcional si se cumpliera con alguna de las condiciones (35) que establece el artículo.

En virtud de lo anterior, y como el artículo 34 está redactado sin la coma antes de la “y” es necesario que para realizar un nombramiento se cumplan dos condiciones por lo menos y que una de ellas sea el caso de excepción.

¹⁶⁵ Ídem.

¹⁶⁶ Ibídem, p. 90.

¹⁶⁷ Diccionario panhispánico de dudas, visto en <https://www.rae.es/dpd/coma>, última revisión el 10 de diciembre de 2020.

Este análisis no tiene mucho sentido porque como lo vimos en el apartado de artículo 34, los nombramientos que se hacen a través de esta figura están justificados de una manera somera, y normalmente este tipo de nombramientos no son en casos excepcionales, son en todos los casos en que hay una plaza vacante.

Por su parte el artículo 92 del Reglamento establece lo siguiente:

Artículo 92.- ...

Una misma persona podrá ser designada para ocupar, conforme al artículo 34 de la Ley, hasta por dos ocasiones, puestos distintos, durante un periodo de dos años. En este supuesto para que esa persona pueda ser considerada nuevamente para una designación, en términos del precepto invocado, después de ese periodo, deberá haber transcurrido, al menos, un año de la conclusión de su último nombramiento

De la lectura del artículo anterior, nos podemos percatar que se puede tener un artículo 34 hasta por dos ocasiones en un periodo de dos años, lo cual nos hace pensar que este artículo a diferencia del 34 de la Ley, no considera que sea una excepción, situación necesaria como lo señalábamos en renglones anteriores, lo cual nos lleva a pensar que estamos en presencia de una antinomia.

Una antinomia se da cuando dos normas jurídicas disponen cosas incompatibles sobre una misma situación. ¹⁶⁸

Los problemas generados por las antinomias se solucionan a través de la aplicación de las meta-reglas: ley superior, ley posterior o ley especial, en el caso en particular al artículo 34 de la Ley es Ley Superior, por lo cual derogaría lo expuesto en el artículo 94 del Reglamento, por lo menos en lo relativo a la posibilidad de dos nombramientos eventuales dentro de un periodo de dos años.¹⁶⁹

En el caso de que las meta-reglas no nos hubieran ayudado a resolver el asunto, el juez podría escoger cualquiera de las dos normas de forma discrecional, pero atendiendo a los valores del derecho para determinar cuál es la norma idónea a aplicar. ¹⁷⁰

¹⁶⁸ Átria, Fernando, et al., op. cit., nota 151, p. 106.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 107.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 110.

En los casos donde hay lagunas o antinomias y existe la posibilidad de que el juez decida discrecionalmente: porque no hay ninguna norma que regule la acción, o porque la norma es absurda e injusta, o porque hay normas que se contraponen, se tienen que considerar varias situaciones: ¹⁷¹

-El juez sólo tiene discreción cuando haya normas que le concedan expresamente esa facultad.¹⁷²

- El margen para que un juez resuelva discrecionalmente depende directamente de los límites que el derecho establece para la solución de controversias.¹⁷³

- Si bien los jueces tienen posibilidad de actuar discrecionalmente no pueden apartarse de lo que dispone el derecho.¹⁷⁴

-En caso de que haya una laguna es imposible que el juez deje de actuar discrecionalmente, pero eso no significa que tiene una facultad arbitraria para actuar.¹⁷⁵

- El juez no puede modificar las normas, su labor es de adecuar su aplicación.¹⁷⁶

- El hecho de que los jueces tienen discrecionalidad en los casos de lagunas normativas no significa que tengan discreción en los casos sin regular que el derecho no pretende regular. Es decir, no todos los casos en que una conducta no esté prohibida ni permitida son una laguna normativa.¹⁷⁷

Además de la antinomia referida, otro problema que se da con los nombramientos por artículo 34 de la Ley es que los encargados de aprobar los nombramientos temporales son las mismas oficialías mayores en las instituciones, haciendo que

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. p. 135 y 136.

¹⁷² *Ibíd.*, p. 168.

¹⁷³ *Ibíd.*, p. 90.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. p. 91 y 92.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. 96.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 177.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p. 196.

volvamos a incurrir al supuesto de “juez y parte”, en donde, obviamente la objetividad nunca podrá ser verdadera.

Estas circunstancias, hacen que el mecanismo para seleccionar personal eventual no sea efectivo, porque no se cumplen las condiciones establecidas en la Ley para tal situación.

Consideramos que las medidas previstas en el artículo 34 de la Ley son ineficaces, ya que no se cumplen las condiciones establecidas, pero sí se hace el uso de los nombramientos temporales.

La Enciclopedia Jurídica Omeba define a la eficacia de esta manera: *“se define eficacia del orden jurídico como el hecho de que la conducta real de los hombres corresponda al Orden jurídico”*¹⁷⁸

Por su parte, Hans Kelsen reconoce que hay una relación directa entre validez y eficacia: *“...una norma que en ningún lugar es aplicada y obedecida, es decir, una norma que no alcanza cierto grado de eficacia, no es considerada como una norma jurídica válida. Un mínimo de la llamada efectividad es una condición de su validez.”*¹⁷⁹

De los párrafos anteriores podemos concluir que, la validez de una norma está condicionada a un mínimo de eficacia o efectividad,¹⁸⁰ es decir, si una norma es formalmente creada pero no es respetada, ni hay mecanismos para garantizar que se respete, la norma es ineficaz y por lo tanto inválida.

Identificar que las normas son efectivas se hace cuando los individuos a los que van dirigidas producen las conductas esperadas, pero no siempre el asunto es así de simple.¹⁸¹

¹⁷⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, 1970, “T”, p. 715.

¹⁷⁹ Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, 2da edición, Roberto J. Vernengo (traductor), Ciudad de México, UNAM, 1986, p. 24.

¹⁸⁰ Términos que usaremos como sinónimos en el presente trabajo.

¹⁸¹ Correas, Óscar, Introducción a la sociología jurídica, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 1994, p. 207.

En la mayor parte de los casos y sobre todo en los países como México, las normas se cumplen por una motivación en el individuo generada por el temor a la sanción que puede sobrevenir por su incumplimiento.¹⁸²

Por lo anterior, es importante que las normas que impliquen un hacer o no hacer, vengan aparejadas de otras normas que impliquen una sanción por el incumplimiento, para que de alguna manera se mantenga la eficacia del orden jurídico.

En el caso del artículo 34 de la Ley del SPC, ha faltado una previsión en el mismo artículo o en otra norma, que detalle expresamente una sanción en el caso de que no se cumplan los supuestos para el nombramiento de personal eventual, esta deficiencia ha sido un factor determinante para la ineficacia de esta figura, lo cual ha derivado ineficacia del Sistema en general.

Autores como Kelsen, Jellinek, Geiger, Von Wright, Lloyd, Dabin y Selznick, consideran la sanción como el elemento más importante para poder lograr regular la conducta de los operadores jurídicos.¹⁸³

Según García Máynez la eficacia se manifiesta en actos de cumplimiento y actos de aplicación. Los primeros se dan cuando los particulares obedecen las normas dadas, los segundos, se dan cuando los órganos del estado encargados de la aplicación de las normas actúan ante la falta de cumplimiento voluntario de aquellos que les corresponde, haciendo valer lo prescrito por la Ley.¹⁸⁴

Todo orden jurídico busca primero la obediencia que la aplicación, es decir, busca el cumplimiento voluntario por parte de los ciudadanos y si esto no se cumple busca la aplicación.¹⁸⁵

¹⁸² Hernández Martínez, Adolfo, "Algunas notas relativas a la eficacia jurídica, con miras a un estudio sobre la observación de la ley en la obtención del bien común", Ciudad de México, Universidad Panamericana, 2004, p. 139, visto en <http://biblio.upmx.mx/textos/r0053109.pdf>, última revisión el 10 de diciembre de 2020.

¹⁸³ Bonifaz Alfonso, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, Ciudad de México, Porrúa, 1993, p. 130.

¹⁸⁴ García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 6ta ed., Ciudad de México, Porrúa, p. 273.

¹⁸⁵ Hernández Martínez, Adolfo, op. cit., nota 182, p. 155.

En el caso de las disposiciones del artículo 34 de la Ley, coincide la ineficacia tanto en los actos de cumplimiento, porque los obligados no respetan las excepciones para nombrar servidores públicos eventuales; como en los actos de aplicación, ya que los órganos internos de control tampoco sancionan el incumplimiento de las pautas establecidas en la Ley en este respecto.

Es el caso que la justicia entendida como el fin último de un estado actual, no es algo que se pueda dar sólo porque están las previsiones en la norma, se necesita eficacia para lograr la justicia pretendida.¹⁸⁶

Retomando el tema de eficacia en actos de aplicación, en el caso del SPC el personal de los órganos internos de control también está sujeto a los procesos del Servicio Profesional de Carrera, lo cual vulnera la objetividad e imparcialidad del órgano investigador y sancionador.

Con las reformas que hubo en materia de Responsabilidades Administrativas en el año 2016, se modificó la Ley y ahora las faltas administrativas graves ya no son investigadas por los órganos internos de control sino por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual nos parece un acierto, ya que éste al no tener injerencia en la Administración Pública Federal sí puede fungir como un órgano independiente para generar eficacia en los actos de aplicación.

Ahora para que haya eficacia en los actos de cumplimiento lo que se necesita es:

- Establecer expresamente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas un supuesto que sancione a quien tenga conocimiento de irregularidades en el proceso de selección y no denuncie, a quien participe en la instrumentación de procesos de selección irregulares, a quien concurse y gane una plaza habiendo obtenido un beneficio con motivo de actos de corrupción. Las sanciones deberán consistir en multas, destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos, además de sanciones penales por actos de corrupción.

¹⁸⁶ Bonifaz Alfonso, Leticia, op. cit., nota 183, p. 214.

- Incentivar la denuncia, y verdaderamente sancionar a los servidores públicos sin importar el nivel, ya que en muchas ocasiones no se toca a los titulares ni a los directores en las instituciones, e incluso,
- Limitar la participación en los concursos a las personas que hayan ocupado un artículo 34, así se eliminará toda posibilidad de que haya nombramientos discrecionales disfrazados de regulares, y por otro lado se protegerá a las instituciones en caso de necesidades de urgencia, y así se garantizará la igualdad de oportunidades para los concursantes de la plaza.

Sin preceptos tan claros como los anteriores no se podrá desterrar la cultura patrimonialista que aún impera en las instituciones públicas.

Respecto de la **incongruencia en las plazas de primer nivel de ingreso** la Ley dispone que:

Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace
- ...

Artículo 33.- Los candidatos seleccionados por los Comités se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual, en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

El Reglamento de la Ley por su parte establece:

Artículo 5.- Los servidores públicos de carrera se clasifican en:

I. 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 que establece el artículo 34 de la Ley;

- c) Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema por virtud de un convenio,
- y
- ...

De los artículos antes transcritos se detalla que la plaza de enlace pertenece al Servicio Profesional de Carrera, pero a diferencia de las demás, el concursante de una plaza de este tipo necesita pasar un año de “prueba”, para que el Comité evalúe la pertinencia de convertirlo en servidor público en titular.

En este sentido, en cuatro niveles de plazas de las cinco enunciadas se puede concursar para ingresar al Sistema sin pertenecer a él (características del Sistema Abierto), es decir, alguien que nunca haya trabajado en el gobierno y quiera concursar por una plaza puede hacerlo y convertirse en Director General, sin evaluaciones posteriores después de todo el proceso de concurso.

Es el caso que la plaza de enlace, la más baja del Sistema, establece como un requisito para que el nombramiento se convierta en definitivo, que se haga una evaluación de su desempeño como servidor público después de un año de laborar (característica de un Sistema Cerrado), lo cual no tiene sentido alguno.

El supuesto anterior estaría justificado si, el Sistema fuese cerrado y la única manera de entrar al mismo fuera a través de la plaza de enlace para así ir subiendo en el escalafón, de esta manera, cualquier director general para haber llegado a su puesto debió de haber pasado dentro del Sistema por las plazas de director de área, subdirector, jefe de departamento y haber ingresado al Sistema como enlace.

Otra justificación para el requisito de un año, sería que a toda persona que ingrese al Sistema, que no pertenecía a él en el pasado, sin importar el nivel de la plaza, se le contratara el primer año como eventual y al final del mismo, se le evaluara para que pudiera acceder a la plaza con un nombramiento definitivo.

Al no encontrarnos en los supuestos anteriores, la norma antes citada se contrapone al principio general del derecho “En todas las cosas y muy particularmente en el Derecho, debe atenderse a la equidad.”, ya que la Ley establece una característica discriminatoria cuando exige más condiciones para la

plaza inferior del Sistema y no así para las plazas de mayor responsabilidad. No habiendo una justificación para lo anterior.

También nos podremos encontrar en el caso de una laguna axiológica, entendida como una situación en la cual la aplicación del derecho a un caso en particular es absurda o injusta, por lo que el juzgador decide no aplicarla al caso en particular¹⁸⁷

En el caso de las lagunas axiológicas el Sistema jurídico sí contiene una regla que soluciona el caso, pero esa norma no considera relevante alguna situación que sí debería considerarse según el sistema jurídico. ¹⁸⁸

En este sentido, los abogados consideran que las reglas establecidas en el texto de la Ley están sujetas a excepciones implícitas que no se pueden prever con anticipación. De modo que, cuando se decide desaplicar las reglas previstas se hace por razones jurídicas, de alguna manera se da cierta discrecionalidad al Juez pero su determinación debe de estar apegada a derecho y no a un capricho personal.¹⁸⁹

En el caso de una persona que haya ganado su plaza de enlace en un concurso público y sin haber concluido el año de “prueba” podría inconformarse y el juez podría considerar la existencia de una laguna axiológica porque en el caso en particular se están exigiendo más requisitos al concursante de una plaza en un concurso público regido por el SPC, siendo el caso que no hay ninguna justificación basada en derecho que sea suficiente para que se haga tal diferencia, de esta manera el juez desaplicaría esa norma absurda y la persona quejosa no necesitaría una evaluación posterior ya que su plaza habría sido declarada judicialmente como titular.

Por lo que hace a las **deficiencias en el proceso de selección** la Ley dice:

Artículo 74.-

...

¹⁸⁷ Átria, Fernando, et al., op. cit., nota 151, p. 16.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 123.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 110.

El Comité, al desarrollarse los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros. En estos actos, el representante de la Secretaría deberá certificar el desarrollo de los procedimientos y su resultado final.

El reglamento por su parte dispone:

Artículo 34.-

...

El Comité Técnico de Profesionalización establecerá las reglas de valoración y el sistema de puntuación general aplicables en el proceso de selección, en congruencia con los lineamientos emitidos por la Secretaría.

El Comité Técnico de Selección, con sujeción a lo previsto en el párrafo anterior, determinará 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.

La DGRH será la responsable de aplicar los exámenes de conocimientos y las evaluaciones de habilidades, así como de evaluar la experiencia y el mérito de candidatos, por lo que adoptará las medidas que garanticen la confidencialidad de los exámenes e instrumentos de evaluación respectivos.

De los artículos anteriores se desprende, que en la etapa de entrevista el presidente del Comité, es decir, el superior jerárquico de la plaza tiene derecho de veto razonado sin limitación, así también, podemos constatar que, el comité de selección es el encargado de elaborar los exámenes de conocimientos, pero en la práctica, el sujeto encargado es el superior jerárquico de la plaza.

Las dos situaciones anteriores dan un amplio campo de discrecionalidad al superior jerárquico de la plaza en concurso lo cual lo consideramos una deficiente regulación ya que de todo el poder que tiene puede sacar un beneficio personal.

De lo anterior deriva ineficiencia en el Sistema ya que con este tipo de legislación poco restringida no se garantiza la igualdad de oportunidades para el acceso a las vacantes públicas.

Para hacer eficiente al Sistema en este rubro se tendría que legislar para que hubiera un órgano independiente encargado de elaborar los exámenes y se debería de quitar el derecho de veto que no tiene justificación lógica.

En lo relativo a que **(no hay) indicadores para medir resultados** la Ley dispone lo siguiente:

Artículo 14.- La Secretaría establecerá un Subsistema de Planeación de Recursos Humanos para el eficiente ejercicio del Sistema. A través de sus diversos procesos, el Subsistema:

...

V. Analizará el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes;

VI. Revisará y tomará en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema;

...

Artículo 64.- La Secretaría con apoyo de las dependencias establecerá mecanismos de evaluación sobre la operación del Sistema a efecto de contar con elementos suficientes para su adecuado perfeccionamiento.

Artículo 65.- La evaluación de resultados de los programas de capacitación que se impartan se realizará con base en las valoraciones del desempeño de los servidores públicos que participaron, buscando el desarrollo de la capacitación en la proporción que se identifiquen deficiencias.

Artículo 66.- Los Comités desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría evaluar los resultados de la operación del Sistema y emitirá reportes sobre el comportamiento observado en cada uno de los Subsistemas.

Por su parte el Reglamento de la Ley dispone lo siguiente:

Artículo 85.- El Subsistema de Control y Evaluación se integra con los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, de tal manera que constituye un elemento de interacción para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas para su perfeccionamiento.

Artículo 87.- En congruencia con lo establecido en el Programa a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría, en coordinación con las dependencias, elaborará los

programas operativos anuales del Sistema, que contendrán como mínimo los elementos siguientes:

I. Diagnóstico;

II. Objetivos;

III. Líneas de acción por subsistema, y

IV. Metas.

Artículo 90.- La Secretaría, por sí y a través de los órganos internos de control de las dependencias, llevará a cabo el seguimiento de los subsistemas con objeto de prevenir deficiencias, y adoptar medidas correctivas que permitan el adecuado funcionamiento y operación del Sistema en su conjunto.

...

De lo antes citado se desprende que, los encargados de analizar el desempeño y resultados del Sistema del SPC, son la SFP, las secretarías y los comités técnicos, sin precisar el alcance determinado de cada una de ellas; al existir esta vaguedad todos son responsables de establecer los indicadores para medir los resultados del Sistema, pero en la práctica ninguno lo hace, porque nadie tiene expresamente esa obligación en la Ley.

Consideramos que en la presente se observa una laguna normativa, porque para que el Sistema efectivamente cumpla con los objetivos para los que fue creado necesita definir indicadores, y actualmente ninguno de sus órganos los hace por no existir la obligación expresa.

En lo que hace a **contrataciones de quienes no cubren el perfil** la Ley establece:

“Artículo 10.- *Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:*

... II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley; ...”

Del artículo expuesto podemos notar que, la Ley dispone como condición cubrir los requisitos de ella para recibir el nombramiento como servidor público.

El incumplimiento del artículo anterior lo revela la Auditoría Superior de la Federación, mediante sus auditorías en las que se enmarca el nombramiento de servidores públicos sin cumplir los requisitos exigidos por la Ley.

De esta situación se deriva ineficacia en los actos de aplicación, porque si se garantizara la aplicación, es decir, si se sancionara los servidores públicos que permiten este tipo de nombramientos, las malas prácticas habrían quedado de lado.

Cuando el Sistema sea eficaz, evitaremos nombramientos de personas que:

- No cumplen con el perfil profesional o académico;
- No pasan la evaluación de los procesos de ingreso, y
- Excedieron su nombramiento por artículo 34 de la Ley.

Al respecto de **Otras deficiencias** y **malas costumbres**, es decir, la deficiente normativa que permite que existan prácticas irregulares toleradas y aceptadas en los procesos de selección de personal en la Administración Pública Federal, sólo se podrán desterrar cuando:

-Se eliminen todas las lagunas que existen en la normativa del Sistema y, además, se implementen normas que sancionen el incumplimiento a los preceptos normativos del Sistema.

-Se eliminen las antinomias para que los que ejecutan los procesos de selección de personal, no puedan aplicar la norma más laxa, en lugar de aplicar la norma que corresponde conforme a Derecho.

-El SPC se vuelva un Sistema eficaz, esto es cuando, por un lado, se efectúen los actos de cumplimiento, es decir, los operadores obedezcan lo dispuesto por la norma; y por el otro, se cumplan los actos de aplicación, o sea, que los encargados de aplicar la Ley en caso de incumplimiento hagan valer la norma.

Capítulo 5, Propuestas de mejora

5.1 Objetivos del SPC como institución

Sería injusto tachar de equivocada la implementación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Era necesaria esta figura después de tantos años del monopolio de un partido en el poder; podemos concluir que el SPC fue un acto de buenas intenciones para acabar con las prácticas de la cultura de botín en México. Y no es de sorprender que este suceso se dio cuando hubo alternancia en el Poder.

Entre las principales razones por las que se creó el SPC en México están

- Evitar que los grupos políticos se perpetuaran en el poder.
- Desvincular el trabajo partidista del trabajo gubernamental, buscando generar en los funcionarios un compromiso con los fines institucionales más que con el proyecto de un partido político.
- Profesionalizar a los servidores públicos.
- Crear una carrera administrativa.
- Dar seguridad en el empleo.
- Eliminar la corrupción en la función pública.

Estos fines se quedaron en buenas intenciones y la diferencia entre éstas y los actos que pudieron haber generado un cambio, fueron dos situaciones: la primera, que no se le dio seguimiento puntual al Sistema, y la segunda, que no hubo verdaderas ganas de terminar con la corrupción en la maquinaria gubernamental.

Este breve análisis nos condujo a la elaboración de este trabajo, en donde se propone el replanteamiento del SPC como institución para que cumpla con esos fines por los que fue creado: Una administración pública formada por empleados calificados, competentes, responsables y profesionales, que realicen sus labores con eficacia y calidad, y que den continuidad a los planes gubernamentales; una

plantilla de servidores públicos que pertenezca al gobierno y su labor no esté sujeta a un interés particular o de partido político.

Una nueva administración que mediante el Servicio Profesional reduzca verdaderamente la discrecionalidad de los políticos electos, para que no puedan manipular las instituciones públicas del país.¹⁹⁰

5.1.1 ¿Por qué un SPC?

La instauración de un servicio profesional no es una idea innovadora con intenciones de estar a la vanguardia; en el caso de México, país caracterizado por la corrupción y la ineficacia de sus servidores públicos, es una necesidad

La sociedad reclama un cambio profundo en el manejo del poder público. Y un servicio profesional (bien aplicado) es un aporte sustantivo para encaminar al servicio público a la legalidad y cumplir con las expectativas sociales.¹⁹¹

El potencial que tiene un servicio profesional para mejorar un país consiste en contribuir a las prácticas democráticas, dar confianza y alentar el crecimiento económico, mejorar la competitividad del país en el exterior y sobre todo el desarrollo social.

Pero para lograr lo anterior, es necesario separar la carrera administrativa del partido político en el poder, esto dará estabilidad a la administración pública.¹⁹²

Lo anterior sólo se puede hacer, seleccionando a los mejores candidatos, para después darles capacitación constante (profesionalizarlos); esto redundará

¹⁹⁰ Arellano Gault, David, “¿Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una democracia? Los retos del Servicio Civil en México”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 59, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_5.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁹¹ Casas Vázquez, Antonio, “El Servicio Profesional de Carrera, un sistema complejo pero impostergable para la consolidación de un buen gobierno”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, p. 69, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁹² Arellano Gault, David, “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, p. 34, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_2.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

directamente en la mejora de la calidad de los bienes y servicios públicos. Con un manejo de recursos eficiente y transparente se mejorará la imagen de las instituciones.¹⁹³

5.1.2 Rasgos de un verdadero servicio profesional de carrera

De lo que hemos revisado, podemos concluir que los rasgos característicos de un servicio profesional de carrera son:¹⁹⁴

- La selección mediante exámenes competitivos;
- Las restricciones a la remoción arbitraria del cargo;
- La exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran entrar y permanecer, y
- La existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema.
- Evaluación constante del Sistema.
- Independencia del Sistema y las instituciones en que se aplica.

5.1.3 ¿Qué se busca con la implementación de un verdadero SPC?

Cuando en una administración de un país se instaura un servicio profesional se hace por que se tienen diferentes objetivos:

- Mejorar la transparencia en las instituciones.
- Hacer los procesos eficaces y con mayor calidad.
- Terminar con las prácticas de nepotismo.

¹⁹³ Romero Ramos, Eduardo, "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, p. 9 y 11, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁹⁴ Pardo, María del Carmen, op. cit., nota 1, p. 11.

- Evitar la improvisación en el nombramiento de servidores públicos.
- Dar estabilidad a los funcionarios para que no dependan de los cambios políticos.
- Terminar con la cultura de la lealtad a personas o partidos políticos por la responsabilidad social.
- Eliminar la falta de continuidad de programas públicos.
- Desarrollo profesional de los servidores públicos.
- Generar confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía.¹⁹⁵
- Limitar la discrecionalidad en el manejo de recursos humanos.
- Tener a los mejores perfiles para que desempeñen los puestos gubernamentales.
- Eficiente servicio público y eliminar la corrupción.¹⁹⁶

En resumen, pasar de una administración basada en la cultura del botín hacia un esquema basado en el mérito y la neutralidad política.

Estas son las aspiraciones que debe de tener un SPC, sobre todo en el caso de México, que siempre ha estado caracterizado por una burocracia relativamente ineficaz, opaca, corrupta, sobre politizada, enfocada en sí misma y no en la ciudadanía.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Somuano Ventura, Fernanda y Zabaleta Solís, Dionisio, “El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, p. 72, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_4.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

¹⁹⁶ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. 211.

¹⁹⁷ Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David, op. cit., nota 81, p. 66.

5.2 Propuestas de mejora

De las deficiencias del Servicio Profesional en la Administración Pública Federal encontradas se hacen las siguientes propuestas:

1.- Se propone como regla general que las designaciones de servidores públicos de cualquier nivel o esfera de gobierno deban ser a través de Servicio Profesional de Carrera, es decir, hacer el Sistema extensivo a todos los servidores públicos en México, de esta manera se podrá verificar la idoneidad de los aplicantes al puesto vacante, siendo la excepción a la regla la designación discrecional de una cantidad mínima de plazas, lo cual debe de estar justificado.

En principio, se propone que la Ley del SPC en la APF no considere la aplicación de la Ley del SPC como opcional para los organismos descentralizados, sino que los incluya dentro de los sujetos normados, para que sus empleados también sean elegidos por medio de evaluaciones.

El Sistema en un futuro debe de considerar a los trabajadores sindicalizados y de confianza para que exista igualdad de oportunidades de ascenso para todos de la misma forma.

2.- No se puede concebir un servicio público eficiente cuando sólo siete de cada cien servidores públicos a nivel federal pertenecen a un servicio Profesional.

Se necesita hacer un plan para que en un futuro la cobertura de los servicios profesionales de carrera sea el cien por ciento de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, si queremos gobierno de primera necesitamos que los servidores públicos sean los mejores perfiles en el mercado laboral.

La administración pública de nuestro país mejorará, cuando la mayoría del personal sea elegido por medios transparentes y objetivos de evaluación y no por decisiones discrecionales. Los servicios públicos serán brindados por los mejores y no por los que tengan más afinidad con el partido en el poder.

3.- Se propone para mejorar la credibilidad del SPC ante los ciudadanos e incluso los servidores públicos, por un lado, desarrollar lineamientos para un proceso de selección más confiable y sofisticado realizado por un agente externo a las instituciones a las que se les aplica el SPC, lineamientos que vayan más allá que una reforma legal; se debe comprender un cambio de estructuras y de cultura.

4.- Se propone que el SPC sea ejecutado por una institución ajena a las dependencias (instituciones) de las cuales se administrará el personal, esta institución será independiente y autónoma constitucionalmente, haciendo que los procesos del SPC sean imparciales, ya que sus intereses estarán alejados de intereses particulares, gubernamentales o partidistas.

Esta institución será un órgano confiable e imparcial responsable de los concursos de ingreso.

Tendrá en sus manos la labor de selección, la cual desempeñará de forma neutral y transparente para que se separe efectivamente al Servicio Profesional de Carrera de los vaivenes de la política.

Esta nueva institución suplirá en sus labores a la SFP en lo relativo al SPC y estará encargada, entre otras cosas de:

- Resolver los procesos de selección;
- Aplicar los exámenes de selección, así como valorar y determinar a las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- Dictar normas y políticas para la operación;
- Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación;
- Revisar la operación;
- Evaluar la pertinencia de nombramientos eventuales;
- Tendrá el monopolio en la realización de la descripción y modificación de los perfiles de puesto;
- Calculará las necesidades de personal en coordinación con las instituciones;

- Establecerá las trayectorias de ascenso y promoción y las reglas a cubrir;
- Detectar las necesidades de capacitación;
- Realizará los planes de capacitación;
- Evaluará el desempeño de los servidores públicos, y en su caso adoptará las medidas correctivas;
- Determinará la procedencia de separación de los servidores públicos, y
- Aprobará los cargos que por excepción son de libre designación.

5.- Además de la institución propuesta en el numeral anterior, se propone contar con un órgano técnico-profesional, autónomo constitucionalmente, e independiente, encargado de verificar la correcta aplicación del SPC dentro de las instituciones, con el fin de que su rectoría y supervisión estén más allá de todo interés gubernamental, partidista y de particulares.

Este órgano tendrá en su interior un área la cual incorpore la visión de los aspirantes y servidores públicos del Sistema para que esto se traduzca en acciones de mejora.

Deberá revisar de manera permanente el funcionamiento del SPC, para determinar sus deficiencias, carencias y vicios, para así poder abonar en esas áreas de oportunidad, sustituirá las labores del Consejo Consultivo y sus funciones entre otras serán:

- Evaluará la operación del Sistema, y en su caso solicitará se adopten medidas correctivas;
- Verificará la aplicación en cada una de las etapas del proceso de selección;
- Propondrá modificaciones al Sistema;
- Realizará evaluación permanente al SPC;
- Conocerá y opinará sobre el Programa Operativo Anual del Sistema,

- Opinará sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que faciliten el desarrollo del Sistema;
- Estudiará y propondrá modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador;
- Propondrá mecanismos y criterios de evaluación y puntuación, y
- Recomendará programas de capacitación, actualización y especialización.
- Denunciará las irregularidades encontradas.

6.- Se propone que la instancia de resolución de conflictos relativos a la operación del Sistema, deberá ser independiente del Ejecutivo Federal y también de nuestro órgano propuesto, para que se pueda resolver con plena autonomía; instancia que podría estar en manos del Poder Judicial de la Federación.

7.- Así también, en el caso de que haya irregularidades en la operación del SPC de los cuales se derive responsabilidad administrativa, la autoridad que conocerá del asunto no serán los órganos internos de control, esto con la finalidad de que la autoridad investigadora y resolutora sea totalmente independiente del Sistema; se propone como autoridad al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

8.- En tanto se implementen las instituciones propuestas, el órgano (independiente) aplicador del SPC y el órgano verificador (independiente), se sostiene que los comités técnicos tanto de profesionalización como de selección no pueden estar integrados por miembros que pertenezcan al Sistema, incluso si son de otras instituciones. Así tampoco, podrá pertenecer a estos comités personal eventual o temporal, forzosamente tendrá que ser personal titular. Por tal razón, se plantea que en un futuro estos sujetos pertenezcan a la institución propuesta para aplicar el SPC.

9.- Se propone modificar las políticas de recursos humanos en la APF, ya que éstas no han logrado cumplir con sus objetivos, que entre los más importantes están, buscar a los mejores perfiles para ocupar las plazas vacantes, que todos los ciudadanos mexicanos tengamos acceso a la función pública, y que los servidores públicos puedan aspirar a hacer una carrera en la administración pública en la cual puedan ascender con motivo de sus méritos profesionales y no a causa de favores personales de otros servidores públicos.

Se debe de buscar eliminar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, para pasar a una administración de recursos humanos profesional y orientada a obtener resultados, lo cual generará confianza de la sociedad a los gobernantes.

Lo anterior, se logrará eliminando las lagunas en la Ley y modificando la Ley en sus áreas de oportunidad.

Generando las condiciones anteriores, mejorará la percepción de la ciudadanía con respecto del gobierno y sus empleados, de esta manera más gente querrá concursar por una plaza en el gobierno y así se podrán retener a los mejores perfiles. Esto en un futuro, hará que se reconozca el óptimo desempeño a los servidores públicos y se les respete.¹⁹⁸

Tal vez, falten algunas décadas para que se olvide la acepción peyorativa de la burocracia, pero no hay que desistir en el intento. El SPC a diferencia de la mayoría de los programas gubernamentales, debe de ser un programa al que se le dé continuidad y seguimiento, para que llegue a los estándares para los que fue creado y se mantenga en ellos.

10.- Se propone capacitar a todos los aplicadores del SPC, en lo relativo a concursos públicos de selección, que es prácticamente todo el personal sujeto al Sistema, en

¹⁹⁸ López Rodríguez, Ramón, "La democracia operante y el Servicio Profesional de Carrera", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, p. 44, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_3.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

cada una de las instituciones que lo apliquen, para que su actuación, en el momento del proceso de selección, no sea improvisada y esté basada en la Ley. Así también, se deben realizar protocolos, manuales e instructivos para que la aplicación del SPC sea idéntica en cada una de las dependencias en las que se aplique, para que efectivamente se garantice la igualdad de oportunidades.

11.- Se tiene que pasar de un sistema discrecional en donde el amiguismo y el compadrazgo imperan a un sistema de meritocracia. Los méritos del sujeto podrán ser evaluados mediante exámenes de conocimientos y entrevistas. Únicamente la idoneidad del sujeto se tomará en cuenta para la gestión de los recursos humanos, dejando de lado otras consideraciones como la afinidad política, raza, clase social o género.

Los procedimientos deben de ser abiertos, transparentes y con garantías legales para su apelación.

La norma vigente considera un sistema como el que estamos enunciando, pero tiene varias características que permiten que exista poca objetividad y discrecionalidad en los procedimientos, como ejemplo tenemos:

- Los nombramientos por artículo 34;
- Miembros de comité de selección pertenecientes al Sistema;
- El derecho de veto del superior de la plaza, entre los más importantes, y
- Instituciones que actúan como juez y parte.

12.- Se propone restringir al máximo los nombramientos de libre designación, pero no eliminarlos porque en algunos casos son necesarios.

Para que exista una gobernanza eficiente y eficaz es necesario terminar con esa práctica excesiva de la libre designación; la regla en este país es que los servidores públicos sean elegidos de forma discrecional y no mediante un procedimiento objetivo enfocado en elegir a los mejores perfiles.

Todas las instituciones en todos los niveles de gobierno deben de estar sujetas a un proceso de selección de personal como el SPC para que los encargados en gobernar sean los mejores perfiles y no agentes improvisados.

En este sentido, proponemos que los directores generales sean puestos de libre designación como se propuso en la exposición de motivos de la Ley, con esto se evitará que se sigan dando la simulación de procesos regulares.

13.- Es malo tener un artículo 34 que permita utilizar las plazas vacantes a discreción de los gobernantes, y peor aún, que no se castigue a los funcionarios que utilizan y permitan que se utilice de forma injustificada este artículo, o que exceden los 10 meses de su nombramiento.

El artículo 34 debe de desaparecer. Para lo anterior, se deben de garantizar tiempos breves en la ocupación de las plazas mediante concurso y la instauración de un nuevo esquema para la ocupación de plazas de manera temporal en donde se tenga que justificar la necesidad extrema de una ocupación de una plaza vacante y efectivamente sea una situación de excepción. Lo anterior, se sugiere que sea aprobado por una institución diferente la cual puede evaluar la pertinencia de la autorización del uso de una plaza vacante por un tiempo determinado, y no como ahora las oficialías mayores de las instituciones que soliciten la plaza.

14.- Se propone eliminar el requisito de un año de prueba a las plazas de enlace porque es un requisito discriminatorio que abre la puerta a actos de corrupción y no tiene razón de ser en nuestro Sistema, ya que las otras plazas no estipulan ese requisito.

15.- El elaborador del examen no puede ser el superior jerárquico de la plaza a concursar porque se presta a situaciones de corrupción, el elaborador del examen no debe de tener interés alguno en esa situación. En los verdaderos servicios

profesionales se separa el reclutamiento y selección de las dependencias, otorgando independencia, continuidad y sobre todo credibilidad en el proceso.

16.- Se debe de eliminar el derecho de veto en la etapa de la entrevista, ya que no tiene razón de ser, si un concursante ha llegado hasta esa etapa es porque cuenta con el perfil suficiente para ocupar la plaza. Así también, se propone que la entrevista sea realizada por una institución ajena al Sistema.

17.- Se propone que el Sistema dé retroalimentación a los aspirantes no seleccionados para que puedan identificar las áreas de oportunidad, trabajen en ellas y en un futuro concursen mejor preparados.

18.- Es necesario que los actos de corrupción cometidos por miembros del Sistema en el proceso de selección sean considerados faltas administrativas y delitos graves, para poder eliminar de una vez por todas la corrupción en este sentido.

19.- Se debe de cambiar el enfoque en los empleados de nuevo ingreso a la administración pública, para que no vean el trabajar en el gobierno como una situación de provecho personal sino de labor y responsabilidad social. Esto sólo se podrá lograr cuando las personas ingresen al Sistema con base en sus méritos profesionales y a través de un examen justo, que garantice igualdad de oportunidades, y no, a través de favores personales y designaciones discrecionales.

20.- Se debe de profesionalizar a los servidores públicos porque:

- Cuanto mejor preparados estén los funcionarios mejor será la calidad de los bienes y servicios que el gobierno provea.
- Una burocracia profesionalizada garantizará que el manejo de los recursos públicos sea más eficiente y transparente.

- La imagen de las instituciones mejorará en la medida en que los ciudadanos se den cuenta de los cambios en el desempeño de los servidores públicos.

Se tiene que eliminar la capacitación que sólo sirve para rellenar indicadores e implementar capacitación útil para los miembros del Sistema.

21.- Se deben de crear indicadores para que se pueda medir el cumplimiento de los objetivos del Sistema, para así mejorar día con día el SPC.

22.- Se deben de llenar las lagunas normativas, eliminar las antinomias y hacer eficaz la normativa alrededor del Servicio Profesional de Carrera, esta es la única manera de regular efectivamente la conducta de los operadores del Sistema y así cumplir con las finalidades de esta institución.

23.- El ingreso al servicio público vía SPC debe de dejar de ser una simulación para convertirse en un verdadero concurso abierto, que genere igualdad de oportunidades y valores el mérito. Lo anterior, podrá lograrse con la implementación de las medidas antes expuestas.

Así podremos en un futuro conseguir cumplir los objetivos por los cuales se creó el Servicio Profesional:

- Se generará confianza de la ciudadanía hacia el gobierno y sus servidores públicos;
- Se dará continuidad a las políticas públicas, lo cual generará un aprovechamiento eficiente de los recursos y mejoras en la calidad de vida de los gobernados;
- No dependerán las instituciones de los cambios de gobierno, las instituciones no cambiarán su personal cada seis años, y por lo tanto no se perderá el capital humano experimentado;

- No habrá discrecionalidad en la selección del personal, los procesos de selección serán transparentes, objetivos y al alcance de todos;
- El perfil de los servidores públicos cambiará de personal improvisado a calificado y capacitado para realizar sus labores;
- Se terminará el compadrazgo, corrupción, discrecionalidad y arribismo que caracterizan al gobierno.

Dicho lo anterior, en el apartado siguiente también proponemos el perfil del nuevo servidor público.

5.3 Perfil del nuevo servidor público

El diseño, implementación y seguimiento de un servicio profesional de carrera deberán ser suficientes, lo cual implicará poner atención a los más mínimos detalles, para que efectivamente se combata la corrupción ¹⁹⁹ Uno de estos detalles es el perfil del nuevo servidor público.

Como consecuencia de lo anterior, poco a poco habrá una transformación cultural, en la que la burocracia mexicana romperá con ese estereotipo de un mal necesario.

Para cambiar la actual realidad, debemos de privilegiar el ingreso al servicio público mediante concurso, garantizando que el candidato seleccionado sea el más apto para desempeñar el puesto, es decir, todas las condiciones de selección basadas en el mérito deberán estar por encima de la libre designación.²⁰⁰

Además, se deberán brindar garantías de seguridad en el empleo, remuneración digna y posibilidad de ascensos; sumado a un nuevo enfoque del servicio público, basado en la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la legalidad y la honestidad, con esto se dignificará la función pública.

¹⁹⁹ Méndez Martínez, José Luis, “Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México”, Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 11, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_1.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁰⁰ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. p. 211 y 212.

Se deben de consagrar la ética y la vocación de servicio como los valores más importantes del Sistema, por un lado, la ética se deberá de evaluar desde la etapa de selección y se implementarán políticas para que se afiance ya dentro de las instituciones gubernamentales. Los nuevos servidores públicos deberán de ser leales al bien común y no a sus superiores.

Por el otro lado, la vocación de servicio se debe de ir fomentando desde el primer momento que un servidor público tome posesión de su cargo, esto se puede hacer a través de una carrera administrativa que le dé oportunidades de mejora profesional y económica, basada en su esfuerzo. Esta es la única manera para comprometer a los funcionarios con los valores públicos²⁰¹

En este sentido, se deben de erradicar los actos de corrupción relacionados con políticas de recursos humanos, como lo son: los nombramientos discrecionales, los beneficios de carácter partidista, las relaciones de favor y protección, las promociones basadas en favoritismo, y la confusión del patrimonio público del privado por parte de los empleados del gobierno.

En este nuevo esquema las capacidades de los servidores públicos deben de ser reconocidas y cuidadas, para que de esta manera se puedan construir instituciones que pasen de sexenio a sexenio sin filiación partidista, ni prácticas de corrupción.²⁰²

Si bien es cierto que las elecciones cambian el control partidista de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los miembros y la inercia de la administración pública, deberá de dar continuidad a sus anteriores políticas y atender las nuevas.

Para terminar con los altos mandos que no permiten las nuevas formas de ver el servicio público, se pueden ofrecer oportunidades reales para ascender a puestos de alto nivel, que no dependan de ninguna aprobación política.²⁰³

²⁰¹ Nieto Mendoza, Arturo, op. cit., nota 11, p. 187.

²⁰² Pérez González, Hugo Nicolás, "Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México", Revista del Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, p. 29 visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_3.pdf, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁰³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México, op. cit., nota 73, p. 61.

Todas estas medidas, irán desarticulando todas esas estructuras que hacen deficiente el servicio público. Y los ciudadanos podrán aspirar a hacer carrera en el gobierno, un espacio que hasta la fecha ha estado restringido por criterios de orden político y de amistad, más que de profesionalismo y calidad.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos querido apuntar las causas que han ocasionado un déficit en la legitimidad y en la confianza del SPC como una institución de la APF. Al tratar este Sistema hemos detectado deficiencias en su diseño, en su aplicación, en su seguimiento y corrección.

Una de las principales motivaciones para realizar investigaciones como ésta, es la crisis de legitimidad del que sufre el gobierno mexicano. Y, sobre todo, la búsqueda de una solución a este problema.

El propósito de la presente investigación no ha sido sólo reiterar los elementos críticos expuestos, sino reconocer algunos de los problemas esenciales a considerar, que son muy importantes para eliminarlos y de ahí partir y crear un sistema de administración pública eficiente orientado a ofrecer resultados.

Para la administración pública continúa siendo imprescindible contar con servidores públicos profesionales que concreten y gestionen diferentes políticas públicas a fin de responder a las necesidades de la sociedad, de manera eficiente. Para conseguir este cometido, entre muchas medidas está, la correcta implementación del SPC.

El establecer un servicio profesional de carrera, implica cambios complejos que no se han podido dar en la actualidad. Si bien ha sido una gran idea la implementación del SPC, no se consideró que se iba a enfrentar a las prácticas administrativas actuales que han echado raíces muy profundas dentro de las instituciones de nuestro país.

De la investigación realizada, podemos concluir lo siguiente:

- Hubo varias intenciones de instaurar un servicio profesional de carrera a nivel Federal pero no fue sino hasta el periodo presidencial de Vicente Fox, que se instauró el primer Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- Cada vez que se despide a personal del SPC se desperdicia el capital de capacitación que se ha invertido en él, además de que se genera un gasto en los juicios perdidos por despido injustificado y las indemnizaciones.
- Los autores citados en el presente trabajo coinciden en que la implementación del SPC fue una gran medida, pero no fue la solución a las prácticas del Sistema de Botín, lo que se hizo fue complicar un poco el panorama de la corrupción, situación que ha dado como resultado la legitimación de los nombramientos irregulares bajo un manto que simula legalidad.
- Se ha dado el primer paso con la introducción del SPC al Sistema Administrativo Mexicano, pero todavía se requieren grandes reformas a nivel jurídico, político y administrativo, así también, se requiere el fortalecimiento de todas aquellas instituciones que sirven como contrapeso al combate a la corrupción. Pero, sobre todo, es necesario la revisión permanente de la operación del Sistema y la implementación de medidas correctivas.
- Por desgracia, el Sistema de Botín sigue vigente y es una de las causas fundamentales en el atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción en la gestión pública en nuestro país.
- El Sistema de botín consiste en repartir los cargos de la esfera política sin una racionalidad enfocada a la administración efectiva de los recursos públicos.

Es un sistema que impide que un servidor público sea reclutado con base en sus méritos. Deja de lado las capacidades y competencias que deben de tener

los individuos que aspiran a formar parte de las instituciones gubernamentales.

Los partidos políticos reparten los puestos como premio por los servicios prestados y su lealtad política al partido triunfador, los cargos públicos representan una mercancía para el ganador. Se utilizan los recursos administrativos como “botín”, para incrementar su poder político y sobre todo sus finanzas personales.

Las personas que laboran en este sistema, actúan bajo la voluntad del sujeto que los nombró pues éste tiene el poder para destituirlos en cualquier momento, es decir, no cuentan con estabilidad en el empleo.

- En la actualidad, con los cambios de presidente de la República se sigue despidiendo de manera indiscriminada a personal de la APF, incluidos los servidores públicos del SPC. Incluso cuando hay un cambio de titulares en las Secretarías se nota una rotación de funcionarios muy importante dentro de ellas.
- Una institución como el SPC que busca un actuar objetivo no puede estar dirigida por un sujeto que fue elegido discrecionalmente, como lo es el caso del Secretario de la Función Pública cabeza del Sistema.
- Es necesario crear propósitos a corto, mediano y largo plazo para que el Sistema cumpla con los objetivos por los que fue creado.
- Lastimosamente en la actualidad es más valioso tener una red de relaciones interpersonales para conseguir un empleo gubernamental, que ser una persona capaz y con experiencia.

Lo anterior, genera una inconformidad del ciudadano pues no se valora al más competente para ocupar un cargo público, y también afecta a la operación cotidiana de las tareas del gobierno.

- Hasta la fecha, la administración de recursos humanos en nuestro país no ha logrado encontrar un punto de referencia para contar con los mejores perfiles para las funciones públicas.

Faltan mecanismos para atraer y retener a los mejores servidores públicos, así también, son inexistentes los instrumentos que permiten el desarrollo profesional del personal adscrito a las instituciones públicas.

- Es cierto que recientemente se ha cambiado de una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a una Ley General de Responsabilidades Administrativas, en donde se innovó con características como: la clasificación de las faltas entre graves y no graves, la tipificación administrativa de las faltas graves, se aumentaron los plazos de la prescripción, se separó de los órganos internos de control la facultad de resolver respecto de faltas graves.

Pero también es cierto que, esta renovación legislativa no ha incidido directamente en inhibir los actos de corrupción que se dan dentro de las instituciones gubernamentales que operan el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

- Podemos afirmar que las normas que regulan las responsabilidades administrativas que se pueden dar, por actos de corrupción cometidos dentro del proceso de selección en el Servicio Profesional de Carrera, formalmente están bien reguladas, pero hacen falta mecanismos dentro del SPC que ayuden a que efectivamente desaparezcan este tipo de prácticas, no basta

con tener tipos administrativos que califiquen perfectamente la conducta infractora, es necesario que se dejen de cometer esas infracciones a la Ley.

- Desgraciadamente, en las instituciones sujetas al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, existe una tolerancia a los nombramientos discrecionales, mismos que deberían de ser sujetos imparcialmente a concurso público; esta es una práctica común de la que son partícipes todos los servidores públicos de confianza y que por tal razón están no se atreven a denunciar.
- Los órganos internos de control que pertenecen a la Administración Pública Federal, están sujetos al Servicio Profesional de Carrera y, por lo tanto, también son partícipes de estas prácticas irregulares en la selección de su personal.
- La cobertura del SPC es incipiente en comparación con la cantidad de plazas que existen a nivel nacional, es decir, actualmente la mayoría de los servidores públicos de nuestro país son elegidos de forma discrecional por otros servidores públicos y no por criterios de selección transparentes y objetivos, abiertos al público en general.

Es necesario, que el SPC se aplique a todos los servidores públicos de cualquier nivel o esfera de gobierno, en un principio se debe dirigir a todos los mandos medios y superiores, lo cual conllevará que los servicios dados por el gobierno sean brindados por personal capacitado; este personal podrá transitar sexenalmente sin depender de gobierno o partido político alguno; y en un futuro no muy lejano incluir al personal sindicalizado para que también tenga acceso a una mejora en sus percepciones y carrera profesional.

Lo anterior, hará que los servidores públicos sean empleados en una empresa que genera utilidades para la sociedad, y se cumplirán los objetivos del

gobierno, entre los más importantes, la buena administración pública y el desarrollo social.

- No se puede concebir un servicio público eficiente cuando sólo siete de cada cien servidores públicos a nivel federal pertenecen a un servicio Profesional.

Se necesita hacer un plan para que en un futuro la cobertura de los servicios profesionales de carrera sea el cien por ciento de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, si queremos gobierno de primera necesitamos que los servidores públicos sean los mejores perfiles en el mercado laboral.

- El manejo discrecional de los recursos humanos en las instituciones hace que el gobierno se vea como una recompensa, lo cual trae consigo efectos como falta de continuidad de programas, y de compromiso con el servicio público.

La administración pública de nuestro país no mejorará, mientras la mayoría del personal gubernamental sea elegido de forma discrecional. Ya que los servicios públicos serán brindados no por los mejores sino por los que tienen mejores relaciones o más afinidad con el partido o grupo en el poder.

- En la actualidad, el ingreso al servicio público vía SPC se percibe como una simulación, situación que resulta alarmante, ya que esa opinión no se limita a agentes externos, sino que es la misma que tiene el personal que trabaja en la administración pública y que ingresó por esa vía.

- Si bien es cierto que, la buena selección de candidatos es una característica sumamente importante, también lo es la profesionalización del personal en el servicio público.

En la actualidad, la profesionalización no ha cumplido sus objetivos por las siguientes situaciones:

- Los planes de capacitación no están enfocados en el desarrollo en particular de cada perfil de puesto, sino en una capacitación genérica, lo cual genera una capacitación dispareja entre personal con puestos similares.

- Existen planes de capacitación que no sirven para el desarrollo profesional de los perfiles en la administración pública.

- Personal que ha sido capacitado ha sido despedido por las nuevas administraciones.

- Personal que ha sido capacitado ha buscado su desarrollo profesional en otros escenarios como la iniciativa privada, el emprendimiento e incluso la migración a otros países, porque no se han valorado sus capacidades, aptitudes ni conocimiento.

Por todo lo anterior, se tienen que generar planes de capacitación permanente, los cuales deben de ser revisados constantemente para que los servidores públicos estén capacitados realmente para desempeñar de forma excelente su puesto.

- La profesionalización de los servidores públicos es indispensable, porque:
 - Cuanto mejor preparados estén los funcionarios mejor será la calidad de los bienes y servicios que el gobierno provea.
 - Una burocracia profesionalizada garantizará que el manejo de los recursos públicos sea más eficiente y transparente.
 - La imagen de las instituciones mejorará en la medida en que los ciudadanos se den cuenta de los cambios en el desempeño de los servidores públicos.

- Es necesario modificar las políticas de recursos humanos en toda la administración pública de nuestro país, ya que éstas no han logrado cumplir con sus objetivos, que entre los más importantes están:
 - Buscar a los mejores perfiles para ocupar las plazas vacantes,

- Que todos los ciudadanos mexicanos tengamos acceso a la función pública,
y

-Que los servidores públicos puedan aspirar a hacer una carrera en la administración pública en la cual puedan ascender con motivo de sus méritos profesionales y no a causa de favores personales de otros servidores públicos.

Se deben de buscar eliminar las prácticas de improvisación, ineficiencia y clientelismo, para pasar a una administración de recursos humanos profesional y orientada a obtener resultados, lo cual generará confianza de la sociedad a los gobernantes.

Logrando lo anterior, los perfiles más aptos querrán pertenecer al servicio público, situación que en la actualidad muchas personas consideran poco atractiva por la corrupción que existe alrededor de los concursos públicos.

- La discrecionalidad en la selección del personal en la administración pública en nuestro país ha generado:

-Costos altísimos en términos de capacitación de personal, ya que se ha removido personal capacitado y se debía de pagar de nueva cuenta el precio de un nuevo aprendizaje de los nuevos servidores públicos.

-Politización de la administración pública, generando privatizaciones de recursos y servicios públicos en beneficio de las élites políticas.

La interiorización de los valores de un sistema de botín, donde la administración pública y sus recursos son vistos como un premio electoral que debe ser aprovechado para beneficio personal y no social.

- Para que el servicio público mejore es necesario un cambio cultural, se pueden implementar diversas políticas públicas para inhibir las prácticas de corrupción, como lo ha sido el SPC, pero si no hay un cambio cultural estas se volverán obsoletas.

Para cumplir lo anterior, es necesaria la eliminación de la cultura de lealtad, pero ésta no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad e imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de valores de los funcionarios públicos, de las prácticas institucionales, así como del sistema de incentivos y castigos.

- Desgraciadamente, los aplicadores del SPC no están capacitados para realizar sus funciones de selección de personal de forma idónea, esto porque la mayoría de ellos tiene otras labores que se consideran sustantivas, dejando de lado sus deberes como ejecutores del Sistema.

Se tiene que capacitar constantemente a los operadores del SPC para que su actuación en materia de recursos humanos no sea improvisada, así también, se deben de implementar protocolos, manuales, e instructivos para eliminar las lagunas, vaguedades y ambigüedades de la Ley.

- La actual configuración del SPC hace que los actores involucrados sean juez y parte en el funcionamiento del Sistema, lo cual genera que el proceso carezca de objetividad, debilitando su autonomía y su capacidad de ejercitar decisiones imparciales.

Por tal razón, se propone que el SPC sea ejecutado por una institución ajena a las dependencias (instituciones) de las cuales se administrará el personal, esta institución será independiente y autónoma, haciendo que los procesos del SPC sean imparciales, ya que sus intereses estarán alejados de intereses particulares, gubernamentales o partidistas.

- Los comités técnicos tanto de profesionalización como de selección no pueden ser imparciales y objetivos, si están integrados por miembros que pertenecen al Sistema, incluso si son de otras instituciones. También es incongruente el hecho de que los comités estén integrados por personal eventual o temporal.

- La configuración del Comité de Selección hace que exista la posibilidad de que haya actos de corrupción en los procesos de selección, principalmente en dos momentos:

-El superior jerárquico de la plaza en concurso es generalmente quien elabora el examen de conocimientos, pudiéndose dar las siguientes situaciones:

- Que haga un examen deficiente porque no tiene la preparación pedagógica necesaria para realizar un examen de conocimientos.
- Que pueda darle las respuestas del examen a alguien de su agrado para que este tenga todos los reactivos correctos.
- Que su plaza sea eventual, es decir, artículo 34, situación incongruente, ya que no es correcto que el evaluador de una plaza definitiva sea un servidor público eventual.

-El superior jerárquico de la plaza en concurso tiene derecho de veto en la etapa de entrevista, y aunque en teoría el veto debe de ser justificado, puede ejercerlo de forma indiscriminada en todos los casos considere pertinentes.

En muchas circunstancias se ha ejercido el derecho de veto y los concursos han quedado desiertos, situación que nos parece sumamente inconveniente porque se le ha negado la oportunidad de pertenecer al servicio público a sujetos calificados.

- El exceso de discrecionalidad con que cuentan los comités de selección merman en las elecciones de los mejores candidatos en los concursos de las plazas vacantes.
- Existe discrepancia en la aplicación del SPC en cada una de las instituciones, por lo que el proceso de selección no es homogéneo en ellas. La falta de claridad sobre la elaboración de las pruebas, genera desconfianza sobre la

imparcialidad de las mismas, en algunas instituciones los exámenes pueden llegar a ser muy fáciles y en otras prácticamente imposibles, lo anterior en virtud de que no existen criterios mínimos para la elaboración de las pruebas.

- Para que un miembro del SPC pueda concursar por un ascenso en el caso de haber una plaza vacante, necesita el visto bueno de sus superiores, por tal razón se presume que se sigue condicionado el acceso a las plazas públicas a la voluntad de los altos funcionarios de las instituciones.

- No existe una retroalimentación por parte del Sistema para los aspirantes no seleccionados lo cual no propicia que las personas puedan identificar las áreas de oportunidad para trabajar en ellas y para en el futuro concursar mejor preparados

- La desconfianza a los concursos públicos ha provocado que muchos de los concursos se declaren desiertos desde la primera etapa, y esto no porque no haya ciudadanos interesados en plazas de mando que oscilan entre los 10 mil y los 107 mil pesos después de descontar impuestos, con periodos vacacionales extensos y prestaciones superiores a las exigidas por la Ley, sino porque la gente sabe que esos puestos están reservados para una persona en particular.

Muchas veces los perfiles son modificados como traje a la medida a los candidatos seleccionados al interior de la institución.

- Es necesario que exista una institución que verifique constantemente el funcionamiento y aplicación del SPC. Un ejemplo de alta efectividad en esta labor lo ha tenido la ASF, pero al no ser su única tarea, los controles no han podido ser tan profundos, ni constantes como lo requiere el SPC.

Hasta en el país más desarrollado son necesarios los controles al poder público, para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; y más en el nuestro, que la administración pública ha estado caracterizada por la discrecionalidad y la opacidad en su actuación.

El órgano propuesto deberá revisar de manera permanente el funcionamiento del SPC, para determinar sus deficiencias, carencias y vicios, para así poder abonar en esas áreas de oportunidad.

- No existen indicadores para medir y evaluar los objetivos del SPC, y esto es porque hasta la fecha no hay agentes externos que verifiquen el funcionamiento del Sistema.

Por lo anterior, se insiste en que exista un órgano autónomo, independiente y neutro, que revise el actuar de los actores en el SPC, para que éste determine las deficiencias y proponga las medidas correctivas para que en un futuro el Sistema cumpla con los objetivos por los que fue creado.

- De las auditorías realizadas por la ASF se concluye que la falta de mecanismos para atraer y retener a los mejores servidores públicos y la inexistencia de instrumentos que permitan su desarrollo profesional, son entre otras, los factores que impiden a las instituciones contar con servidores públicos profesionales, que contribuyan a dar continuidad y certidumbre a las políticas públicas del gobierno.
- Así también, de las auditorías se han corroborado actos de corrupción en el proceso de selección del SPC como:
 - Contratación sin tener el grado académico necesario.
 - Contratación sin aprobar con la calificación mínima la evaluación.
 - Contratación modificando los perfiles de puesto para saltar las reglas de elegibilidad.

-La selección de un candidato diferente al mejor evaluado en el proceso de ingreso.

- El SPC cuenta con siete subsistemas, pero el que cuenta con más posibilidades de comisión de actos de corrupción es el subsistema de ingreso, esto por los sujetos que intervienen y las deficiencias que hay en la Ley.
- La norma del SPC está plagada con menciones al mérito, pero se concluye que es un sistema que no lo considera como característica para el ingreso y promoción en el servicio público. Se observa ascenso de servidores públicos a partir de criterios subjetivos de corte clientelar, como las designaciones directas del artículo 34, que en un futuro se convierten en plazas concursadas y ganadas por esos empleados temporales en la gran mayoría de los casos.
- La libre designación de los cargos públicos es un cáncer para la gobernanza de nuestro país, lo único que genera es que los compadres y amigos de los gobernantes sean los que efectúan las políticas públicas, no es de extrañarse que la mayoría de éstas estén mal elaboradas y aplicadas.

La mayoría de las instituciones de nuestro país están conformadas por servidores públicos que son elegidos a discreción sin un procedimiento objetivo enfocado en elegir al mejor perfil, no podremos llegar a buen puerto si esta práctica sigue siendo la regla en los nombramientos de los servidores públicos.

- El artículo 34 ha sido una herramienta que ha fortalecido la corrupción en el SPC, entre las fallas detectadas están:

-Se ha utilizado este artículo para nombrar servidores públicos sin encontrarse en una situación de excepción;

-No se ha respetado la temporalidad del artículo y hay personas que han permanecido en su nombramiento por más de diez meses.

-Ha sido una carta abierta para hacer nombramientos discrecionales que en el futuro se han convertido en plazas definitivas a través de actos de corrupción, esto basado duros.

-Si se estuvo en una plaza vía artículo 34 lo más probable es que el ganador del concurso sea ese sujeto.

-Es una herramienta utilizada en todas las instituciones adscritas al SPC de forma habitual.

-La Ley permite que una persona tenga dos nombramientos por artículo 34 en un lapso de dos años, lo cual hace pensar que no fue pensado del todo como una excepción.

-El tiempo que se tarda un concurso para la ocupación de una plaza es muy largo por lo cual es muy útil esta herramienta para llenar los espacios vacantes en áreas donde es mucha la carga de trabajo.

-El elaborador del examen de conocimientos es el superior jerárquico de la plaza en artículo 34 lo cual puede crear una afinidad entre ellos, esto se puede traducir en un beneficio para el concursante de la plaza.

El artículo 34 ha solapado el antiguo régimen de discrecionalidad y debe de ser desaparecido. Para lo anterior, se deben de garantizar tiempos breves en la ocupación de las plazas mediante concurso y la instauración de un nuevo esquema para la ocupación de plazas de manera temporal en donde se tenga que justificar la necesidad extrema de una ocupación de una plaza vacante y que esta herramienta sólo se use en casos excepcionales. Lo anterior, se sugiere que sea aprobado por una institución diferente la cual puede evaluar la pertinencia de la autorización del uso de una plaza vacante por un tiempo determinado.

- Existe incongruencia en el primer nivel de ingreso al SPC, esto porque se estipula un año de prueba para los ganadores del concurso de la plaza de enlace. Esta situación nos parece incongruente porque no exige ese requisito para todas las demás plazas, haciendo ese requerimiento discriminatorio y falta de justificación. Se estima que se mezclaron elementos de dos sistemas de servicio profesional que no tienen sentido.
- Existen lagunas y antinomias en la normativa alrededor del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, lo cual ha derivado en la ineficacia del Sistema, situación que ha hecho que el SPC no cumpla con los objetivos por los que fue creado, la única manera de corregir lo anterior es, eliminando estas figuras, subsanar las deficiencias y crear sanciones expresas en caso de incumplimiento, con esto los operadores del Sistema obedecerán la norma, y en caso contrario, los encargados de sancionar harán que se cumpla la Ley.

Glosario

En este apartado se señalan conceptos esenciales para comprender el trabajo (ordenados según su utilidad).

Señalado lo anterior, se enunciarán los conceptos esenciales de este trabajo:

- **Ética:** Es una ciencia practica y normativa que estudia racionalmente la bondad y la maldad de los actos humanos.²⁰⁴
- **Corrupción:** Es echar a perder, depravar, viciar, sobornar, pervertir, alterar la forma.²⁰⁵
- **Servicio Público:** Institución Jurídico-Administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de Derecho Público.²⁰⁶
- **Servidor Público:** Es la persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender a necesidades sociales.²⁰⁷
- **Trabajador de confianza:** Es el que presta sus servicios al estado, es aquella persona que en razón de su cargo presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le

²⁰⁴ Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, Ciudad de México, Esfinge, 1981, p. 18, visto en <https://es.slideshare.net/dagobertocastro4/1-gutierrez-saenzraulintroduccionalaetica>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁰⁵ Diccionario de la Real Academia Española, visto en <http://dle.rae.es/?id=AzzkG49>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²⁰⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2015, Tomo VIII, rep-z, p. 132.

²⁰⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, 1998, p. 374.

confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.²⁰⁸

Los empleados de confianza tienen ciertas peculiaridades en su contratación: existe una obligación tácita que consiste en no tener un horario fijo, es decir, trabajan más horas que el resto de personal, aunque suelen llegar después del inicio normal de las labores; tampoco, tienen estabilidad en el empleo porque pueden ser despedidos sin causa justificada. Como ventaja primordial, en términos generales su salario es mayor que el de los trabajadores de base.²⁰⁹

- Evaluación: Examen escolar.²¹⁰ Examen: Prueba que se hace de la idoneidad de una persona para el ejercicio y profesión de una facultad, oficio o ministerio, o para comprobar o demostrar el aprovechamiento en los estudios.²¹¹
- Profesionalización: Es una etapa del cambio institucional cuya finalidad es que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, altamente calificados y con la mejor aptitud y actitud para ejercer la función pública en contexto de alta vinculación ciudadano-gobierno.

La profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración como el gobierno adquieren otro perfil institucional.

²⁰⁸ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo. 3er y 4to cursos, 3ª edición, Ciudad de México, Oxford University Press, 2000, p. 383.

²⁰⁹ Ídem.

²¹⁰ Diccionario de la Real Academia Española, visto en <http://dle.rae.es/?id=H8jsfPe>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²¹¹ Ibídem, visto en <http://dle.rae.es/?id=HA13hNe>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

- Imprecisión: Falta de precisión.²¹² Precisión: Abstracción o separación mental que hace el entendimiento de dos cosas realmente identificadas, en virtud de la cual se concibe la una como distinta de la otra.²¹³
- Lagunas de la Ley: La existencia de un vacío en la ley. De éstas se distinguen tres especies de lagunas, a saber: a) intra legem (omisión del legislador), b) axiológica (las crean los intérpretes cuando pretenden que una concreta materia debería regirse por una disposición normativa cuando no lo está expresamente), y c) contra legem (va en contra de la propia ley y se presentan cuando los intérpretes, deseando la no aplicabilidad de la ley en un caso concreto, restringen el campo de aplicación de la misma mediante la introducción de un principio general que la limita).²¹⁴
- Procedimiento administrativo: Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración. Es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.²¹⁵
- Resolución Administrativa: Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativas. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad. Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad.²¹⁶

²¹² Ibídem, visto en <http://dle.rae.es/?id=L6Cb5qs>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²¹³ Ibídem, visto en <http://dle.rae.es/?id=TwDpXuM>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., nota 206, Tomo VI, l-o, p. 13.

²¹⁵ Ibídem, Tomo VII, p-reo, p. p. 235 y 236.

²¹⁶ Ibídem, Tomo V, rep-z, p. 40.

- Responsabilidad: Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado por algún acto u omisión atribuible a él. La responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad señala quién debe de responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.²¹⁷
- Sanción: Una persona que está bajo un deber o que tiene un deber, está sujeto a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. La sanción es el mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto.²¹⁸
- Legalidad: Principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.²¹⁹
- Objetividad, objetivo: Pertenciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir.²²⁰
- Imparcialidad: Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.²²¹
- Mérito: Acción que hace al hombre digno de premio o de castigo.²²²

²¹⁷ *Ibíd.*, Tomo VIII, rep-z, p. 44.

²¹⁸ *Ibíd.*, Tomo VIII, rep-z, p. 86.

²¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española, visto en <http://dle.rae.es/?id=UC5uxwk>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²²⁰ *Ibíd.*, visto en <http://dle.rae.es/?id=QmvS5XH>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²²¹ *Ibíd.*, visto en <http://dle.rae.es/?id=L1vfaix>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

²²² *Ibíd.*, visto en <http://dle.rae.es/?id=P0mceZI|P0ncb5r>, última revisión el 2 de octubre de 2020.

Por otra parte, es muy importante destacar los principios rectores del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que se definen de la siguiente manera:²²³

- **Legalidad:** Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la ley, su reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables.
- **Eficiencia:** Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles.
- **Objetividad:** Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la ley, en este reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento.
- **Calidad:** Es la obtención de resultados y metas programados, por medio de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos.
- **Imparcialidad:** Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna.
- **Equidad:** Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.
- **Competencia por mérito:** Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.
- **Equidad de género:** Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

²²³ Auditoría Superior de la Federación, Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, op. cit., nota 69, p. 18.

Los principios referidos han sido definidos por la Auditoría Superior con base en el artículo 4 de la Ley del SPC.

Referencias Bibliográficas y Bibliografía

Libros

- Aguilar Villanueva, José Luis (coordinador), *Profesionalización del Servicio Público en México. Hacia la Innovación y la Democracia. Memorias*, Ciudad de México, Gárgola Ediciones, 2003.
- Ai Camp, Roderic, *Los líderes políticos en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Átria, Fernando, Bulygin, Eugenio, Manero Ruiz, Juan, Moreso, José Juan, Navarro, Pablo E., y Rodríguez, Jorge L., *Lagunas en el Derecho, Una controversia sobre el derecho y la función judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- Bonifaz Alfonzo, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, Ciudad de México, Porrúa, 1993.
- Cáceres Nieto, Enrique, *Introducción práctica al cálculo lógico aplicado al derecho*, Ciudad de México, Porrúa-UNAM, 2014.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2011.
- Gándara Ruiz Esparza, Alberto, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2010.
- García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 6ta ed., Ciudad de México, Porrúa.
- Guerrero, Omar, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 2003.
- Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Ética*, Ciudad de México, Esfinge, 1981, visto en <https://es.slideshare.net/dagobertocastro4/1-gutierrez-saenzraulintroduccionalaetica>
- Jefferson, Tomás, *Escritos Políticos*, Ciudad de México, Diana, 1965.
- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2da edición, Roberto J. Vernengo (traductor), Ciudad de México, UNAM, 1986.

- López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, Ciudad de México, UNAM-IIJ, 2013, visto en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12272>
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. 1er curso*, 6ª edición, Ciudad de México, Oxford University Press, 2012.
- Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. 3er y 4to cursos*, 3ª edición, Ciudad de México, Oxford University Press, 2000.
- Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Méndez, José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Siglo XXI, 2011, Biblioteca básica de administración pública, número 11.
- Méndez, José Luis, “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Los Grandes Problemas de México XIII*, Ciudad de México, COLMEX, 2010, visto en <https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/IVa.pdf>
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, Claudia Esteve (traductora), París, OECD Publishing, 2011, visto en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es#page6
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Ciudad de México, Porrúa, 2011.

- Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, Ciudad de México, ASF, 2005, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 8, visto en https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf
- Peters, Guy, *La Política de la Democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Quijano Torres, Manuel y Grindle, Merilee S., *Buen Gobierno y Función Pública: dos Reflexiones*, Ciudad de México, INAP, 2008, visto en <https://www.inap.mx/portal/images/Praxis/praxis125.pdf>
- Reyes Heróles, Federico, *Memorial del mañana*, Ciudad de México, Taurus, 1999.
- Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coordinadores), *Servicio Profesional de Carrera en México*, Ciudad de México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados/Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2004, visto en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3488/13.pdf>
- Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Ciudad de México, Porrúa, 1998.
- Sepúlveda Iguíñiz, Ricardo, *Ley del Servicio Profesional de Carrera: un paso hacia la modernización administrativa mexicana*, Ciudad de México, Porrúa, 2005, Breviarios Jurídicos, número 27.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio públicos en México/ Retos y perspectivas*, Ciudad de México, Plaza y Valdés, 2000.

Revistas

- “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004.

- Aguilar Salamanca, Marilú, “Necesidades institucionales y personales: hacia un modelo de desarrollo profesional”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 7, primer semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP7_6.pdf
- Aguilera, Hernando y Bohórquez, Eduardo, “Gobierno profesional en México: lo deseable y lo posible”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_9.pdf
- Arellano Gault, David, “¿Por qué un Servicio Profesional de Carrera es importante para una democracia? Los retos del Servicio Civil en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_5.pdf
- Arellano Gault, David, “Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito federal en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_2.pdf
- Casas Vázquez, Antonio, “El Servicio Profesional de Carrera, un sistema complejo pero impostergable para la consolidación de un buen gobierno”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_4.pdf
- Cedillo Hernández, Miguel Ángel, “La evaluación de dos subsistemas del Servicio Profesional de Carrera: un largo y sinuoso camino”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo

semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_4.pdf

- Coello Garcés, Clicerio, “Derechos humanos y acciones afirmativas en el Servicio Profesional de Carrera”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_6.pdf
- Fócil Ortega, Mario Alberto, “El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de administración del personal público”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_7.pdf
- Haro Bélchez, Guillermo, “El Servicio Profesional de Carrera en México de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 7, primer semestre de 2007.
- Hartasánchez Garaña, José Miguel, “El Servicio Profesional como impulsor de la Nueva Gestión Pública”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_1.pdf
- Hernández Martínez, Adolfo, “Algunas notas relativas a la eficacia jurídica, con miras a un estudio sobre la observación de la ley en la obtención del bien común”, Ciudad de México, Universidad Panamericana, 2004, visto en <http://biblio.upmx.mx/textos/r0053109.pdf>
- Herrera Macías, Alejandro, “Algunas Consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México para hacer frente a la globalización”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en

http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_8.pdf

- Herrera Macías, Alejandro, “Hacia un balance del Servicio Profesional de Carrera en México a cinco años de la publicación de la Ley”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. V, núm. 9, primer semestre de 2008, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_2.pdf
- Hofman, Andrés, “El Servicio Profesional de Carrera y su marcha hacia el final del sexenio”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_2.pdf
- Klingner, Donald E. y Arellano Gault, David, “La ley del Servicio Profesional de Carrera en México: Gobernanza, Cultura Política y Reforma de la Administración Pública”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_3.pdf
- Lacoviello, Mercedes y Rodríguez, Ana Laura, “La burocracia en México desde una perspectiva comparada; un análisis institucional de la función pública en el gobierno federal”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_4.pdf
- López Rodríguez, Ramón, “La democracia operante y el Servicio Profesional de Carrera”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_3.pdf

- Mejía Lira, José, “Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_1.pdf
- Méndez Martínez, José Luis, “Retos Inmediatos del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_1.pdf
- Méndez, José Luis, “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. V, núm. 9, primer semestre de 2008, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_1.pdf
- Mesta Delgado, Jesús, “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_2.pdf
- Molinar Bustos, Fernando, “El ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_4.pdf
- Moreno Espinosa, Roberto, “Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 2, segundo semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP2_2.pdf

- Muñoz Gutiérrez, Ramón, “Experiencia mexicana en la construcción de un Servicio Profesional de Carrera”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_1.pdf
- Nieto Mendoza, Arturo, “Corrupción en la asignación y desempeño de cargos públicos”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 6, segundo semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP6_8.pdf
- Nieto Morales, Fernando, “La consolidación del Servicio Profesional de Carrera como un problema de rutinización organizativa”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_3.pdf
- Pérez González, Hugo Nicolás, “Retos y Perspectivas del Servicio Público de Carrera en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_3.pdf
- Pérez Ornelas, Lilian, “Análisis comparado de procesos de ingreso en algunos modelos de Servicio Profesional de Carrera”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 3, primer semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP3_5.pdf
- Perlman, Bruce J. y De Dios Pineda, Juan, “Una revisión institucional sobre cuatro experiencias de servicio civil y/o profesional de carrera”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_5.pdf

- Quiroga Leos, Gustavo, “El Servicio Civil de Carrera”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Ciudad de México, núm. 14-15, abril- septiembre, 1984, visto en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/doc/doc15.pdf>
- Romero Ramos, Eduardo, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_1.pdf
- Sánchez Ildefonso, Luis Alfredo, “Análisis del Servicio Profesional de Carrera: la necesidad del cambio”, *Encrucijada, Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Ciudad de México, FCPyS UNAM, septiembre-diciembre, 2017, visto en <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/61450/54404>
- Sánchez Tamborrel, Alejandro F., “El Servicio Profesional de Carrera: una crítica constructiva al diseño e implementación en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 7, primer semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP7_3.pdf
- Skertchly Benavides, Allan Clark, “El futuro inmediato en el Sistema de Servicio Profesional en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. III, núm. 5, primer semestre de 2006, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP5_4.pdf
- Somuano Ventura, Fernanda y Zabaleta Solís, Dionisio, “El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. II, núm. 4, segundo semestre

de 2005, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP4_4.pdf

- Treviño Mugerza, Dario, “El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. IV, núm. 8, segundo semestre de 2007, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP8_1.pdf
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Servicio Profesional y la Nueva Gestión Pública en México”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, Ciudad de México, Vol. I, núm. 1, primer semestre de 2004, visto en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP1_4.pdf

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma 28 de mayo de 2021.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2021.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2006.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007.

- Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.
- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal. DOF de fecha 29 de junio de 1983.
- Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humano y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera (disposiciones). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010.
- Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2010.
- Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2005.
- Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2016.
- Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2020.

Auditorías

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, visto en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Tomos/T2.pdf#page=67&zoom=100,0,170>
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, visto en

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0102_a.pdf

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, visto en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/feb/Inf.FiscaSupCtaPub2011.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, 2012*, visto en https://servicioprofesionaldecarrerafcphys.files.wordpress.com/2014/08/2012_0230_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, visto en https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0056_a.pdf

Tesis para la obtención de grado.

- Aguayo Naranjo, José de Jesús, *Análisis jurídico del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Derecho, 2015, visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/septiembre/0734996/Index.html>
- Castillo Guzmán, Jesús Carlos, *El Servicio Profesional de Carrera como estrategia de la nueva cultura laboral en la Administración Pública mexicana*, Tesina para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2013, visto en <http://132.248.9.195/ptd2013/junio/0694438/Index.html>
- Martínez Falcón, Katherine, *Propuesta de mejora en el proceso de reclutamiento y selección a través del Servicio Profesional de Carrera*, Tesina

para obtener el título de licenciada en Psicología, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Psicología, 2013, visto en <http://132.248.9.195/ptd2013/mayo/0694754/Index.html>

- Munguía Sánchez, Jorge Luis, *Subsistema de Evaluación del Desempeño del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada en México*, Tesis para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014, visto en <http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/0712654/Index.html>
- Nájera Rosas, Natividad Jacqueline, *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diferencias y aciertos a una década de su implementación en la Secretaría de Desarrollo Social*, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015, visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/noviembre/0738223/Index.html>
- Olvera Reynada, Erwin, *El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su análisis técnico, jurídico y práctico*, Tesina para obtener el título de licenciado en Derecho, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2014, visto en <http://132.248.9.195/ptd2014/mayo/0713201/Index.html>
- Piñas Ortiz, Laura Esmeralda, *El subsistema de Ingreso al Servicio Profesional de Carrera en la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Tesina para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015, visto en <http://132.248.9.195/ptd2015/mayo/0729115/Index.html>

Diccionarios.

- Diccionario de la Real Academia Española, visto en <http://www.rae.es>

- Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2015.
- Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, visto en <https://www.rae.es/dpd/coma>
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, Buenos Aires, 1970.

Otros Documentos.

- Arellano Gault, David, “La Transformación de la Administración Pública en México”, *Documento de trabajo no. 117*, Ciudad de México, División de Administración Pública, CIDE.
- Declaranet, visible en el portal <https://servidorespublicos.gob.mx/>
- Exposición de motivos Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Cámara de Senadores, Iniciativa de Senadores Grupo Parlamentario del Pan, 30 de abril de 2002, visto en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Dj1h0FlB72MnMhaziBSSKysjGq3g1PRupCcVApqg2NX7hQa085HNocKfB7rvdbu9xw6lGNNnkHrGIT2j1jKyYw==>
- Instituciones sujetas al SPC, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501514/Instituciones_Sujetas_al_SPC_registradas_en_RHNET_septiembre.pdf
- Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013-2018, visto en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_VER_FINAL_OCT_2015_ACEPTUAJ_13112015_.pdf
- Registro de ocupación de puestos al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera visible en [https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN\[10\].CME_ARCHIVO](https://www.trabajaen.gob.mx/servlet/download_blob?task=SSE_SI_LIGAS&item=SSE_SI_LIGAS!M4T_SI_LIGA_TE_IN[10].CME_ARCHIVO)

- Semanario Judicial de la Federación en <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>