

II.-EXTRANJERO

EL NUEVO ESTATUTO DEL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ARGENTINA

Por Decreto-Ley publicado en el *Boletín Oficial* de 26 de junio de 1957, ha sido reglamentado en Argentina el nuevo Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública Nacional, cuyo reglamento ha sido publicado pocos meses después. El nuevo texto supone no solamente un avance considerable con relación a la situación anterior, sino también reviste caracteres de originalidad en varios de sus puntos que le hacen merecedor de un estudio bastante detenido. Tanto más para nosotros, que nos encontramos en vías de una reforma en este aspecto, cuyo primer paso va a darse este verano al ser precisamente el funcionariado el tema principal de las conferencias que van a celebrarse en Santander, organizadas por la Presidencia del Gobierno. No se preconiza aquí una adopción de las medidas introducidas por el texto argentino, porque, por razones obvias, muchas de ellas son inaplicables y en otros aspectos la tradición de nuestra función pública hace que siga a la cabeza de todos modos respecto de otros países en donde el sistema de méritos era excepcional. Sin embargo, algunas de las novedades de detalle pueden servir de meditación y en todo caso de documentación para una posible reforma.

El Estatuto del personal civil fué promulgado como texto anexo a un Decreto-Ley en el que figuraban las disposiciones normales de publicación y régimen financiero de la entrada en aplicación del nuevo Estatuto, así como la previsión del futuro Reglamento. Forma un texto legal bastante conciso, de cincuenta y un artículos divididos en siete capítulos, al filo de los cuales vamos a realizar el presente estudio.

1. *Ambito de aplicación.*— Como resultado normal, el Estatuto comienza definiendo subjetivamente su ámbito de aplicación con una fórmula que recuerda la de alguno de nuestros textos legales y concretamente la más conocida de las definiciones de funcionarios manejadas entre nosotros, la del artículo 119 del Código Penal. A estos efectos, el artículo primero del Estatuto extiende su ámbito de aplicación «a todas las personas que, en virtud de nombramiento emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en organismos dependientes del poder ejecutivo nacional». Esta última nota resulta, sin embargo, un poco oscura, por cuanto normalmente el poder legislativo puede contar a su servicio con cuerpos puramente administrativos que no dependen, sin embargo, por definición,

del ejecutivo. Puede verse, por tanto, que el presente Estatuto es de aplicación bastante reducida sobre todo habida cuenta de que el citado artículo 2.º sustrae del ámbito de aplicación de este Estatuto al personal militar, de seguridad y defensa, lo que resulta lógico tratándose de un Estatuto de Personal civil, el clero oficial, el servicio diplomático, el personal regido por contratos especiales y empresas del Estado y los cargos políticos, incluyendo el personal integrante del Gabinete del Ministro y Secretario de la Presidencia de la Nación, que, conforme al artículo 4.º del Decreto-Ley promulgado del Estatuto, tendrá una reglamentación especial que en ningún caso podrá acordar derechos a la estabilidad y al progreso en la carrera administrativa. La última excepción, importante numérica y cualitativamente, es el personal docente que se rige por su Estatuto propio (Decreto-Ley 16767-56).

Con todas estas restricciones, el actual Estatuto no deja de ser el texto principal de los funcionarios públicos normales, aun cuando de todas formas es de deplorar que no se hayan unificado los diferentes regímenes como medio más eficaz de evitar disensiones internas de la Administración y desaliento y formación de espíritu y cuerpo.

2. *Ingreso*.—El Estatuto señala como norma general el ingreso por el pacto inferior de la carrera correspondiente y previa acreditación de la idoneidad, dejando esto último al desarrollo reglamentario. El art. 3.º del Reglamento establece seis categorías de personal: superior, técnico-profesional, técnico-auxiliar, administrativo, obrero y de maestranza y de servicios. La primera categoría es en principio un estamento cerrado al cual tienen acceso, mediante «concurso de oposición» los que pertenezcan a las tres primeras escalas de las categorías *b*) (personal técnico-profesional) y *c*) (personal técnico auxiliar) o a la primera de la clase *d*) (personal administrativo). Del examen de las condiciones requeridas para el ingreso en las clases *c*) y *d*) se desprende la mayor generosidad de este precepto que permite el acceso a la categoría máxima de la función pública del personal cuya formación, aparte de la que se exige para el concurso-oposición habilitante no pasa de la enseñanza secundaria. De todas formas, cuando en el concurso-oposición «ninguno de los participantes reúna las condiciones requeridas» —es de entender que este precepto será aplicable también cuando queden vacantes aunque se haya cubierto alguna mediante concurso—, se celebrará «concurso abierto en el cual podrán intervenir agentes de la Administración Nacional, como así también personal ajeno a la misma». Para nuestra concepción de la función pública no deja de causar extrañeza esta posibilidad de acceso directo a la jerarquía administrativa máxima, sobre todo, en la forma en que lo establece este precepto reglamentario.

El personal técnico profesional (clase *b*)) está más conforme con nuestro ideal, ya que exige «título habilitante», según las normas particulares de cada función, de oposición previa con arreglo a módulos similares a los nuestros. El personal técnico auxiliar se diferencia del precedente en que

no necesita el título habilitante, puesto que basta «con el ciclo básico de enseñanza secundaria» y la más vaga fórmula de «acreditar conocimientos de la especialidad». Claro es que ha de pasar también un examen de competencia, y la edad mínima para esta clase es la de dieciocho años de edad.

La clase *d*) (personal administrativo) corresponde a nuestro personal auxiliar. Aquí, en cambio, nos encontramos con un precepto unificador que sería descabido haber implantado entre nosotros; en efecto, las condiciones generales de admisión son las de haber aprobado el ciclo de enseñanza secundaria y aprobar el examen de suficiencia en el que se exige un mínimo de cuarenta y cinco palabras por minuto en mecanografía. La edad mínima es de dieciocho años, pero el Reglamento admite la posibilidad de ingreso como «cadete», en cuyo caso las condiciones se limitan a tener aprobado el ciclo completo de enseñanza primaria y una edad mínima de catorce años. También aquí resulta extraño para nosotros este ingreso a tan temprana edad en una escala relativamente alta de la jerarquía administrativa, máxime teniendo en cuenta que al final de la misma se puede estar habilitado para el paso al «personal superior» (clase *a*)), con una formación que teóricamente podría reducirse a la enseñanza primaria. Las demás clases (personal obrero, de maestranza y de servicios), son menos interesantes. Es importante señalar, sin embargo, que a tenor de esta reglamentación están revestidas estas categorías de la consideración de funcionarios públicos; el requisito mínimo es saber leer y escribir y, normalmente, tener completado, o al menos hasta el cuarto grado, el ciclo de enseñanza primaria.

Además de estos requisitos específicos de categoría, los artículos 3.º y 4.º del Estatuto señalan las condiciones generales de admisión: nacionalidad argentina, aptitud física, siendo causa excluyente el padecer enfermedad infectocontagiosa; actuación política conforme a los principios de la libertad y democracia, y no estar comprendido en ninguna de las causas de inhabilitación penal que recoge el artículo 4.º

El último precepto interesante a este respecto es la provisionalidad del nombramiento, que durante seis meses podrá ser libremente revocable si el funcionario no demuestra idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido (artículo 5.º), se sienta así el principio general de un *stage* para todos los cargos públicos, que si bien es defendible desde un punto de vista estrictamente de eficacia, puede ser muy grave para la seguridad de los nuevos funcionarios mientras no se arbitren las garantías suficientes de que no va a utilizarse como arma política. Es este un precepto que no concuerda perfectamente con la evidente falta de formación de los cuadros superiores que han de ser los encargados de aplicar. Hacen falta muchas condiciones intelectuales y morales para enjuiciar correctamente el nivel de un funcionario; y es temible que, en la práctica, o bien caiga en completo desuso este precepto transformándose en un mero trámite, o se ponga al servicio de intereses bastardos.

3. *Deberes y derechos de los funcionarios.*—Los deberes de los funcionarios están enumerados en el artículo 6.º del Estatuto, ampliado por la reglamentación del mismo. en cuanto a los deberes propiamente inherentes a su función, y en el artículo 7.º en lo relativo a los deberes que la condición de funcionario les impone respecto de su comportamiento social. Así, concretamente en este último caso, les están prohibidos las peticiones, trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos relacionados con la función pública hasta un año después de abandonar su cargo; ser contratista o concesionario o suministrador de la Administración, realizar propaganda o coacción política con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones, organizar o recibir homenajes, concretar y efectuar con o entre el personal operaciones de crédito, y por razones de moralidad, violar el secreto profesional, utilizar con fines particulares los elementos de transporte y auxiliares de trabajo y, en general, realizar o fomentar actos incompatibles con la moral, urbanidad y buenas costumbres. En su calidad de funcionario el personal de la Administración pública argentina está taxativamente obligado a prestar su servicio «con eficiencia, capacidad y diligencia, en el lugar y condiciones de tiempo y forma que determinen las disposiciones reglamentarias» y a observar en el servicio y fuera de él una conducta acorde con su condición. La reglamentación de estos dos preceptos extiende este deber al cumplimiento del horario de trabajo, uso de la indumentaria establecida y responder de la eficacia y rendimiento del personal a sus órdenes entre otros deberes menos sobresalientes. Interés tiene el deber de conducirse «con tacto y cortesía» en sus relaciones de servicio con el público, superiores, compañeros y subordinados.

Los derechos de los funcionarios son, esencialmente el de la retribución de los servicios, y en segundo lugar el del ascenso. La retribución, a tenor del artículo 8.º, está integrada por el sueldo y las asignaciones complementarias eventuales, con la modalidad elegible y que en principio cualquiera que sea el organismo en que actúa un funcionario la remuneración será igual para una situación idéntica. A este respecto cabe reconocer la deseabilidad de una medida similar en nuestra función pública. El Derecho al ascenso responde al concepto del artículo 9.º, que define la carrera administrativa como «el progreso del personal dentro de la clase, grupo y categoría que se determina». Ya hemos visto las seis clases básicas de personal, cada una de ellas dividida en grupos. El modo normal de ascenso dentro de la misma clase es la antigüedad; la clase inferior a la superior, por antigüedad y examen de competencia simultáneamente. Cabe señalar también entre los derechos del funcionario el de renuncia. A diferencia de nuestro derecho, donde la simple renuncia no causa efecto mientras no es aceptada, en el presente Estatuto la renuncia del funcionario determina la cesación de su condición de servidor del Estado, con independencia de que se acepte o no, estando únicamente obligado a permanecer en el cargo durante treinta días después de la presentación de la misma. Cabe hablar aquí, por lo

tanto, de una obligación de la Administración a aceptar el desestimiento del funcionario a seguir en su seno (art. 46 *a*) versus, art. 6 *h*). Otros derechos del personal civil reconocidos en el Estatuto son los de licencia, una ordinaria, especial por motivos de salud, y extraordinaria por asuntos personales o de familia, artículo 17) y también a la jubilación ordinaria o extraordinaria y el retiro voluntario (artículo 18). Es original el precepto del artículo siguiente que admite la jubilación forzosa sólo después de transcurridos dos años del límite mínimo para obtener la jubilación ordinaria; sin embargo, la estabilidad afirmada por este Estatuto, que constituye un indudable progreso con relación al régimen anterior, queda siempre en último término al arbitrio de los poderes centrales, por cuanto el artículo 29 admite la separación del servicio por causa no determinada en este Estatuto, si bien en este último caso, y salvo que al ser separado estuviese en condiciones de obtener la jubilación ordinaria, tendrá derecho a hacer efectiva una indemnización según escala. De esta manera viene en definitiva a imponerse la jubilación ordinaria por cuanto en otro caso se corra el riesgo de ser separado discrecionalmente sin derecho a indemnización. De igual manera, la ruptura voluntaria cierra las puertas para reingresar en la Administración civil, las condiciones reglamentarias de no haber transcurrido más de cinco años desde la concesión de la ruptura y estar especialmente calificado para el desempeño de sus funciones, de acuerdo con los datos que habrá en su expediente. Otros derechos secundarios son los del artículo 21, de indemnización especial por traslado, accidente del trabajo, enfermedad profesional y daños por acto de servicio, en derecho de asociación con fines culturales y sociales del artículo 32, las prestaciones médicas, farmacéuticas y de otras clases del artículo 33 y el curioso e interesante derecho del artículo 49, por el cual «a solicitud del personal le será asignada nueva tarea cada decenio, con el fin de facilitarle un mejor desempeño y capacitación. Dicha rotación funcional se acordará preferentemente a aquellos con antecedentes meritorios».

4. *Régimen disciplinario.*—El régimen disciplinario que establece el Estatuto se estructura en seis tipos de sanciones: apercibimiento, suspensión de un mes como máximo, postergación en el ascenso, retrogradación de categoría, cesantía y exoneración. Las cuatro primeras son aplicables por motivos leves, tales como incumplimiento del horario (artículo 36), inexistencia injustificada que no exceda de diez días en el año, falta de respeto a los superiores o al público y negligencia en el cumplimiento de sus funciones. Apercibimiento puede ser aplicado por los jefes inmediatos, la suspensión hasta diez días por los superiores a requerimiento de aquéllos; la suspensión mayor de diez días y la postergación son dispuestas por los Ministros y autoridades superiores de los organismos. Extraña la necesidad de un acto ministerial o de autoridad similar para una penalidad relativamente leve, especialmente puesto que la suspensión no puede ser superior a un mes. La reglamentación del artículo 36 fija con más detalle el procedimien-

to y los motivos de estas sanciones. Así los cinco primeros incumplimientos de horario por año no son sancionables; a partir del quinto hay un apercibimiento por cada retraso, y después del tercer apercibimiento, uno y dos días de suspensión; sobrepasando los diez incumplimientos en el año, se entra en la calificación del artículo 37, que le configura nada menos que como causa para la cesantía, juntamente con motivo tan grave como el concurso o quiebra, el abandono de servicio y la infracción de las previsiones del artículo 7.º. El procedimiento disciplinario es escrito hasta la terminación de la prueba de cargo, dándose vista al inculcado por un periodo de tres a diez días. Se le reconoce el derecho a la asistencia por letrado, así como el principio de no poder ser sancionado más de una sola vez por la misma causa. En cada Ministerio y en los organismos que no pertenecen a la Administración Central del mismo funcionarán juntas de disciplina en número variable y una junta de calificación. Es competencia de la junta de disciplina el dictamen respecto de todo sumario incurrido por razones disciplinarias; de la junta de calificación, la de resolver en todas las reclamaciones que se interpongan por razones de ausencia, calificación y orden de méritos. La junta de calificación puede, antes de resolver, disponer la comparecencia del recurrente cuya negativa se entenderá como desestimiento del recurso. No deja de ofrecer algún interés esta junta puramente administrativa, aunque uno de sus miembros ha de ser letrado, con competencia para resolver los asuntos internos de personal; pero el Estatuto no señala la posibilidad de recurrir contra sus acuerdos, con lo cual cabe preguntarse si se ha estructurado un sistema de garantía suficiente para el funcionario.

5. El último capítulo del Estatuto está destinado a las disposiciones generales, de las cuales ya hemos citado el contenido en el artículo 49 sobre rotación voluntaria del personal. De los demás, el más interesante es la incompatibilidad existente entre el cargo de funcionarios en la Administración Nacional y todo otro empleo nacional, provincial o municipal. También es interesante la obligación que se establece en el artículo 50 de llevar el legajo ordenado del personal en el que consten los antecedentes de su actuación, y estando abierto al examen por los interesados. Por último, es loable, pero a nuestro entender totalmente fuera de lugar, el precepto del artículo 51, que impone al poder ejecutivo la estructuración de un régimen de préstamos hipotecarios para que el personal de la Administración Nacional y «su núcleo familiar» gocen de vivienda propia, así como un sistema de seguros obligatorios de vida y contra incendios, preceptos ambos que podían haberse dejado para leyes especiales, sobre todo el último.

M. PEREZ OLEA