

El Trabajador Público y la Administración

Por GUSTAVO BACACORZO

Profesor Auxiliar

Resumen: El presente ensayo desarrolla la teoría de la estabilidad y de la lealtad del trabajador público, relacionando ambas instituciones político-jurídicas con los consiguientes derechos consagrados por la legislación peruana. Diferencia lealtad de fidelidad, distinguiendo —en cuanto a la estabilidad— el comportamiento de los trabajadores al servicio del Estado, según el nivel jerárquico a que pertenezcan.

Comencemos por determinar conceptualmente el ámbito de la expresión "trabajador", propósito que nos lleva a referirnos previamente al trabajo como elemento sustantivo y generatriz. Aparentemente podría creerse que el Título de este artículo es inadecuado o —a lo sumo— como un caso menor de naturaleza simplemente terminológica. Pero no es así.

Trabajo es la actividad que produce bienes o servicios con una trascendente liberación y dignificación del hombre como unidad sicosocial, y que, en principio, se realiza en relación de subordinación.

Consecuentemente, *trabajador* es la persona física que fundamentalmente ejecuta dicha actividad, que cumple un proceso complejo de transformación de la naturaleza, de combinación de productos y de tareas de satisfacción colectiva, todo lo cual comunica un lento o rápido cambio en el hombre mismo en forma directa o por un permanente reobrar del medio social en que actúa.

En nuestro país se utiliza aún indistintamente expresiones tales como servidor, agente público, funcionario, empleado, obrero, etc., que están grandemente arraigadas y con la intención de que todas ellas son sinónimos. Sin embargo, tal pretensión es inexacta, pero poco a poco se irá imponiendo el adjetivo que nosotros estamos empleando, no sólo por evidentes razones doctrinarias que fundamentan el Derecho de Trabajo y

el Derecho Administrativo, sino por que hay incluso texto impreso al respecto en nuestro ordenamiento legal vigente y de inmediato vigorizado. (1)

Sin controvertir ahora las variadas tesis sobre la naturaleza jurídica de la relación *Estado-trabajador*, nos reafirmamos en la teoría estatutaria, que puede sintetizarse en los siguientes extremos simbióticos.

- complejo normativo que establece de antemano un status, al que el trabajador público —para ser tal— debe someterse incuestionablemente, sin que quepa la posibilidad de “negociar legalmente” con el Estado; y,
- dicho *status legal* tiene que ser respetado y garantizado por el Estado mismo a plenitud, en tanto no sea modificado jurídicamente, bajo las consiguientes responsabilidades.

Que el derecho de trabajo está ejerciendo cada vez mayor influencia en el campo laboral-administrativo es asunto de innegable y saludable realidad, por razones de orden principista dentro de la unidad del fenómeno del trabajo, cualesquiera que sean las relaciones y dependencias del trabajador. (2) Y en virtud de la publicización del Derecho, la acción administrativa —a su turno— incide en el campo laboral propiamente dicho, con tanta decisión y profundidad, que estamos en condiciones de comprobar que el derecho de trabajo no solamente es ya público, sino aún fuertemente *estatutario*, pues ya no es posible el absoluto predominio del patrón sobre el vendedor de su esfuerzo productor (trabajador) sino que la legislación y la jurisprudencia se esfuerza por cubrir las principales materias de la legislación de trabajo y esto significa la creciente complejidad normativa donde impere la voluntad del Estado moderno y no precisa y liberalmente de los extremos de la relación.

Hablemos del Derecho de Trabajo no solamente para cerrar el circuito de lo laboral y de lo laboral-administrativo, sino

(1) D.L. 18350 —Ley General de Industrias, Parte Cuarta — Definiciones Operativas: “Trabajadores.— Todas las personas que prestan servicios a tiempo completo en una Empresa Industrial”, dice el texto legal. La limitación del tiempo no obedece a principios doctrinarios, sino a la necesidad de impedir la participación comunitaria en más de una Empresa.

Y el D.L. 18471, de estabilidad laboral (artículo 19) habla del “trabajador”, en forma perfecta. Se dan pues pasos evidentes para ir a la unificación de la clase trabajadora.

(2) Estorgio Sarria. Derecho Administrativo. Tercera Edit. notablemente adicionada en doctrina, legislación y jurisprudencia. Bogotá (Edit. Temis), 1957 339 p.

porque en el Estado tiene legítima vigencia, como lo determina expresamente el nuevo y muy importante régimen establecido por el Decreto Ley 17876, que ha superado el caos anteriormente reinante, aunque cabe todavía perfeccionarse. (3)

¿Qué es racionalmente el trabajador público?

Un elemento de insospechada importancia en el quehacer cotidiano colectivo, cualesquiera que sea la clase de labor que le toque efectuar dentro de los dos grandes rubros que polarizan al Estado: producción de bienes o prestación de servicios.

Nada se podrá hacer sin él; todo será posible realizar con su consciente, especializada y honrada colaboración y reconocimiento de su aporte. Es el genuino auxiliar del Derecho —aún el más lego en materias jurídicas—, porque su actuar debe recoger del modo más cabal y sin pausa la voluntad de la Nación que está objetivada en la norma dada por el organismo representativo de ella, esto es, el Estado. Toda la función administrativa es esencialmente legal, aún en manifestaciones aparentemente alejadas o diferentes como las de contabilidad, de abastecimientos o logística, en inspeccionar dependencias distantes y pequeñas, en revisar tropas o en inaugurar un congreso o una obra pública. De cualesquiera de tales actos puede desprenderse de inmediato una responsabilidad para quienes tenían que participar activamente en ellos o mediatamente para quien recibe o consiente sin las debidas garantías o cumplimiento de requisitos legales predeterminados. (4)

(3) En el próximo número de esta Revista aparecerá un comentario integral sobre el nuevo sistema remunerativo.

(4) Urge una Ley de responsabilidad del trabajador público. A iniciativa del doctor Marlo Alzamora Valdez, Decano del Colegio de Abogados de Lima, y durante la gestión del doctor Javier de Belaunde como Ministro de Justicia y Culto, se dictó la Resolución Suprema N° 9-AL, de 9-VII-1967, nombrando una Comisión ad-hoc integrada —entre otros— por el suscrito. Después de un largo y minucioso debate —que se prolongó durante 15 meses, con una sesión semanal— se debió entregar un dictamen en mayoría; y uno singular, por el doctor Bacacorso. Hablándose entregado sólo el primer dictamen, el Colegio de Abogados de Lima por Oficio de su Decano doctor Alberto Ruiz Eldredge, hizo notar esta omisión y solicitó la remisión del proyecto de Ley para su consiguiente estudio, del que se pudo concluir que el instrumento preparado tenía inspiración retrógrada en varias de sus instituciones. Parece que el actual Gobierno también fue del mismo parecer, quedando definitivamente descartado dicho trabajo de la Comisión.

Reordenada la Administración y dictadas importantes leyes, conviene preparar otro proyecto, acorde a las realizaciones imperantes. De un ordenamiento claro y preciso derivará un actuar seguro, posibilitando sanción también segura y oportuna, prestigiándose así la Administración.

El trabajador público es pues el gran ejecutor, ayuda, inspirador y previsor para el gobernante, para la autoridad. Y en esa medida va a posibilitar el desarrollo integral de la comunidad. Si incumple tales funciones o las toma con reticencias o con protervas miras, desnaturaliza su rol, entraba la acción prospectiva y crea inestabilidad en el aparato estatal, siempre blanco de críticas y siempre también agobiado por el abrumador fenómeno de la presencia creciente de problemas de orden social.

Pero esto no puede significar en modo alguno la negación del derecho de sana y fundada demostración de errores presentes o de aquellos que vienen persistiendo como una secuela negativa. Toda transformación debe dar cabida —fervorosa y profunda— a rectificación propia o extraña, no sólo por desnaturalización intencionada, sino porque el tiempo hace caducar ideas e instituciones o porque ahora comprendemos mejor aquello que antes creíamos correcto o lo que no acertábamos con satisfactoria fórmula.

Todo ello se ve con sutileza en el llamado deber de *lealtad*, que tiene una doble objetividad: lealtad consigo mismo y lealtad con la sociedad, a través del Estado. Trátase sin embargo, de una adhesión a principios y no a personas. Es una rectitud de conciencia y no un acatamiento peyorativo. Con la evolución del Estado se ve ahora nítida esta sinceridad principista; ayer era la "fidelidad" al soberano, cualesquiera que fuese su conducta pública; hoy, es la lealtad a las bases programáticas, al manifiesto político y aún más, a la defensa suprema del derecho de las grandes mayorías nacionales concretada en su bienestar y superación irrestricta. (5)

La Reforma de la Administración Pública

Nuevas perspectivas generan urgencia de cambios integrales y no de meros remiendos, es decir, se impone una reforma en las dependencias estatales, creando algunas, cancelando otras o desdoblado o fusionándolas e incluso asignándoles nuevas o diferentes funciones, en atención a una presencia efectiva y amplia del Estado en el campo interno como en el internacional.

(5) Fritz Kern, conocido administrativista, magistralmente da profundidad histórica y desarrollo ideológico a éstos y otros principios conexos en su clásica obra *Derechos del Rey y Derechos del Pueblo* (Traducción y estudio preliminar por Angel López Amo. Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1955; ps. 40-150-161, etc.).

Consecuentemente, en toda reforma encontramos nueva *Política de la Administración* (objetivos fundamentales, metas inmediatas o progresivas), que hay que realizar moderna y exclusivamente a través de técnicas escogidas de la gama que proporcionan las *Ciencias de la Administración* (organización, sistema, métodos), naturalmente dentro de fórmulas jurídicas que están destinadas a posibilitar la obtención de las finalidades propuestas y que consagra el Derecho Administrativo (principios de Derecho Público, normas positivas, costumbres y usos prolegem), en función inocultable de cambio o acaso también de revolución social. (6)

Justamente en estas circunstancias el trabajador público por su substrato político y por la orientación innegable que debe inspirar su acción, no puede en modo alguno tener una conducta de acomodo o exhibir una voluntad incondicional de servicio, sobre todo cuando se producen trasiegos económico-social-políticos, como en el caso de una monarquía que se convierta en república, o de un gobierno fascista que deviene socialista, o de uno feudal que inicia amplia transformación de tales estructuras para quedar firmemente identificado con el pueblo.

Continuar al servicio del aparato público en tales condiciones es lógico y ético para quienes desempeñan tareas intrascendentes o alejadas del poder decisorio, pero de ningún modo para quienes sean titulares de funciones que impliquen dirección o intervención misma en la política imperante, a menos que se produzca un cambio leal de mentalidad en tales personas, lo que habrá que demostrar palmariamente por obvias razones de seguridad política y de propia moral. (7)

Y es entonces que el deber de *lealtad* podrá ser mejor cumplido y precisamente garantizado si el trabajador no se deja ganar por inacción asediante y ese "pasar" liberaloide y antipro-

(6) Hacíamos ya clara y oportuna alusión a este fenómeno socio-político en ocasión de resumir los aspectos notorios de la acción legislativa en lo tocante a la Estructura del Estado, Métodos y sistemas y Funciones y procedimientos (Memoria del Decano del Colegio de Abogados de Lima Dr. Alberto Ruiz Eldredge, 18-III-1968 — 18-III-1970, anexo N° 13, p. 72-82. Imp. Edit. "Atlántida", Lima, 1970).

(7) El derecho peruano distingue —en principio— entre empleados de carrera y adscritos, y dice que éstos son quienes desempeñan cargos de confianza, técnico o político, cerca de altos funcionarios públicos (Ley 11377 — Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, Artículo 6º inciso c), Artículo 9º; y Reglamento Artículo 5º; Reglamento general de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Artículo 72º, 141º, 142º y 143º). Dichos conceptos no corresponden exactamente al criterio doctrinario expuesto, pero lo ilustran por su evidente contenido político.

ductivo que muy pronto anquilosará a quienes cotidianamente no practiquen actos de auto remozamiento, de cambio, de ampliación de horizontes y complementariamente de vigilante actitud crítica de cada actividad que se realiza o de cada institución que se incorpora, en vía de integral comprensión del fenómeno y de genuina vigencia; propendiendo a la vulgarización, simple y llana, para llegar a todo trabajador y aun a todo administrador, para que —como ejercicio democrático— pueda efectivizar sus derechos y obligaciones.

ESAP —sigla de la Escuela Superior de Administración Pública— cumple función formativa a diferentes niveles, pero quisiéramos que intensificara su labor, a efecto de que en las promociones de personal fueran preferidos sus graduados y también que mantuviera real y estrecha vinculación con las universidades a través de las consiguientes asignaturas. Así tendríamos pronto un trabajador público especializado, profesionalizado; una Administración de servicio comunitario y un Perú desarrollado y con capacidad para actuar en óptimas condiciones en el concierto americano e internacional. (8)

(8) En actual y próspero funcionamiento, fué creada por los Decretos Leyes 17297 y 17726. Anteriormente cumplió actividades con variados nombres: Instituto Peruano de Administración Pública — IPAP (D.S. Nº 86 (J), de 16-VIII-58), integrando luego el Instituto Nacional de Planificación (D.L. 14373); y posteriormente con el de Oficina Nacional de Capacitación y Racionalización de la Administración Pública — ONRAP D.S. Nº 10--INP, de 10-IV-1964).