

BASE CONSTITUCIONAL PARA LA CARRERA FUNCIONARIA

MANUEL DANIEL ARGANDOÑA
Profesor de Derecho Administrativo

Se ha dicho que la administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa, porque si el personal se desenvuelve en condiciones inadecuadas, el mejoramiento de la organización y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz¹. Por eso la carrera funcionaria, que es parte sustancial del sistema de administración de personal en el sector público, ha de constituir una de las bases generales en que se sustenten la organización y la actividad de la Administración del Estado. Su implantación tiende, a la vez, a que se cumplan dos objetivos que confluyen en el bien común, que es el fin propio de la organización estatal: por un lado, que la función administrativa se ejerza con la mayor eficiencia en la satisfacción de los requerimientos de la comunidad; pero, por otro, que esta eficiencia se obtenga mediante la consagración de un sistema que posibilite al funcionario, según sus méritos y aptitudes, una satisfactoria realización como persona en el trabajo que presta a la Administración.

Porque es cierto que la Administración Pública está establecida para servir a las personas que, en este sentido, pueden denominarse "administrados", a quienes han de serles reconocidos y asegurados sus derechos y las acciones para reclamarlos cuando aquélla cometa abusos o irregularidades; pero también es verdad que esa Administración está constituida por personas naturales, ("administrantes", en otro ángulo visual)², que son precisamente las que ponen en movimiento las estructuras estáticas y que requieren, como todo ser humano, para

¹Manual de Administración Pública. Naciones Unidas. 1962, 41.

²J. González Pérez, *El administrado*. Abella. Madrid. 1966, 16: "La distinción administrante-administrado excede del ámbito estricto del Derecho Administrativo, para ocupar un puesto central en la Ciencia Política, muy superior al que Carl Schmitt asignara a la distinción amigo-enemigo, o su tocayo Marx a la diferencia de clases".

su perfeccionamiento y eficiencia, el reconocimiento de su esfuerzo y dignidad. Los funcionarios no son ni deben sentirse "amos" o "dueños" de los intereses que se ponen a su cargo; pero tampoco son ni menos pueden ser considerados "siervos" o miembros de una clase inferior. Son, en cambio, "servidores" del interés público y deben formar parte de un cuerpo de trabajo que suponga una carrera digna y respetada.

No sólo por el principio de la protección a la dignidad y el valor de la persona humana, positivamente reconocido en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, sino por las experiencias recogidas en el funcionamiento de la empresa, las técnicas de personal aplicadas en el ámbito de la Administración Pública han determinado que se institucionalice, en los países más adelantados en este aspecto, una "carrera administrativa" en las funciones públicas, carrera que se concibe como un sistema —técnico y jurídico a la vez— en que, por medio de procedimientos y organismos especialmente previstos, se intenta asegurar que sólo la idoneidad, el mérito, la seguridad y la justicia imperen en la selección e ingreso al servicio público, en la permanencia en la función, en el acceso a empleos de mayor jerarquía, en la calificación del desempeño, en el perfeccionamiento, en la aplicación de sanciones y en las remuneraciones y demás beneficios que se otorguen a los funcionarios.

Precisamente con el perfeccionamiento del "principal resorte de la máquina" (el funcionario) se trata de favorecer en definitiva a los administrados, que muchas veces protestan con razón en contra del "burocratismo", el papeleo y la indolencia con que tienen que lidiar ante la Administración³.

Ahora bien, la Constitución Política vigente, dentro del capítulo iv —Gobierno, Presidente de la República—, contiene un párrafo que denomina "Bases generales de la Administración del Estado", en cuyo único artículo (Nº 38), inciso 1º, dispone que la organización básica de la Administración Pública se determinará por una ley orgánica constitucional, que "garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes".

³ "...la primera plegaria que el hombre humilde y sencillo debe elevar cada mañana, no es otra que la siguiente: "De la Administración, ¡hbranos, Señor!": así se expresa González Pérez en el prólogo de su libro ya citado.

Este precepto, acerca de cuyos alcances e importancia conviene reflexionar, entronca sin duda con la tradición jurídica chilena —en la práctica, por desgracia, muchas veces vulnerada— en el sentido de que los nombramientos, promociones y despidos de los funcionarios públicos deben efectuarse por la autoridad conformándose a normas objetivas y no a criterios discrecionales. En la Constitución de 1925 se limitaban, en efecto, en varios de sus preceptos, las facultades del Presidente de la República y de otras autoridades, en relación con los funcionarios, al disponerse que debían ejercerse con arreglo al "estatuto administrativo" o conjunto de normas reguladoras de la relación jurídica de empleo público⁴.

Del contexto de la Constitución actual se infiere que el concepto de "estatuto administrativo" permanece en la misma significación, aunque —aparentemente sin razón valedera— se prescinde de esta expresión formal. Pero a la garantía de la carrera funcionaria, como lo aconseja la doctrina y ocurre así en otros ordenamientos, se le ha dado rango constitucional, obligándose a que las normas legales correspondientes estructuren, a este respecto, un sistema adecuado y eficaz.

¿Y cuál debería ser el contenido de la garantía que habrá de ser establecida en normas legales, según el mandato constitucional?

El establecimiento de la carrera funcionaria supone la aplicación práctica y sistemática de algunos principios fundamentales relacionados con los diversos aspectos de la vida de los funcionarios públicos; la realización de estudios y tareas y la creación de estructuras básicas. Los que generalmente se admiten como esenciales, podrían ser enunciados de la manera siguiente:

1) *Descripción y evaluación de cargos*

Como alguien lo ha recordado bien, diferentes autores y estudiosos de la problemática laboral han coincidido en destacar que el concepto de cargo es el pilar fundamental sobre el cual se edifican las re-

⁴Valga citar el art. 72, N°s 7, 8 y 9, y el art. 105, inciso final. Hace ya algunos años pudimos manifestar, no sin cierto orgullo, en el II Congreso Interamericano de Administración de Personal, en Caracas, cuando se recomendaba el reconocimiento de la "Carrera Administrativa" por las Constituciones, que tal fundamento positivo estaba ya dado en Chile desde 1925.

laciones del trabajo moderno, de cualquiera organización, sea ésta pública o privada. Se ha dicho que es el concepto condicionador de cada una de las técnicas de personal y se le ha definido como "el conjunto único de tareas, labores y responsabilidades que, utilizando ciertos recursos técnicos, es susceptible de ser desempeñado por un trabajador individual en una organización"⁵. Referido a la Administración Pública, equivale al concepto de empleo público, entendido como cometido o conjunto de tareas necesarias para el cumplimiento de los fines de esa Administración⁶.

Ahora bien, mediante un proceso cuidadoso y técnicamente realizado, los cargos o empleos de la Administración Pública, previos los análisis necesarios, habrán de agruparse, describirse y evaluarse según las exigencias de preparación y experiencia, complejidad, originalidad, responsabilidad y otros factores similares, que cada uno o cada grupo de ellos requiera.

Los niveles de empleos que resulten de este proceso servirán de base para su ubicación en una escala de remuneraciones; pero también permitirán identificar el cargo que cada funcionario desempeña, orientarán a los interesados y a la propia Administración sobre la preparación y experiencia necesarias para su desempeño y facilitarán la institucionalización de procedimientos de promoción técnicamente concebidos.

Los criterios para la descripción y la evaluación de los cargos, que se refieren objetivamente a la función que por ellos deba realizarse y no a los funcionarios, han de ser definidos en relación con las funciones que estén asignadas a la Administración Pública⁷.

2) *Reclutamiento y selección*

Toda persona debe tener derecho a acceder a los empleos o funciones públicos, sin otra condición que la de cumplir los requisitos relacionados con su idoneidad, sin discriminación de ningún otro carácter. Deben ser reclutados activamente a los empleos de la Administración Pública aquellos que sean más capaces, seleccionándoseles ob-

⁵L. CASARO G., y otros, *Elementos básicos de relaciones del trabajo y administración del personal*. DERTO. Universidad de Chile. Santiago de Chile, 1977, 93 y 94.

⁶Véase art. 2 DFL 338, de 1960.

⁷*Manual cit.*, 45.

jetivamente mediante exámenes o concursos de ingreso, sobre bases reglamentadas y conocidas.

El ingreso ha de producirse a cada empleo de la Administración, debidamente descrito y evaluado según la preparación que él exija y sus características.

En todo caso, los sistemas de selección deben ser rigurosos e imparciales y deben permitir la posibilidad de reclamo ante organismos calificados.

3) *A igual trabajo, igual remuneración*

Este principio, como en general los que se refieren a la carrera funcionaria, supone también que los cargos se encuentren descritos y evaluados conforme a los criterios antes señalados. Así es posible que se ubiquen en una escala de remuneraciones y sólo de este modo cabe obtener una base estable para la relación entre el cargo y su remuneración, de suerte que a una descripción y evaluación común corresponda una similar ubicación en la escala y, por tanto, idéntica remuneración, con prescindencia de la condición jurídica o administrativa del servicio o institución o empresa en que el empleo esté encuadrado.

Así se evitan las injusticias y rivalidades que se producen por la desigualdad entre los servicios. Son las funciones asignadas a un cargo las que en verdad se remuneran, cualquiera que sea el servicio u órgano administrativo en que sean realizadas.

4) *La estabilidad*

Sin duda el mejor incentivo de atracción hacia el servicio público es el principio de que la permanencia en las funciones administrativas sólo dependerá de la honestidad y la capacidad del funcionario.

Como se ha dicho bien, "la condición más importante es que las personas empleadas en el servicio civil de carrera pasen sus años de trabajo sabiendo, primero, que estarán seguras en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio, y, segundo, que tendrán la oportunidad de ascender de categoría, e incluso de llegar a los puestos permanentes más elevados, si demuestran una competencia progresivamente en aumento en el desempeño de sus deberes"⁸.

⁸Manual cit., 57.

"La estabilidad en el servicio y las oportunidades de progreso son los principios que dan cabal sentido a la expresión "carrera administrativa", se ha dicho también⁹.

El sistema del "botín" o compradazgo o como se le llame, según el cual los empleos de la Administración deben quedar a merced del gobernante o proveerse según las influencias políticas o personales, es precisamente el opuesto al de servicio civil de carrera y no hace falta detenerse mucho tiempo en impugnarlo.

El principio de la estabilidad debe regir, por cierto, para todos los empleos de carrera, pero se admite que haya algunos de carácter político y, por tanto, sujetos a la remoción de sus titulares por el gobernante, cuando se refieren a funciones de alto nivel o rectoras, a través de las cuales se imprima la orientación política predominante. "Pero los deberes correspondientes a esos puestos deben ser claramente definidos y tener como base una sanción legal, de suerte que tales nombramientos puedan estar totalmente separados del servicio civil de carrera ordinario y que no pueda ser indebidamente aumentado su número por presiones políticas"¹⁰.

La estabilidad, sin embargo, no puede significar inamovilidad. La ineficiencia y la deshonestidad deben ser causa de eliminación debidamente reguladas y previstas, de modo que la Administración Pública pueda desprenderse de los elementos que la obstruyen o desprestigian, pero siempre con arreglo a un debido procedimiento.

5) *Ascensos por mérito*

El principio en que se basa la carrera funcionaria, desde el punto de vista de las promociones y en general del acceso a empleos de jerarquía superior, es el principio del mérito. Esto quiere decir que sólo el mérito y la capacidad demostrados por el postulante deben fundamentar la promoción o el acceso a empleos superiores. Pero dentro del factor mérito cabe considerar la experiencia que se hubiera acumulado en un empleo similar, para los efectos de un ascenso, y la falta de promociones, no obstante el desempeño satisfactorio, por no producirse vacantes suficientes en los grados superiores, debe tener una compensación pecuniaria adecuada.

⁹H. Pujol, *El establecimiento del servicio civil y de la carrera administrativa*. Imprenta Municipal. Caracas. 1963.

¹⁰Manual cit. 43.

Podría combinarse un sistema (técnicamente estructurado) de calificaciones periódicas del desempeño funcionario —que se traduciría en listas de mérito, ordenadas según su resultado— con el sistema de concursos. Para ello se fragmentarían los escalafones o series de empleos en niveles o tramos, cada uno de los cuales correspondería a varios grados de la escala de remuneraciones. Para ascender de un grado a otro, dentro de un nivel o tramo, se atendería al orden de prelación de la lista de mérito, pero para el ascenso a un nivel o tramo superior se requeriría el concurso, con admisión amplia o restringida de candidatos extraños¹¹.

6) *Calificación del desempeño*

El funcionario público ha de ser sometido a una calificación objetiva de su desempeño. Esta calificación tendrá, según sea el sistema que se adopte para las promociones, mayor o menor influencia en los ascensos a cargos superiores, pero en todo caso servirá de antecedente para los concursos en que el funcionario postule, será determinante en la eliminación de empleados deficientes y puede conducir a otorgar estímulos especiales de perfeccionamiento.

Por cierto, el procedimiento de calificación debe establecerse sobre

¹¹En cuanto se refiere a la carrera funcionaria, ya desde la década del 60 se impulsaron en Chile los estudios, con el concurso de expertos internacionales, para introducir las innovaciones aconsejadas por las disciplinas administrativas y por la experiencia de países como Suecia, Inglaterra, Francia y otros. Con la dictación del DL 249, de 1974, que estableció una escala única de sueldos, para los servicios y entidades que menciona, se quiso dar el paso inicial en la implantación de la carrera funcionaria. Luego se introdujeron modificaciones por el DL 1607, de 1976, y por el DL 1608, del mismo año, se ordenó que los diversos empleos se agruparan en escalafones tipo, con niveles jerárquicos determinados que abarcaran uno o más grados de la escala única, previa definición y evaluación de las funciones. Por DFL 90, de Hda., de 1977, se definieron las funciones de la Administración Pública, agrupadas en escalafones tipo con varios niveles, comprensivos de diversos grados de la escala, y se fijaron los requisitos de ingreso y promoción. En los ascensos de un grado a otro en un mismo nivel, se mantuvieron las normas vigentes, pero para ascender de un nivel a otro, se establecieron otras pautas: ascendería el funcionario con requisitos del primer lugar de mérito en el primer grado del nivel inmediatamente inferior del escalafón respectivo; en su defecto, el funcionario que le siguiera y así sucesivamente, y si no se pudiese proveer en esa forma la vacante, se llamaría a concurso público de antecedentes.

bases técnicas que le otorguen un alto grado de objetividad y garanticen su ecuanimidad y los derechos de los funcionarios. El expediente u hoja de vida, por ejemplo, en que se anoten tanto los actos meritorios como los desfavorables, debería ser, entre otros, un instrumento para objetivizar el desempeño periódico del funcionario, procurándose que la calificación no sea sólo el reflejo de una concepción subjetiva del jefe, ante la cual los organismos que al efecto se creen carezcan de alternativas para decidir. En todo caso, la imparcialidad de los calificadores, así como en general de las autoridades que deben adoptar las decisiones relativas a la carrera funcionaria, ha de asegurarse mediante recursos de apelación adecuados¹².

7) *Capacitación*

La Administración Pública ha de adaptarse idóneamente a las innovaciones y a los requerimientos que para dar satisfacción a las múltiples necesidades colectivas se le formulan, que en gran medida conllevan elementos o aspectos de acentuada especialización.

Por otra parte, la necesidad de capacitar al trabajador, basada en principios superiores, como el de la dignidad del ser humano, surge —como es obvio— no sólo en el ámbito de la actividad privada, sino muy fundamentalmente en el campo de la Administración Pública, porque si se logra llenar satisfactoriamente ese cometido, se podrá dar a la función pública la verdadera significación de servicio digno y útil prestado con un fin de interés general, que todo funcionario necesita comprender para sentir satisfacción en su trabajo.

Si el sistema de carrera debe ser exigente en señalar requisitos para los empleos descritos técnicamente, condicionando así el acceso a dichos empleos a su cumplimiento previo y al mérito objetivamente demostrado, a todo funcionario debe dársele la oportunidad de progresar facilitándosele la adquisición de aquellos requisitos.

Se reconoce que la enseñanza general que el Estado o los particulares imparten, en todos sus niveles (básico, medio, superior), cumple, también para los efectos de capacitar a los funcionarios, sus fines

¹²En el DL. 1608, de 1976, se remitió la regulación de las calificaciones a un reglamento general para los servicios y entidades regidas por la escala única de sueldos, aún no dictado, siguiendo en vigor, entretanto, los reglamentos aplicables a cada organismo, con arreglo al estatuto administrativo (DFL. 338, 1960).

propios de proporcionar la información, la formación y los conocimientos sistemáticos que los planes respectivos prevén, aunque debe lograrse la máxima coordinación al respecto. Pero se postula que, sin perjuicio de la colaboración que las universidades y otros institutos deban prestar para el adiestramiento de los funcionarios, en programas especiales, el Estado ha de capacitar a sus funcionarios para que se perfeccionen y adquieran mayor idoneidad.

Dentro de los servicios deben organizarse cursos de capacitación y perfeccionamiento y fijarse su relación con las promociones. Deberían establecerse programas nacionales, regionales o locales para estos efectos.

Naturalmente, no todo lo que aquí se ha reseñado podría contenerse en la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Constitución Política. En el sistema de carrera funcionaria, como es fácil comprender, hay materias que serán propias de ley común y aún de normas reglamentarias. En otra oportunidad hemos planteado el problema de la delimitación de competencias entre una ley orgánica constitucional y una ley ordinaria y de los criterios que en algunos casos sería necesario aplicar para este efecto¹³. Pero sin duda, la relación de empleo público, con los deberes y derechos que supone, es materia que debe regular una ley estatutaria común, esto es, el estatuto administrativo, entendido en la acepción amplia, que jurisprudencialmente y con base constitucional le ha sido otorgada, como toda disposición o norma que regle el vínculo jurídico entre Administración y funcionario. Esta legislación común, sin embargo, tendría que estar inspirada y dar aplicación en sus preceptos a los principios y normas básicas que acerca de la carrera funcionaria se contengan en la ley orgánica constitucional sobre la materia.

Ahora bien, entre la normativa que necesariamente debería encontrarse en la ley orgánica constitucional relativa a la carrera funcionaria, cabría señalar la que se refiere a los siguientes aspectos:

Obligatoriedad de los concursos, sometidos a procedimientos técnicamente objetivos, para el ingreso a la Administración;

Derecho a la estabilidad en el cargo, el que sólo pueda perderse por una causa legal que no sea la discrecional decisión de la autoridad.

¹³Véase nuestro *Las leyes orgánicas constitucionales y la indelegabilidad*, en *Gaceta Jurídica* Nº 37, 1983, 5-11.

Posibilidad de que la ley establezca cargos de la confianza exclusiva del Presidente de la República, pero excepcionalmente y siempre que esta calidad resulte necesaria para empleos específicos en razón de su naturaleza, jerarquía e importancia;

Calificación del desempeño de los funcionarios, de acuerdo con procedimientos técnicos que aseguren su objetividad y tomando en consideración los hechos desfavorables y meritorios oportunamente registrados; calificación que pueda servir de base tanto para los ascensos y concursos como, según el caso, para el otorgamiento de estímulos o la separación de las funciones;

Sistema de promociones por ascenso o concurso, sobre la base del mérito y la idoneidad, técnica y objetivamente apreciados;

Responsabilidad disciplinaria determinable con arreglo a un debido procedimiento.

Derecho a reclamar de las decisiones de la autoridad relacionadas con la carrera funcionaria, de acuerdo con los procedimientos que deberían establecerse;

Sistema de capacitación con programas nacionales y regionales, que coordine los niveles de enseñanza general y los cursos especiales para el personal con las exigencias para el desempeño de los empleos, y posibilite la celebración de convenios con instituciones públicas y privadas.

No obstante el avance que en el ordenamiento positivo chileno representaron los DL 249, de 1974, así como los DL 1607 y 1608, de 1976, y el DL 90, de Hacienda, de 1977; en cuanto se refiere, en general, a la carrera funcionaria, ha habido después, en algunos aspectos, retrocesos, y especialmente la estabilidad en los empleos se ha visto deteriorada gravemente por numerosas disposiciones legales que otorgan poderes discrecionales, no sólo al Presidente de la República, sino a los jefes de servicios, para eliminar funcionarios.

Si se dictare la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38 de la Constitución Política para asegurar —como el precepto lo exige— la carrera funcionaria, no podría menos que contener los principios y normas que hemos reseñado, en cuyo caso la legislación común a la sazón vigente, en cuanto fuere contraria a lo que aquélla prescribiera, debería entenderse derogada, tanto porque constitucionalmente las bases del sistema de carrera serían las que la ley orgánica estableciera y una ley ordinaria no podría marginarse de ta-

les bases, cuanto porque operaría una derogación tácita por el imperio de una ley opuesta y posterior.

Sin duda, la ley orgánica constitucional cuya dictación ordena el citado artículo 38 de la Constitución habrá de constituir un significativo progreso para la función pública administrativa, tanto desde el punto de vista de la organización general de la Administración del Estado, como por la garantía de la carrera funcionaria que tendría que instituir de modo fundamental.