

Igualdad y responsabilidad. Hacia la profesionalización del servicio público en México

Equality and Responsibility. Towards the professionalization of the public service in Mexico

Juan José RASTROLLO SUÁREZ*

RESUMEN: En el presente trabajo nos proponemos, de forma breve, poner de manifiesto la vinculación originaria entre el ideario liberal subyacente a las distintas constituciones mexicanas y una prístina idea de profesionalización del servicio público, basada esencialmente en la igualdad ante la ley y en la responsabilidad. Asimismo, pretendemos analizar someramente la evolución de la profesionalización del servicio público federal centralizado en México desde la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal hasta nuestros días y el estado actual de la cuestión, señalando algunas posibles carencias y reformas para su mejora.

PALABRAS CLAVE: profesionalización; empleo público; servicio civil centralizado; carrera profesional; México.

ABSTRACT: In the present work we aim at a brief discussion of the connection between the liberal ideals, implicit in the diverse Mexican constitutions, and a pure idea of the professionalization of the public service, based essentially on equality before the law, and accountability. Moreover, we analyze briefly the

* Profesor Contratado Doctor (acreditado Titular de Universidad) Universidad de Salamanca. Contacto: <rastrollo@usal.es> Fecha de recepción: 04/02/2021. Fecha de aprobación: 27/05/2021.

development of the professionalization of the central federal public service in Mexico, beginning with the passing of the current Act on the Professional Career Service of the Federal Public Administration, up to and including the current situation, and state of the debate, pointing out some possible systemic deficiencies, and proposing reforms for their improvement.

KEYWORDS: professionalization; public employment; central civil service; professional career; México.

I. INTRODUCCIÓN

Con profesionalización nos referimos, desde una perspectiva jurídico-administrativa, a un régimen jurídico de los servidores públicos fundado en tres pilares: el acceso igualitario apoyado en el mérito y la capacidad, una evaluación continua que señale las fortalezas y debilidades del sistema y sirva de base para el desarrollo de la carrera administrativa y un régimen disciplinario y de responsabilidad objetivo y transparente, especialmente en lo relativo a la extinción de la relación laboral. Hablamos, en definitiva, de la estructura jurídico-institucional precisa para evitar la perpetuación del sistema del botín, caracterizado por empleados nombrados y separados de sus funciones por quienes detentan el poder en cada momento en base a criterios de cercanía personal y política. Con servidores públicos nos referiremos a lo largo de este trabajo exclusivamente a aquellos que desempeñan su labor profesional al servicio del poder público sin mediar un proceso de elección política.

Sin garantizar estos tres pilares, difícilmente se puede asegurar una actuación imparcial y eficaz de la Administración que de respuesta a las necesidades ciudadanas, permita el desarrollo políticas públicas a medio y largo plazo y propicie un fortalecimiento institucional constante y sostenido en el tiempo¹. La profesionalización es, además, un soporte imprescindible para garantizar el

¹ Que se ha convertido en una de las principales razones de ser de la mayor parte de las reformas administrativas que han tenido lugar en las primeras décadas del siglo XXI en América Latina, como apuntan RAMOS, C. y MILANESI, A, “A Brief Story of Latin American Public Administration: A particular model”, en Peters, B.G. *et al.*, *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, Bingley, Emerald Publishing Limited, pp. 9-19. Véase en particular sobre el caso mexicano UVALLE BERRONES, R. “El servicio profesional de Carrera en la transformación de la vida social y estatal”, México: *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 2019, pp. 23-57.

desarrollo económico, político y social y luchar contra la corrupción², permitiendo el asentamiento de las clases medias y la reducción de las diferencias sociales.

El desarrollo de América Latina ha propiciado que la profesionalización del empleo público se haya convertido en un asunto cada vez más destacado dentro de la agenda política³. Los desafíos a los que se enfrenta la Administración en un mundo cada vez más globalizado, proyectados en una Administración débil y carente de un servicio público capacitado, dan lugar a un proceso de continua externalización de funciones, alejamiento del interés general y pérdida de capacidad soberana de decisión sobre asuntos públicos.

A lo largo de las siguientes páginas pondremos de relieve la vinculación existente entre un prístino concepto de profesionalización del servicio público y los principios de igualdad ante la ley y responsabilidad, inherentes al ideario liberal desde el siglo XIX y presentes en las distintas Constituciones mexicanas desde 1814. La profesionalización del servicio público en México vivió un punto de inflexión con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de 10 de abril de 2003 (en adelante LSPC), que supuso un incuestionable estímulo para su avance⁴. En tal sentido hay que destacar el gran

² Véase EVANS, P. y RAUCH, J., “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structure on Economic Growth”, *American Sociological Review*, núm. 64, vol. 5, pp. 748-765, así como DAHLSTRÖM, C. *et al.*, “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”, *Political Research Quarterly* 16, 2011, pp. 1-13.

³ Véase FERRARO, A., *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, pp. 203 y ss.

⁴ Con una puntuación de 41 sobre 100 siendo 30 el promedio de la región, solo inferior a las de los de Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y Colombia, como se indica en CORTÁZAR VELARDE, J. *et al.*, *Al servicio del ciudadano. Una*

esfuerzo en materia de modernización de la Administración que México ha llevado a cabo a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XX⁵, en paralelo a un proceso de regeneración democrática directamente ligado a la derrota del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 (en adelante PRI)⁶.

Sin embargo, el impacto de las reformas desde su aprobación ha sido limitado y no ha dejado de plantear interrogantes⁷. Aunque los grandes desafíos se encuentren a nivel estatal⁸ y local⁹ –donde además nos encontramos destacadas asimetrías–, la existencia de un servicio público federal centralizado es una referencia imprescindible para poder avanzar en la lucha contra el régimen clientelar en el resto Administraciones mexicanas.

década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 19.

⁵ Véase PARDO, M.C., “Mexico’s Public Administration: Huge Problems, Partial Solutions”, en Peters, B.G. et al., *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, Bingley, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 177-202, así como CEJUDO, G. M., *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

⁶ Véase ARELLANO GAULT, D., “¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano”, *Andamios*, núm. 21, vol. 10, 2013, pp. 13-37.

⁷ *Ibidem*, p. 22.

⁸ Véase SANGINÉS, M. y STRAZZA, L., *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, pp. 5-8.

⁹ Véase al respecto RUÍZ LÓPEZ, H., *La profesionalización de la burocracia local en México: una asignatura pendiente. Tesis de Maestría defendida en el Instituto Universitario Ortega y Gasset*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010.

II. PROFESIONALIZACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO A LO LARGO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Como en otros países de América¹⁰, el peso de los principios liberales subyacentes al ideario independentista se proyectó desde el primer momento en el tratamiento constitucional que se hizo del empleo público en México¹¹. La igualdad formal entre los hombres, sin que pudiera prevalecer privilegio alguno derivado de divisiones estamentales, se concibió como una de las piedras angulares a partir de la que construir una nueva República, alejada de la Corona Española y adaptada a las necesidades de la burguesía mexicana y resultó, a su vez, base necesaria a partir de la cual implementar la profesionalización del empleo público¹².

Pese a su falta de vigencia, la Constitución de 1814 encarnó con especial intensidad las ideas liberales, tanto por su inspiración directa en la Constitución de Cádiz, como por el ideario y la influencia política de quienes la impulsaron (Morelos, Bustamante, Quintana Roo o Herrera)¹³. Así, la Constitución de Apatzingán, tras prohibir expresamente en su artículo 25 que la condición de

¹⁰ Sirvan como ejemplo Colombia o Costa Rica. Véase al respecto RASTROLLO SUÁREZ, J.J., “El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones” en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, vol. 23, 2019, pp. 41-70 y “La función pública en Costa Rica: una referencia iberoamericana con necesidades de cambio”, *Revista de Administración Pública*, vol. 201, 2016, pp. 413-437.

¹¹ Véase REYES HEROLÉS, J., *Rousseau y el liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1963, p. 314.

¹² Véase sobre los antecedentes del servicio civil en México durante la vigencia del Virreinato de Nueva España: GUERRERO OROZCO, O., “Servicio civil de carrera en México. Origen y evolución” en *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015 III: La política y la administración pública*, México, CEPF-INAP, 2015, pp. 308-310.

¹³ Véase PESET REIG, M., “La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2012, pp. 113-141.

servidor público fuera comunicable o hereditaria, estableció que “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución” (artículo 26).

Las Constituciones federal y centralista de 1824 y 1836, primeras en entrar en vigor, no hacen referencia con tanta intensidad a la condición igualitaria de los empleados públicos. Apenas mencionan la necesidad de prestar juramento (artículo 6 de la Constitución de 1836) o las atribuciones relativas a su nombramiento o cese por parte del presidente de la República o los gobernadores (artículos 110 de la Constitución de 1824 o 6 y 17 de la Constitución de 1836). La confrontación ideológica respecto a la estructura que debía mantener la República estaba especialmente presente en la vida política del país en un momento en el que el liberalismo se entrecruzaba con un federalismo que pretendía responder a la necesidad de articular los intereses urbanos y rurales¹⁴.

Recorrer la historia de México durante el siglo XIX a través de la lectura de sus textos constitucionales, es tanto como constatar las tensiones políticas subyacentes entre republicanos y centralistas, así como el paulatino avance de un marcado presidencialismo¹⁵. De esta manera, los empleos públicos se convierten progresivamente en un oscuro objeto de deseo para facciones políticas enfrentadas, que ven en su control un elemento clave para alcanzar el poder y permanecer en él a lo largo del tiempo y en la profesionalización un obstáculo para ejercerlo de forma omnimoda. Así se va desnaturalizando poco a poco, conflicto tras conflicto, el desarrollo del prístino ideario liberal que subyacía en la proclamación de la independencia, mientras se avanza paulati-

¹⁴ Véase KNIGHT, A., “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)”, *Historia Mexicana*, vol. 35, 1985, pp. 59-91.

¹⁵ Véase CARPIZO MACGREGOR, J., *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2011.

namente hacia el desmembramiento de las bases del servicio civil heredado del periodo virreinal¹⁶.

Las efímeras bases orgánicas de los Estados Unidos Mexicanos de 1843 reconocieron junto al derecho de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, el de ser nombrados para cargos públicos y de elección popular en el caso de que en ellos concurrieran los requisitos legalmente establecidos (artículo 19). La convulsa realidad vivida por el país a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, marcada por el progresivo desmembramiento territorial a partir de la guerra con los Estados Unidos y la inestabilidad política, dio paso primero a la aprobación del Acta Constitutiva y de reformas de 1847, que apenas contiene referencias a los empleados públicos y después a la Constitución Federal de 1857¹⁷.

En relación con el empleo público, podemos destacar dos rasgos característicos que encuentran una explicación directa en el momento histórico al que hacemos referencia. De una parte, la exacerbación nacionalista: “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en la que no sea indispensable la calidad de ciudadanos” (artículo 32). De la otra, la consagración íntegra del título IV a regular la responsabilidad de los funcionarios públicos. Este reconocimiento expreso de la responsabilidad es un paso destacable en la construcción del régimen jurídico profesionalizante del empleo público en México, sin el cual no puede entenderse la existencia de una verdadera igualdad¹⁸. En el mismo encontramos referencias tan

¹⁶ GUERRERO OROZCO, O., *op. cit.*, pp. 311 y ss.

¹⁷ Véase en referencia a esta fase histórica y al desarrollo del ideario liberal en México después de la guerra con los Estados Unidos: HALE, C. A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 42 y ss.

¹⁸ Sobre la relevancia de la responsabilidad de los empleados públicos véase RIVERO ORTEGA, R.: *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos*, Madrid, Iustel, 2020, pp. 176 y ss.

interesantes como la prohibición expresa del indulto al empleado sentenciado (artículo 106) o la prohibición de fuero o inmunidad alguna para los funcionarios públicos en demandas del orden civil (artículo 108).

Este periodo de convulsión política fue también demoledor para el servicio civil que aún permanecía vivo en México. Ello se reflejó normativamente primero en el Decreto por el que se declaran amovibles los empleos de 1852, que estableció que aquellos empleados nombrados para servir a la Federación desde la publicación de la norma serían “amovibles de sus destinos a la voluntad del gobierno” sin derecho alguno a cesantía y después, en la Ley de Presupuestos de 1855 que convirtió los cargos de propiedad en comisiones revocables¹⁹.

III. LA CONFIGURACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las bases constitucionales en lo referido a la profesionalización del empleo público en México se encuentran actualmente en el artículo 5 y, sobre todo, en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, apartado que no se incorporó hasta 1960. La falta de cobertura constitucional de la función pública mexicana desde la aprobación de la Constitución de 1917 hasta esa fecha, condujo al abandono de su estudio por parte del Derecho administrativo²⁰. Ello en buena medida se explica porque estos artículos se concibieron para la regulación del trabajo en general y no del empleo público en particular y por que, en cierta medida, la Constitución de 1917 supuso una cierta ruptura con la tradición del consti-

¹⁹ Véase GUERRERO OROZCO, *op. cit.*, pp. 311 y 312.

²⁰ Véase LUGO DÁVILA, A. *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*, Tesis defendida en la Universidad Complutense de Madrid, 2013, pp. 158 y ss.

tucionalismo liberal mexicano del siglo XIX y un refuerzo del presidencialismo²¹.

Las referencias al empleo público solo se introdujeron con el paso de los años. No obstante, la jurisprudencia acabó poniendo de manifiesto que el denominado Derecho burocrático –asimilable al Derecho de la función pública en España o al Derecho laboral público en algunos países de América Latina– “se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral”, como indicó la Tesis 2a./J. 31/1998 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

El artículo 5, por su parte, también ha sido objeto de sucesivos cambios. Este se consagra a la regulación del contrato de trabajo y, sobre el servicio público, apenas reconocía originariamente la obligatoriedad en los términos legalmente establecidos de los empleos de “armas, jurados, cargos concejiles y los cargos de elección popular”, declarándose como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. En 1942 se incorpora la mención a los servicios profesionales de índole social, determinando que estos serían obligatorios y retribuidos con los términos y excepciones señalados legalmente y en 1990 la referencia a que serían retribuidas las funciones realizadas profesionalmente en los términos establecidos en la Constitución y las leyes.

Habría que esperar a 1960 para la incorporación del epígrafe B del artículo 123, que a lo largo de XII puntos reguló con detalle el régimen del empleo público en el país desde la vertiente constitucional. La inclusión de este apartado supuso la definición, como garantía social, de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal²². Durante su articulado, nos encontramos con una serie

²¹ Véase sobre las transformaciones del liberalismo en los momentos anteriores a la Constitución de 1917: HALE, C.A. *Las transformaciones del liberalismo mexicano a fines del siglo XIX*, México, Fondo de cultura económica, 2002.

²² Cuarta Sala, Jurisprudencia, informe 1981, Parte I de la Tesis 120, p. 160.

de referencias capitales para garantizar la profesionalización del empleo público:

Respecto al acceso en condiciones igualitarias y basado en causas objetivas, el punto VII estableció que la designación del personal se haría mediante sistemas que permitieran apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, para determinar a renglón seguido que el Estado organizaría escuelas de función pública. En este sentido, la Tesis 2a/J. 17/2016 SCJN determinó que “tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, por previsión constitucional, deberán procurar que la designación de los servidores públicos federales o estatales, se lleve a cabo mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y, en el caso de los ascensos, se atenderá además a la antigüedad y al nivel de profesionalización del servidor público de que se trate”.

En relación con la existencia de una evaluación continua que señale las fortalezas y debilidades del empleo público y sirva de base al desarrollo de la carrera administrativa, el punto VIII señaló que los trabajadores gozarían de derechos de escalafón “a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”. De esta manera se reconoce el derecho a una carrera administrativa basada en unos principios cuya proyección se extiende más allá del acceso.

Por último, respecto al establecimiento de un régimen disciplinario expresamente previsto por la Ley, el punto IX señaló que los trabajadores solo podrían “ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley”, añadiendo a renglón seguido que “en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de suspensión de plazas, los trabajadores afectados tendrían derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”.

El mismo se complementa por lo determinado en el Título IV de la Constitución, consagrado por entero a la determinación

del régimen de responsabilidad de los empleados públicos. Dentro del mismo, hemos de destacar expresamente lo establecido por el artículo 113, según el cual “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

Las previsiones constitucionales se fueron modificando a lo largo del tiempo, por lo general mejorando las condiciones de trabajo de los empleados públicos para evitar brechas sociales que en última instancia podían derivar en supuestos de corrupción generalizada. Así, ya en el año 1961 se incorporó la necesidad de que los salarios de los empleados públicos no fueran en ningún caso inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República (punto IV). Por su parte, en 1972, el punto XI incorporó a la previsión de que proporcionaría a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta conforme a programas previamente aprobados la de que el Estado establecería un fondo nacional vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las

que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.”

IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL CENTRALIZADO

El marco normativo del sistema del servicio público federal centralizado en México se contiene esencialmente en la LSCP, a la que complementan el Reglamento de la norma de 6 de septiembre de 2007 (RLSPC), el Manual de Organización y el Acuerdo por el que se reforman, adicional y derogan artículos del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Planeación, Organización Administración de los Recursos Humanos, publicado en el DOF el 12 de julio de 2010 y se expide el Manual del Servicio profesional de carrera, ambos de 29 de agosto de 2011. Como adelantos al principio de este trabajo, una de las principales razones de ser de esta norma, fue acabar con el clientelismo institucionalizado en el país en materia de empleo público a lo largo de los más de setenta años de gobierno del PRI, así como impulsar un cambio en la cultura institucional de la Administración centralizada²³.

Como resulta fácil deducir, la implementación de cambios de tal magnitud después de tantos años de vigencia del *spoils system* resultó lenta y compleja y, durante mucho tiempo se buscaron (y en algunos casos se encontraron) fórmulas por parte de los responsables políticos para facilitar el acceso al empleo público de personas afines²⁴. No obstante, no puede negarse que la regula-

²³ Véase en tal sentido KLINGER, D. E. y ARELLANO GAULT, D., “Mexico’s professional career service law: governance, political culture and public administrative reform”, *International Public Management Review*, vol. 7, 2006, pp. 70-97.

²⁴ GRINDLE, M., “Constructing, Deconstructing and Recognizing Career Civil Service Systems in Latin America” *Cambridge*, *Harvard Kennedy*

ción sobre el escrupuloso respeto a las bases constitucionales del Servicio Civil en México es un paso fundamental en la buena dirección²⁵ y que, más allá de los condicionantes sociales y de la tradición jurídico-administrativa de cada país, un diseño adecuado de las políticas públicas y de la legislación en materia de empleo público, resulta fundamental para asegurar el paulatino asentamiento de un cambio de cultura organizacional²⁶.

La Exposición de motivos de la LSCP establece que el desarrollo democrático alcanzado por México requería una norma de estas características “que sirviera para dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal, al tiempo de garantizar los derechos de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones”, ello a partir de una demanda ciudadana “que había reclamado una administración pública institucional moderna y eficiente”.

Entre las características de la norma, la Exposición apunta su orientación hacia la prestación de “servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad; que respondan a las demandas de la ciudadanía con flexibilidad y oportunidad respecto a los cambios estructurales en los que está inmerso el país” y su ánimo de proponer “el uso eficiente de los recursos para atender a las necesidades sociales y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos”.

Asimismo, determina que su vocación es la creación de un “sistema permanente e imparcial de evaluación y capacitación” y la regulación del “ingreso y promoción de los cuadros de la administración pública” con el fin de “lograr una administración pú-

School Research Working Paper Series 2010, pp. 15-17.

²⁵ Que ha dado lugar a éxitos reseñables a nivel institucional en México como pone de manifiesto MARTÍNEZ PUÓN, R., “Pasado, presente y futuro de la profesionalización de la función pública en México”, *Revista de Administración Pública*, México, 2019, pp. 85-118.

²⁶ DUSSAUGE LAGUNA, M. I., “The challenges of implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, *Journal of comparative analysis*, vol. 13, 2011, pp. 51 a 73.

blica eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal”.

El artículo 2 LSCP define el servicio profesional de carrera en México como “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”, dependiente del Poder Ejecutivo Federal bajo la dirección de la Secretaría de Función pública. Este se divide en los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional y capacitación y certificación de capacidades.

Los trabajadores pertenecientes al servicio profesional de carrera fueron definidos por la Tesis 2a/J. 17/2016 SCJN como “un nuevo conjunto de servidores públicos de confianza”, matizando a renglón seguido que “existe un universo de servidores dividido en empleados de base y de confianza; a su vez, existe otro grupo que por disposición del Constituyente Permanente y en atención a la libertad de configuración legislativa que asiste tanto a éste como a las legislaturas locales en materia de trabajo, se distinguen del resto, porque pertenecen al régimen de excepción denominado «servidores o trabajadores del sistema profesional de carrera»”. El art 2 LSCP establece a su vez que son principios rectores del mismo los de “legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género”. Ello implica a su vez, según la Tesis 2a/J. 17/2016 SCJN que “la Administración Pública debe estar orientada a prestar un servicio público eficaz, de calidad, con capacidad técnica y bajo estándares de transparencia”.

A continuación, señalamos los aspectos más característicos del ingreso, la evaluación y el régimen sancionatorio diseñados por la normativa mexicana.

A) EL INGRESO

El subsistema de ingreso se regula a partir de lo determinado en los capítulos III LSCP y X RLSCP. El reclutamiento se inicia a partir de convocatorias públicas abiertas (artículos 23 y 28 LSCP) incluyendo “los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas”. El reclutamiento se materializa mediante el procedimiento llevado a cabo por los Comités Técnicos de Selección (artículo 25 LCSP). Estos, se componen por el superior jerárquico inmediato del puesto vacante, que lo preside, un representante de la secretaría y el titular de la dirección General de Recursos Humanos (artículo 17 RLCSP).

El procedimiento de selección, además de por los exámenes de conocimientos generales, se compone por “los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar” (artículo 29 LCSP). En este punto resulta fundamental hacer referencia a los Comités Técnicos de Profesionalización, que a diferencia de los de selección tiene como principal atribución la de establecer “las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Cada Carrera en su ámbito de competencia”, de acuerdo con lo previsto por la legislación (artículo 13 RLCSP).

La norma aclara que, salvo en casos excepcionales en que los aspirantes no tengan una calificación mínima aprobatoria, el examen de conocimientos no será el único elemento de valoración. Junto a este, se alude a la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores como “elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera” (artículo 31 LCSP). Los parámetros mínimos de calificación para el acceso se establecen por cada dependencia, teniendo preferencia los servidores

públicos de la misma dependencia “procurando el equilibrio entre ambos géneros” (artículo 32 LCSP).

El nombramiento en la categoría de enlace cuando se trate de servidores en el primer nivel de ingreso, está sometido al desempeño satisfactorio durante el plazo de un año a juicio del Comité.

B) LA EVALUACIÓN

El subsistema de evaluación, directamente vinculado al desarrollo de la carrera administrativa, se regula a partir de lo determinado por los Capítulos VI LCSP y XIII RLCSP. La evaluación se concibe como un derecho (ser evaluado y volver a serlo previa capacitación si no resultara aprobado, como indica el artículo 10 LCSP) y como un deber (participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema) en directa conexión con los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género enunciados en el artículo 2 LCSP. Difícilmente se conseguirían los objetivos antes citados sin una evaluación general y obligatoria que, a su vez fuera condicionante para el desarrollo de otros derechos, como los relacionados con ascensos, retribuciones o formación²⁷.

La normativa prevé tres tipos de evaluación a realizar por las distintas Dependencias durante los meses de enero y febrero de cada año (artículo 68 RLCSP): una primera relativa al cumplimiento individual de funciones y metas de cada servidor público de carrera, una segunda relativa al cumplimiento cuantitativo de los objetivos establecidos por cada unidad responsable de la dependencia y una tercera, relativa al cumplimiento cualitativo de las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor

²⁷ Véase RASTROLLO SUÁREZ, J.J., *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

público de carrera al cumplimiento de los objetivos de la dependencia (artículo 63 RLCSP).

El Comité Técnico de profesionalización adquiere respecto a la misma un papel muy destacado. En primer lugar, porque junto a la Secretaría realiza las descripciones y evaluaciones de los puestos del Sistema (artículo 58 LCSP). En segundo lugar, porque establecen tanto los métodos de evaluación como la ponderación de las distintas modalidades de valoración previstas (artículo 65 RLCSP), si bien las evaluaciones y métodos utilizados están sometidos a la supervisión posterior por parte de la Secretaría (artículo 64 RLCSP).

Los resultados obtenidos pueden ser de excelente, satisfactorio, no satisfactorio o deficiente (artículo 67 RLCSP). En el caso de obtener una calificación excelente (que supone 90 puntos sobre 100 pueden ser recompensados con estímulos o incentivos de distinto tipo (económicos o no) (RLCSP). En el caso de obtener una calificación no satisfactoria se prevé la posibilidad de realizar cursos formativos y evaluaciones individuales y colectivas y, en general “cualquier otra medida que, respetando los derechos de los servidores públicos de carrera, tienda a mejorar los resultados de sus evaluaciones”.

La evaluación se establece como requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el Sistema y en su puesto, de tal manera que el no sometimiento a una evaluación individual para medir el cumplimiento de las funciones tras haber mostrado deficiencias, dará lugar a la separación del puesto y del Sistema por desempeño deficiente (artículos 58 y 59 LCSP).

C) RÉGIMEN SANCIONATORIO

El Derecho disciplinario tiene como bien jurídico a proteger el buen funcionamiento de la Administración pública y como fundamento la potestad de auto organización administrativa, siendo una forma peculiar de manifestación del poder punitivo del Estado en el marco de la relación de especial sujeción (relación estatuta-

ria) que mantiene la Administración con sus agentes. A diferencia de la última ratio que supone el Derecho penal, nos encontramos en este punto con una primera línea de fuego en la defensa de un modelo de Administración pública profesionalizado²⁸.

El régimen disciplinario de los servidores públicos se recoge en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 18 de julio de 2016 (LGRA), no obstante, el Subsistema de separación se regula en los Capítulos VII de la LCSP y XIV del LCSP. Entre las causas que pueden motivar la separación del servicio están tanto “el incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna” –realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento y respetando el derecho a audiencia del servido– como no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria, la segunda evaluación de desempeño u obtener una evaluación de desempeño insuficiente, en los términos determinados por el RLCSP (artículo 60 LCSP).

La LGRA prevé la destitución como sanción tanto por faltas administrativas no graves (artículo 75.I LGRA), como por faltas graves (artículo 78.II LGRA). La imposición y ejecución de las primeras le corresponde a las Secretarías u Órganos internos de control (artículo 77 LGRA), la de las segundas al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos de las entidades federativas (artículo 78 LGRA).

Entre las faltas administrativas no graves se encuentran las de incumplir con las funciones encomendadas, no denunciar los actos u omisiones constitutivos de faltas en ejercicio de sus funciones, no atender las instrucciones de superiores, no presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial e intereses, no registrar, integrar, custodiar o cuidar documentación, no supervisar el cumplimiento e sus obligaciones por los subordinados, no rendir cuentas sobre el ejercicio de funciones, no colaborar en procedimientos judiciales o administrativos en

²⁸ NIETO GONZÁLEZ, A., *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 46 y ss., y 184 y ss.

los que se sea parte, el daño o perjuicio culposo o negligente a la Hacienda o patrimonio públicos o no cerciorarse, antes de ejercer la facultad contractual, de la existencia de un conflicto de interés. Cabe destacar que la norma establece deberes genéricos de los cuales se deriva una suerte de tipificación implícita (como por ejemplo el de “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables” determinando a renglón seguido que cualquier transgresión a estos deberes puede entenderse como falta no grave²⁹).

Sin embargo, las faltas graves, entre las que se recogen cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, uso de información privilegiada, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo, obstrucción a la justicia (si son responsables de la investigación), soborno, participación ilícita en procedimientos administrativos, tráfico de influencias, utilización de información falsa, obstrucción de facultades de investigación, colusión, uso indebido de recursos públicos, contratación indebida de servidores públicos o violación sobre disposiciones referidas a fideicomisos, si se tipifican plenamente.

Respecto a las faltas no graves, es la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas la legitimada para resolver los recursos de inconformidad (artículo 106 LGRA). En relación con las faltas graves, procede el recurso de apelación ante la instancia (artículos 215 y ss. LGRA).

V. CONCLUSIONES

Aunque la entrada en vigor de la LCSP supuso un estímulo sin precedentes en el proceso de profesionalización del empleo pú-

²⁹ Véase sobre los problemas de tipificación en el ámbito del Derecho administrativo sancionador *Ibidem*, pp. 261 y ss.

blico centralizado en México, que encontró una extraordinaria resistencia inicial condicionada por el más de medio siglo de clientelismo burocrático en el país, el paso del tiempo y la necesidad de conectar con las demandas de la sociedad obligan a replantear en parte el contenido de la norma. Hacerla más completa y transparente resulta elemental para, una vez cumplido su principal cometido –establecer un servicio civil profesionalizado a nivel centralizado– poder servir como modelo siquiera parcialmente trasladable al empleo público dependiente de los distintos Estados, que es donde más demandas de profesionalización se dan actualmente.

Respecto al acceso al empleo público, podemos destacar la necesidad de establecer en la legislación básica y general referencias completas al establecimiento de lineamientos y perfiles, así como un sistema de control sobre su desarrollo. El exceso de autonomía de las distintas instituciones públicas en su diseño, puede generar una heterogeneidad excesiva que dificulte garantizar la necesaria objetividad en el desarrollo de los procesos selectivos y el impulso a políticas públicas de profesionalización que afecten al conjunto de las organizaciones.

Asimismo, cabe advertir que sería conveniente operar ciertos cambios en relación la Composición de los Comités técnicos de Selección –evitando la pertenencia al mismo del superior jerárquico, cuya separación del proceso supondría una mayor objetividad– o la mayor limitación a partir de elementos reglados de la discrecionalidad del mismo Comité a la hora de establecer los elementos de valoración y del Comité técnico de profesionalización al determinar las particularidades que debe tener el Servicio en su ámbito de competencia. Cabe advertir que el recurso de revocación no se prevé en relación con los criterios de evaluación (artículo 78 LCSP), estando reservado el mismo exclusivamente a los órganos judiciales.

Aunque las referencias a la igualdad de género son constantes en la legislación mexicana y la Secretaría de Función Pública ha mantenido interesantes iniciativas en este sentido, el princi-

pio de igualdad exige que la normativa garantice expresamente los mecanismos que garanticen la inclusión de minorías étnicas y personas con discapacidad a través de la reserva de plazas y el establecimiento de comisiones de asistencia y recurso, más allá del pronunciamiento genérico del artículo 21.V LCSP³⁰. No se trata de romper el principio en base al cual el acceso se produce en base a los principios de conocimientos, aptitudes y antigüedad, sino de impulsar el principio de igualdad material y no simplemente formal característico de un estado social de derecho en conexión con el artículo primero de la Constitución de 1917 al proscribir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, las discapacidades o la condición social entre otros. Del mismo modo, parece razonable que la referencia a la necesidad de no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto se regule en el ámbito de las incompatibilidades –si es que supone el ejercicio de otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el cumplimiento de los deberes del servidor– y no como un requisito excluyente que podría lesionar, además del principio de igualdad, el de libertad religiosa.

También resulta criticable el excesivo peso que el RLCSP le da a la entrevista en el proceso de selección a lo largo de su articulado (artículos 32, 34 y 36) –en la que participarían directamente los potenciales superiores jerárquicos del seleccionable, como mencionábamos anteriormente– y la falta de mecanismos de control sobre la misma que se establecen (no haciéndose alusión a la metodología a seguir para seleccionar las preguntas, a su grabación o transcripción ni a posibles mecanismos de recurso sobre las conclusiones extraídas de su celebración).

Resulta acertada la configuración legal de la evaluación del empleado público como un deber y un derecho al mismo tiempo. Además, aunque existe un señalado margen de discrecionalidad

³⁰ Según el cual “No podrá existir discriminación por razón de género, edad capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio”.

que debería acotarse a partir de elementos reglados desarrollados reglamentariamente, se establecen mecanismos de control sobre el proceso de evaluación, de la mano de la Secretaría de Función Pública, vinculándose los resultados negativos directamente a la necesidad de capacitación.

Cabe no obstante avanzar en algunos aspectos: por una parte en un proceso de descripción de los puestos del sistema permanente y a la que se destinen los necesarios recursos, que sirva como base para conocer la realidad del empleo público de cada institución en todo momento, en segundo lugar en dar un giro a la evaluación, motivando las aportaciones destacadas de los empleados públicos al mejor funcionamiento la Administración por encima del cumplimiento de objetivos y favoreciendo la innovación y, por último, impulsando la implicación del conjunto de los ciudadanos en los procesos de evaluación quizá a partir de la consolidación de un órgano autónomo con competencias en materia de empleo público.

Nos referimos a la posibilidad en definitiva de importar un modelo similar a la de la Autorità nazionale anticorruzione italiana, dedicada a la coordinación y supervisión del establecimiento de sistemas de evaluación en las Administraciones en base a determinados estándares. En el caso italiano, los sistemas de evaluación garantizan la participación de académicos, asociaciones de consumidores y usuarios, sindicatos y otros grupos en la fijación de objetivos, siendo especialmente respetuosos con el principio de publicidad³¹. Otros ejemplos de éxito más cercanos geográficamente aunque con matices disntintos son la *Merit Systems Protection Board* estadounidense o la Comisión Nacional del Servicio Civil colombiana³².

En cuanto al régimen disciplinario, además de avanzar en el respeto al principio de tipificación (permanente caballo de batalla en la construcción del Derecho administrativo sancionador), re-

³¹ Véase RASTROLLO SUÁREZ, J. J., *Evaluación del desempeño...*, *cit.*

³² Véase RASTROLLO SUÁREZ, J. J., “El acceso a la función pública...”, *cit.*

sulta preciso huir de la genericidad de distintas referencias, como la relativa al “incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley le asigna”, impulsando así un respeto más escrupuloso al principio de tipicidad.