

DOCTRINA

EL SERVICIO CIVIL EN LA REPUBLICA DOMINICANA

Los empleados y funcionarios públicos dominicanos en los momentos actuales, como lo estuvieron en el pasado, se encuentran desprovistos de un estatuto jurídico que regule sus relaciones de trabajo con el Estado e instituya a su favor un verdadero régimen de derecho. Su status, jurídicamente, y después de haber transcurrido más de un siglo desde el advenimiento de la República, es inferior al que amparaba al servidor público del año 1844. Para ese entonces la Constitución política del Estado estableció que el Presidente de la República sólo podía suspender un empleado o funcionario público cuando hubiere cometido un delito “en razón de su oficio”. En la primera enmienda constitucional, la de 1854, se introdujo la cláusula vigente hasta la fecha, que faculta al Poder Ejecutivo a remover libremente a los servidores de la Administración Pública, salvo algunas excepciones legales o constitucionales.

Nuestro Código de Trabajo —instrumento que regula las relaciones obrero-patronales— expresamente excluye como beneficiarios de sus disposiciones a los empleados estatales y señala que sus relaciones de trabajo estarán regidas por leyes especiales, que aún no han sido promulgadas.

Si el empleado y el obrero de la empresa privada gozan de un status que le ha sido reconocido y garantizado por los poderes públicos, ¿por qué seguir discriminando al servidor estatal y no concederle los beneficios que le proporcionaría el establecimiento de un sistema científico de administración de personal?

En tal sentido, la República cuenta con innumerables y antiguos precedentes de esfuerzos oficiales encaminados a orientar el manejo de personal público. Apunta el historiador E. Rodríguez Demorizi, que en 1881 el Gobierno del Presidente Meriño ofrecía a los graduados de la Escuela Normal, entonces bajo la dirección del maestro don Eugenio María de Hostos, “la

preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigen”. Posiblemente la primera acción oficial de significación para desarrollar el Servicio Civil se produce en 1913 cuando el gobierno de la época declara por el Decreto No. 5272 que los empleados y funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves e incompetencia. En ese mismo año, el General Bordas Valdez, Presidente de la República, dispone mediante reglamento, que los cargos técnicos del Departamento de Obras Públicas deberán cubrirse a través de exámenes de oposición.

Posteriormente, y a raíz de la primera intervención norteamericana, el Jefe del Gobierno Militar, mediante Orden Ejecutiva No. 66, del año 1917, ordena el establecimiento del Servicio Civil con la finalidad de asegurar el más alto grado de eficiencia en los servicios públicos. En el año 1920, el Gobernador Militar promulga la Orden Ejecutiva No. 452, que instituye el Servicio Civil.

Esta Orden Ejecutiva vino a regular las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado, creando para tales fines una Comisión de Servicio Civil integrada por un Presidente y dos Comisionados, todos nombrados por el Poder Ejecutivo. Las funciones más importantes de dicha Comisión eran las concernientes a nombramientos, ascensos, traslado y destituciones de los empleados y funcionarios públicos. También se le confirió el poder de realizar investigaciones en los asuntos relacionados con el Servicio Civil.

Es preciso advertir que los Estados Unidos desde el año 1883 vienen aplicando la Ley Pendleton sobre Servicio Civil, sancionada por el Congreso luego de que un “buscador de empleo” ultimara al presidente John Garfield. Desde entonces se erradica la influencia política en los nombramientos de personal para los puestos clasificados de la administración pública

norteamericana. Este sistema, contenido en la referida Ley Pendleton, fue trasplantado en nuestro país sin sufrir las adaptaciones necesarias al medio nacional.

Meses después de la puesta en vigencia de la citada Orden Ejecutiva No. 452, el Gobierno Militar promulga una nueva Orden Ejecutiva, la 490, y extiende los poderes conferidos a la Comisión de Servicio Civil. En virtud de esta disposición enmendatoria, la Comisión, en ejercicio del amplio poder de investigación que le atribuía la ley podía expedir "órdenes de allanamiento". Esta disposición, amén de ser incompatible con nuestro tradicional sistema jurídico, resultaba un exceso de poder.

Merece destacarse la importancia que el sistema de personal de la especie concedió a la selección. La ley de la materia reglamentó, de modo principal, todo el proceso de reclutamiento y selección de personal: Publicidad, Exámenes de Oposición, Juntas Examinadoras, Clasificación y Registro de los Exámenes, Requisitos de Admisión y otras fases del proceso.

Resulta evidente el objetivo primordial del sistema comentado: evitar que los ineptos ingresaran a la administración pública y excluir la influencia política o de cualquier índole en el nombramiento de empleados y funcionarios en el servicio clasificado. Es también evidente que la antes mencionada Orden Ejecutiva No. 452 omitió aspectos vitales de la administración de personal como son: Clasificación y Evaluación de Puestos, Calificación de Personal, Adiestramiento en Servicio, y otros.

Otro aspecto significativo de la Orden Ejecutiva en cuestión es el referente a política y religión, al estatuir que: "para los efectos de nombramiento, ascenso o destitución de un empleado o funcionario público, o de cualquier asunto que se relacione con esta ley, no se prestará atención alguna a las ideas políticas o religiosas" de los servidores estatales.

El sistema de administración de personal de que tratan las Ordenes Ejecutivas referidas, aun cuando procedía de un medio cultural, social y económicamente diferente al nacional, puede calificarse de satisfactorio para la época de su vigencia. Sin embargo se carecen de datos e informaciones referentes a su aplicación real en la República.

Luego de la nación haber readquirido el dominio de su soberanía, en 1929 es promulgada la

Ley No. 1144 con el objeto de establecer y mantener un Servicio Civil idóneo en todos los departamentos oficiales, incluyendo los entes municipales. Esta Ley no deroga las Ordenes Ejecutivas sancionadas por el régimen interventor, lo que hace suponer la existencia previa de una disposición derogatoria en tal sentido.

El estatuto de 1929, en sentido general contenía la misma filosofía de sus leyes predecesoras, aun cuando difería en algunos aspectos importantes. La Orden Ejecutiva No. 452 delegaba en la Comisión del Servicio Civil lo relativo al "nombramiento, restitución, transferencia, ascenso, descenso y destitución de los funcionarios y empleados públicos". La nueva legislación delega estos poderes en otros funcionarios.

A la Comisión de Servicio Civil instituida por la Ley de 1929 le fueron limitados sus poderes: no podía expedir órdenes de allanamiento. Su jurisdicción, aunque amplísima, se circunscribió principalmente a dirigir y supervisar el proceso de reclutamiento y selección de empleados y funcionarios a ser nombrados en el servicio clasificado, y a dirimir administrativamente los conflictos de trabajo surgidos entre el servidor público y el Estado.

Cabe señalar que tanto la legislación patrocinada por el Gobierno Militar como la del 1929, dividieron los puestos de la Administración Pública en dos sectores: no clasificado y clasificado. Sólo a los empleados y funcionarios del sector clasificado se les confería estabilidad, puesto que su ingreso al servicio público era en base al mérito personal demostrado a través de exámenes de libre competencia.

La Ley de 1929 previó los procesos y elementos del Servicio Civil en forma muy general, omitiendo procesos importantísimos. Correspondió al Reglamento No. 1230, sancionado por el Poder Ejecutivo al final de 1929, regular estas disposiciones generales y complementar otros procesos de la Carrera Administrativa, de modo principal los exámenes: previó aspectos como la prohibición de que los examinados o aspirantes a empleos por oposición identificaran su examen con sus nombres respectivos, y el orden y publicidad del registro de la calificación obtenida, para fines de remitir una terna de candidatos al Jefe del Departamento donde se produjera una vacante. Publicar el registro de elegibles es un tema

controversial en la administración de personal contemporánea.

Otra previsión importante del Reglamento de referencia fue la de instituir un verdadero procedimiento administrativo y contradictorio para los casos de violación a la ley por los servidores estatales. Estableció al efecto el cargo de Juez Instructor, nombrado por la Comisión de Servicio Civil con la finalidad de instruir el expediente correspondiente al empleado o funcionario acusado de contravenir el estatuto de personal. Concluida la sumaria administrativa el Juez Instructor presentaba las acusaciones ante el Jefe del Departamento al cual pertenecía el empleado o funcionario. El jefe departamental tenía capacidad para decidir el caso. Pese a que al acusado se le reservaba el derecho de impugnar en casos determinados la decisión condenatoria ante la Comisión de Servicio Civil, no cabe la menor duda de que el Jefe del Departamento podía convertirse en Juez y parte a la vez.

El sistema previsto en las disposiciones legales promulgadas en el 1929, adolece de las mismas omisiones de la Orden Ejecutiva No. 452. No obstante refleja una completa adaptación a la realidad dominicana de entonces. Y aun cuando no consagró la prohibición de que ningún servidor estatal podía ser discriminado por razones políticas, religiosas o de cualquier otra índole, el sistema, por lo menos literalmente, fue adecuado al momento.

Hay que hacer notar que los procesos técnicos administrativos en países más avanzados que el nuestro, comenzaron precisamente a partir de la década de 1930.

En el año 1942 es promulgada la Ley No. 43 que crea un organismo denominado Comisión Nacional del Servicio Civil con la finalidad principal de "organizar y dirigir las pruebas de capacidad de las personas que aspiren a ingresar en las diferentes ramas de la Administración Pública", exceptuando los cargos que tradicionalmente se han considerado como políticos o de confianza.

Esta disposición legislativa de manera expresa deroga y sustituye la Ley No. 1144, del 25 de mayo de 1929 y deja sin efecto el Reglamento No. 1230 del mismo año.

Ante la indicada derogación y sustitución cabe preguntar: ¿Tuvo aplicación real el sistema de personal previsto por la legislación promulgada en 1929? Es decir, ¿la ley 1144 y el Reglamento 1230 fueron aplicados durante el período 1930-1942?

Es evidente que la respuesta es negativa. Durante ese período y otros posteriores todas las acciones de personal han estado centralizadas a nivel político.

Parece ser que los legisladores de la época advirtieron, bastante tarde por cierto, la incongruencia que significaba la vigencia aun teórica de un sistema de personal como el consagrado en el 1929 y las características y peculiaridades del régimen político imperante: totalmente incompatible con un progresista programa de personal.

La citada Ley No. 43 destruyó todo un sistema de personal a nivel gubernamental al convertir la Comisión Nacional del Servicio Civil en una institución que sólo tuvo una función básica: la capacitación, ignorando de modo absoluto aquellos procesos y fases que constituyen la condición sine qua non de la Carrera Administrativa.

La misma función de capacitación tuvo sus graves fallas. Es la propia ley la que clasifica los servicios estatales y asigna las materias y prácticas a dictarse en cada uno de los servicios públicos. Más que un adiestramiento en servicio representaban dichos programas una orientación cultural, desvinculada por completo de los quehaceres administrativos y técnicos asignados al puesto. En tales circunstancias el empleado jamás podía aumentar sus conocimientos, destrezas y habilidades en función del puesto que desempeñaba. El adiestramiento de hoy día estudia profundamente el puesto y luego diseña el tipo de curso más adecuado para lograr una efectiva capacitación.

En el mismo año de 1942, el gobierno de turno promulga la Ley No. 89 que modifica la señalada Ley 43. Esta nueva ley entre otras cosas establece una nueva categoría de servicio y confiere autoridad a la Comisión Nacional del Servicio Civil para programar los cuadros de materias, temarios, designación de jurados, fecha de exámenes y otras previsiones.

Un año más tarde, en 1943 es nuevamente modificada la susodicha Ley No. 43. En efecto la Ley No. 284 enmienda dicha ley al establecer un nuevo período de vigencia de los Jurados nombrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. También establece otras modificaciones de menor importancia.

En la postrimería del año 1943, surge una nueva legislación que deroga y sustituye las preindicadas leyes Nos. 43, 89 y 284. Esta fue la

Ley No. 472 que también instituyó la Comisión Nacional del Servicio Civil con la misma finalidad y estructura que las comisiones predecesoras. Sin embargo a esta última le fue limitada su jurisdicción al excluir de las pruebas de capacidad a ciertos empleados como los Alguaciles, el personal de la Secretaría de Estado de la Presidencia y otros.

Aun cuando el estatuto en cuestión organiza todo un proceso de reclutamiento y selección de personal, comenzando desde la publicidad hasta la calificación de exámenes, dicha ley, como las anteriores, careció de otros elementos y procesos imprescindibles para el desarrollo de un sistema de personal público.

En 1946 es promulgada la Ley No. 1184 que deroga y sustituye en todas sus partes la Ley No. 472. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista por esta Ley tenía las mismas atribuciones e integración que las anteriores. Uno de los aspectos más resaltantes de esta nueva ley fue lo concerniente a que en lo adelante el ciudadano interesado en prestar servicios en el Gobierno central o en un municipio, debía presentar en todos los casos "como suplemento a la solicitud que hubiere elevado, un Certificado de Capacidad expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil", según el caso.

Independientemente de cuestionar la aplicación real de los textos jurídicos promulgados a partir de 1942, cinco en total, cabe señalar que el hecho de que el legislador dominicano produjera tantas legislaciones inadecuadas, unas derogatorias y sustitutivas, y otras enmendatorias, en un período de tiempo relativamente corto, pone de manifiesto que a nivel político y administrativo no existía una conciencia definida sobre el Servicio Civil.

Tales circunstancias, unidas al evidente antagonismo existente entre un sistema de personal basado en el mérito y el régimen político de la época, impulsan a los integrantes del Congreso Nacional a sancionar la Ley 2680 del año 1951 que suprime la Comisión Nacional del Servicio Civil, derogando la ya citada Ley 1184 de 1946. Al motivar la ley de la especie expresaron los legisladores de turno: "en la generalidad de los casos los cargos y empleos de la Administración Pública en sus diversas ramas, se proveen por medio de ascensos de funcionarios o empleados con la debida experiencia y en otros casos por candidatos que proceden de los diversos centros de enseñanza

que existen en el país, con diplomas que acreditan su capacidad".

Los motivos expuestos carecen de validez científica; más bien sirvieron de base para elaborar una salida política. Así concluye la historia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sus restos, —muebles y documentos— reposan, por mandato de la ley, en la Dirección General de Bienes Nacionales y en el Archivo General de la Nación.

Es en el año de 1962 cuando nuevamente se vuelven a remover las cenizas del Servicio Civil. Durante el gobierno del Consejo de Estado fue propuesto un proyecto de ley que para algunos entendidos en la materia no fue más que una copia del progresista y avanzado Estatuto de Personal de Costa Rica. Dicho proyecto no mereció la aprobación gubernamental.

El Secretariado Técnico de la Presidencia, creado mediante la Ley No. 10 de 1965, viene a constituir otro gran ensayo oficial encaminado a promover el Servicio Civil, ahora a través de una estructura especializada como es la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Estipula la Ley No. 55 del mismo año, la cual además integra al Secretariado Técnico, que una de sus funciones será: "Establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal que empleará empleados idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos".

Resulta a todas luces evidente que la ONAP ha tropezado con obstáculos diversos para desarrollar un Servicio Civil a nivel estatal, obstáculos de diferentes órdenes: políticos, económicos y administrativos. Mas, en su abono es oportuno indicar que la implantación de un sistema de personal público es un proceso que necesariamente tiene que desarrollarse a largo plazo. Es un proceso de educación dirigido a todos los sectores nacionales a fin de crear una verdadera conciencia administrativa y una receptividad favorable no sólo al Servicio Civil, sino a la urgente reforma administrativa en general que demanda el sector público.

En los meses posteriores a la toma de posesión del primer gobierno del Dr. Balaguer, el núcleo de legisladores de oposición presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en cuya elaboración participamos.

Expertos nacionales y extranjeros han

considerado dicho proyecto como excelente. Sin embargo contiene fallas y omisiones de alguna importancia. Un punto discutible ante la prohibición constitucional de delegar las funciones conferidas a cada poder del Estado, es la delegación de poderes que otorga el proyecto a los Ministros o Secretarios de Estado para nombrar todo el personal técnico, administrativo y auxiliar de su respectivo departamento, cuando la facultad de nombramiento de los servidores públicos está reservada constitucionalmente al Presidente de la República.

Uno de los aspectos más acorde con la realidad política y administrativa nacional, es la disposición del proyecto en cuestión, cuando expresa que: "la implantación de la Carrera Administrativa en las dependencias del Poder Ejecutivo se llevará a cabo de modo gradual, con base en planes pilotos que inicialmente se desarrollarán en uno o más Ministerios u oficinas, para luego hacer las adaptaciones útiles en otros Ministerios u oficinas". En el país es difícil iniciar la implantación del Servicio Civil simultáneamente en todas las dependencias estatales. Existen limitaciones de carácter político y económico.

En países donde la implantación del Servicio Civil se ha realizado de inmediato, alcanzando la estabilidad a todo el personal de carrera desde el momento mismo de la promulgación de la Ley o Estatuto, la experiencia ha sido desalentadora. En algunos casos se ha institucionalizado la ineficiencia en el servicio público al premiar con la estabilidad al empleado incapaz. Es pues preciso que la estabilidad sólo beneficie a los empleados y funcionarios idóneos, luego de que su idoneidad haya sido valorada por medios adecuados.

El Presidente Balaguer, quien en reiteradas ocasiones durante su primer mandato de gobierno expresó la necesidad de que en la República se implante un Servicio Civil de Carrera, en el discurso

de toma de posesión de su segundo período presidencial reconoció la necesidad de que la Administración Pública sea estructurada sobre bases científicas, desvinculada de las incidencias políticas. A tales fines ponderó el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que le fuera sometido por la Oficina Nacional de Administración y Personal, el cual nos correspondió preparar, junto a un compañero ecuatoriano.

Al presentar el proyecto ante el Congreso Nacional, el 27 de febrero de 1971, el Presidente Balaguer señaló: "En este proyecto se contempla el establecimiento del Servicio Civil en forma gradual, tanto en los sectores del gobierno central, como descentralizado. Este régimen entraría en vigor en un plazo de varios años", indicando que se iniciaría en las oficinas recaudadoras del Estado.

El Listín Diario al comentar, editorialmente, el discurso del Presidente, destacó el proyecto y expresó: "en la forma gradual con que propone el Presidente sería el primer y gigantesco paso hacia la modernización y eficiencia de la Administración Pública".

Este proyecto no llegó ni siquiera a discutirse en ninguna de las cámaras, no obstante su motivación y presentación por el titular del Poder Ejecutivo. Representa el último esfuerzo dirigido hacia el desarrollo científico de un sistema de administración de personal público.

En los momentos actuales, es necesario que políticos, administradores y ciudadanos en general, estén conscientes de que la implantación del Servicio Civil es un requerimiento prioritario para el desarrollo administrativo en el país, y que indefectiblemente habrá de realizarse gradualmente. Es pues, todo un proceso de educación.

RAYMUNDO AMARO GUZMAN