

LA FUNCION PUBLICA (*)

POR EL

Dr. Javier López Zavaleta

La consideración de los problemas del derecho público, ofrece el cuadro interesante del choque de ideas y de tendencias, dado que es en esa materia, en donde se encuentran siempre en plena evolución las ideas políticas y sociales.

El cumplimiento de fines colectivos amplía en mayor grado la perspectiva de la acción individual y acrece genéricamente la acción del Estado en su papel de tutelador de esas inquietudes, porque el Estado supone el orden jurídico y por lo tanto todos los problemas especiales que por su naturaleza, deben ser resueltos mediante el recurso de las normas que respondan a un fin social.

El orden en el estado actual de la evolución del derecho y del proceso de las ciencias políticas, se traduce en una subordinación parcial de prerrogativas y facultades en beneficio de un ente sui generis, como es el Estado.

Esta personificación del Estado debe marchar paralelamente a la manifestación de su voluntad, para que así, la comunidad jurídica tenga su correspondiente equilibrio dentro del juego de los intereses colectivos.

La soberanía, resorte del derecho público, no sanciona la supremacía de poderes extra-terrenos, porque el poder soberano se concibe como un hecho material, una conexión de causas y efec-

(*) Conferencia pronunciada bajo los auspicios del Museo Social de Córdoba, el 21 de junio de 1938.

tos que reconoce como base esencial al hombre, según lo entienden de la ciencia y la doctrina.

Amplios y complejos problemas ofrece el estudio de la función pública, sobre todo en una época donde los resortes del Estado han sido ampliados merced a los modernos conceptos sobre los ideales de cooperación y solidaridad social que nutren las instituciones de los pueblos civilizados. A medida que las exigencias de la sociedad o de los núcleos, se hacen sentir, los órganos de acción del Estado aumentan para disponer sus actos conforme a las garantías a que se hace acreedor el individuo. Pero esta acción nunca será provechosa si se carece del factor orientador, que se traduce en el auxilio de inteligencias reflexivas, de aptitudes probadas, y de una preparación profesional y técnica en el desempeño de las funciones administrativas.

Bajo el imperio de las normas republicanas y democráticas, es en donde la función pública debe estar rodeada de toda clase de garantías, a fin de que su desenvolvimiento y gestión responda a los imperativos de la conciencia colectiva.

El concepto de la función pública, al decir de Bielsa, está estrechamente ligado a los regímenes políticos de gobierno. En el sistema representativo, cuyo gobierno descansa en la voluntad del pueblo, o sea en la opinión colectiva, la trascendencia que reviste esta institución es fundamental.

Un estado exige para su vida una administración ordenada, bien dirigida, moral y capaz.

Administrar una actividad supone articular todo un sistema y de ahí, por principio, la ciencia de la administración abarca toda una unidad funcional dentro de los elementos que integran la base jurídica de la sociedad. El nuevo derecho al señalar la separación de poderes, estableció bases jurídicas casi expresas para la administración pública.

La razonable explicación de este concepto renovador se encuentra en que, nada es posible dentro del orden administrativo, sin la garantía de independencia y de capacidad para quienes tienen delegada por ley la facultad de ejercer las funciones públicas.

La representación dentro del terreno del derecho público, tiene una importancia capital. El cumplimiento de fines sociales, económicos, políticos, etc. incorpora, según Gazeón y Marín, al organismo del Estado, la representación como hecho natural y necesario para el cumplimiento de sus destinos. La administración del Estado necesita materialmente de representantes que jurídicamente ejerzan su gestión externa y obren dentro de la órbita de sus naturales actividades, porque el Estado es un órgano mediante el cual se satisfacen necesidades humanas y necesita por lo tanto desarrollar actividades. Este empleo directo de actividades se refleja en la función pública.

LA MORAL DE LA FUNCION.

La función pública, fuera del carácter eminentemente jurídico que traduce, significa un Estado de conciencia a reflejarse en el ejercicio honrado de los poderes legales, y su gestión lleva implícita el concepto de un imperativo social.

Quien desde ella represente y movilice los intereses de un pueblo, debe estar munido de elevadas condiciones. No es posible continuar con la idea de que el cargo público es un lugar de holgazanería y de tranquilo hospedaje a actividades infecundas. El cargo público es el lugar de sacrificio desde donde deben rendirse los máximos provechos a la colectividad. Produciendo para la colectividad, se cimentan y prestigian las instituciones cuya única razón de existir radica en el conglomerado humano con capacidad creadora y fuerza renovadora.

No puede ejercer la función pública quien desconozca el sentido de la responsabilidad, quien esté ausente del espíritu público, quien lucre con la ignorancia de las masas, quien no tenga cimentado el concepto de la rectitud, puesto que todos estos recaudos serán baluarte seguro para contener la concupiscencia y los desbordes de las pasiones individual o colectiva.

La vida actual ha sembrado un estado de excepticismo colectivo, que mezclado a un poco de relajamiento en las costumbres, se ha extendido a las clases dirigentes. De ahí el por qué

han hecho del funcionario público un elemento criticado. Y es preciso recalcar que ello se debe también a un error de apreciación, no exclusivamente de las masas, sino de ellos mismos.

LA POLITICA Y LOS FUNCIONARIOS.

Todavía se cree que el acceso a la función pública no reconoce otro mérito que el padrinazgo político.

Mientras los empleos se obtengan a título de favor o de premio a una acción proselitista, difícil será alardear del predominio de los intereses sociales en los actos de gobierno.

El funcionario público debe estar completamente alejado de los intereses políticos, porque sino convertirá a la función pública en una subordinada del comité y de los caudillos.

La política debe influir en la administración para dignificarla, para marcar rumbos seguros y nada más.

Para comprender esta verdad es necesario convenir en que cada día que pasa se hace necesario poseer una renovada versación técnica para encarar con efectiva suficiencia los complejos problemas de gobierno y por consiguiente nada es más adaptable a estas imposiciones, que la selección del funcionario.

Pero es digno destacar que es necesario que desde el gobierno se cimenten estas nuevas normas, las que servirán para desterrar la burocracia parasitaria y la empleomanía que considera el cargo administrativo como una actividad accesoría, que no absorbe la total capacidad de trabajo del individuo. Es bueno referir al respecto el pensamiento de un gran filósofo. Lieber, que ha dicho: "El Estado pierde su nervio y su energía en la misma proporción que aumentan los apetitos de obtener riqueza sin trabajo y el hábito de conceder empleos sin tener en cuenta el mérito y la suficiencia personal".

Una reacción formidable contra estos vicios, propios de las democracias incipientes, se viene observando desde hace años, en los países del viejo mundo. Así la constitución del Reich estableció en su Art. 130, 1ra. parte: "los funcionarios son servidores de la colectividad, no de un partido"; en Prusia, por una

ley del año 1920, se reconoció a los servidores del Estado, su derecho a ser considerados como formales aspirantes a los cargos públicos, cuando demostraran preparación práctica después de tres años de antigüedad en el servicio administrativo. En España el año 1934 fué sancionado por las Cortes Constituyentes un estatuto del funcionario dando así mayor contenido a la implantación del régimen republicano de gobierno.

En Francia como en Italia existen disposiciones legales, y reglamentarias, donde se organiza debidamente la función pública, auxiliada por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En nuestro país existen varios proyectos al respecto, en algunas partes como en la Municipalidad de la Capital Federal ya es una realidad y en esta propia Provincia ha habido y hay tentativas al respecto.

FUNDAMENTOS DE LA ESTABILIDAD DEL FUNCIONARIO.

Pero debo declarar que no puede haber una buena ley que reglamente la carrera administrativa y la estabilidad del empleado público, si ella no lleva, por una parte, aparejado el concepto de su selección, deslindando en forma categórica las condiciones de ingreso, el grado de preparación mínima de los aspirantes, sus aptitudes diferenciales de conformidad a la tarea que realicen.

La condición jurídica del funcionario, no puede surgir de una simple disposición legal o reglamentaria, sino de los principios en que se funda la vida constitucional del Estado; de aquellos elementos que integran y configuran su condición de ente del derecho público.

Para Berthelemy, el fundamento de la autoridad administrativa reside en la Constitución. La idea de autoridad es inherente a los poderes constitucionales. De aquí colijo que no puede haber, por otra parte una ley de estabilidad del empleado público, si no se soluciona el aspecto constitucional del problema, abriendo así camino para la consistencia de la misma.

Una ley de estabilidad carece de valor si se deja en pié en

la Constitución, la facultad discrecional del Jefe del Poder Ejecutivo de nombrar y remover al personal administrativo, tal cual lo estatuye la Constitución Nacional (Art. 86, inc. 1 y 10); la Constitución de Tucumán (Art. 103, Inc. 4 y 12); la Constitución de Córdoba (Art. 116, inc. 9) y casi todas las constituciones provinciales, a excepción de las de Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santiago del Estero, con las limitaciones impuestas para la remoción del Contador y Tesorero de la Provincia.

Una ley de estabilidad que cercene la facultad constitucional del Jefe del Poder Ejecutivo, es inconstitucional.

Impostergable y previo, resulta también, antes de elaborar la ley de estabilidad del empleado público, acometer el estudio de las leyes de fondo (Código Civil) el capítulo de la locación de servicios; el del mandato, de los actos y hechos jurídicos y del Art. 43 del mismo.

Es necesario pues desentrañar los problemas que abarcan estos aspectos: la situación del funcionario frente al Estado; la situación del Estado frente a los particulares por sus actos y por actos de sus mandatarios.

Si se pasara inadvertida o caprichosamente por alto estas situaciones, nos encontraríamos con una figura jurídica desintegrada, con un desequilibrio de derechos y deberes, entre quienes debe formalizarse el acto administrativo.

Zanjadas estas cuestiones recién debe entrarse a elaborar el cuerpo jurídico que organice la función pública, para llegar a darle su verdadero estatuto. A este respecto podemos afirmar que la condición jurídica del funcionario se halla en estado embrionario; faltan las garantías de su gestión, es decir, el código de sus derechos fundamentales.

Nos encontramos aquí con una sostenida controversia doctrinaria; cada una de las escuelas pretende llegar a la interpretación real sobre el contenido de la relación entre el Estado y los funcionarios. Todas las tendencias doctrinarias pueden resumirse en tres escuelas: la **unilateral**; la **bilateral o contractual** y la **legal y reglamentaria**.

DOCTRINAS.

Para la primera escuela, el Estado tiene él solo todos los derechos y el empleado todas las obligaciones. En justificación de esta doctrina se dice, que el Estado necesita de funcionarios porque sin ellos no podría cumplirse sus fines, y siendo así, es claro que la vida del Estado no puede depender del azar, de que voluntariamente surjan empleados, y por consiguiente, no contrata, sino que ordena, impone la función.

Que en principio, y así lo sostuvo en un fallo la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, el empleado no tiene derecho **stricto sensu**, a ser mantenido en su puesto; y no lo tiene precisamente por la naturaleza de la relación que lo vincula a la administración.

Desde el punto de vista jurídico y político, no podrá sostenerse respecto del empleado, el derecho a ser mantenido en el empleo, frente a los intereses de la administración; ante la facultad discrecional de nombrar y remover que tiene el P. E. la regla imperante es la inestabilidad del empleado...

Este criterio es bueno destacarlo, tiene antecedentes muy remotos; podemos encontrarlo en la Convención francesa de 1793 que reafirmó: "Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires; ellos ne pensent être considérés comme des distinctions ni comme de recompenses, mais comme des devoirs".

Orlando en su tratado de Diritto Administrativo, critica esta doctrina aduciendo, con eficacia, que todo lo dicho será verdadero si la cuestión fuese en los siguientes términos: el Estado necesita magistrados, empleados, etc. y ningún ciudadano quiere asumir tales empleos; estaría bien decir entonces, que el Estado tiene derecho a imponer.

La teoría confunde así, la hipótesis con la tesis, una facultad, con un acto en sí.

Otro fundamento que esgrimen los partidarios de esta escuela es el que las condiciones regulares del servicio del funcionario están fijadas en leyes y reglamentos orgánicos, al cual el empleado ni la administración pueden derogar. Y si la voluntad de las

partes no es libre, no se puede hablar de contrato. Orlando vuelve a rebatir este argumento aduciendo que muchos contratos privados son preventivamente regulados con condiciones indeclinables y la voluntad no es ampliamente libre, sin embargo puede verificarse un contrato.

La segunda escuela, o sea la contraactual, es la defendida por Orlando, Laferriere y Meucci entre otros.

Afirman que el contenido de las relaciones entre el Estado y el funcionario está constituido por recíprocos derechos y deberes, surgiendo así un contrato bilateral. Su discusión se desvía luego a la aplicación de las leyes comunes (Código Civil o Comercial).

Para unos es un contrato de servicio público; para otros es un arrendamiento o locación de servicios; para otros es un mandato; y para otros es un contrato sui-generis de potestad pública.

La tercer escuela es la intermedia, entre cuyos sostenedores se cuentan Jeze, Haurion y Duguit.

Los sostenedores de esta teoría aducen que la relación jurídica del funcionario con el Estado tiene el carácter de un **estatuto legal**, originado por un acto unilateral de autoridad. Que se aproxima en parte a la teoría unilateral, pero se aparta de ella en el aspecto que reconoce la existencia de derechos y deberes entre el Estado y el funcionario. Dicen que los gobernantes son libres de destituir a los funcionarios, no obstante se hallen obligados evidentemente, si no quieren ser sus decisiones anuladas por exceso de poder, a observar las formalidades prescriptas por las leyes y reglamentos. Que la relación entre el Estado y el funcionario persiste siempre, sujeta en absoluto a la voluntad de una sola de las partes, el Estado, lo que implica la negación del concepto del contrato.

Existe sin embargo una última escuela conciliatoria, su principal intérprete: Berthelemy combina la teoría contractual con la estatutaria, formulando una nueva concepción jurídica de las relaciones entre el Estado y los funcionarios, mediante la distinción entre funciones de autoridad y funciones de gestión; los órganos éstos se relacionarían con el Estado por un contrato de

arrendamiento de servicios, los de aquellos serían estatutarios o unilaterales.

Por nuestra parte consideramos como Haurion, que se trata de la **adhesión a un hecho**; que la relación entre el Estado y el funcionario tiene un doble aspecto: **estatuaría** y **contractual**. Los dos vínculos parte de un mismo acto: la toma de posesión del empleo. Por la primera relación el funcionario se convierte en un gestor del Estado, realiza sus actos merced a las obligaciones que se derivan del acatamiento a la ley y disposiciones reglamentarias; por la segunda, el funcionario es investido de ciertos derechos irrenunciables para el Estado como ser: la remuneración, el ascenso, la jubilación y luego la pensión para sus descendientes. Otro elemento que caracteriza de manera pronunciada la faz legal del asunto es el aspecto financiero de la relación. El empleado es un agente del servicio público, sometido a leyes o reglamentos especiales mediante la seguridad de una remuneración. Su remuneración reconoce como fuente originaria los ingresos del presupuesto, que es una institución de derecho público, de tal manera que la situación es bien precaria para el funcionario y por lo tanto se aleja la noción del contrato de derecho común.

EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO.

Contempladas estas cuestiones, recién llega la oportunidad de estructurar el **Estatuto del funcionario**.

El Estatuto de los funcionarios es el conjunto de reglas que determinan los derechos y deberes generales de los funcionarios públicos.

Según Hauriou, hay en un estatuto perfecto del funcionario tres garantías acumulables:

- 1°. — La consagración por la ley o el reglamento de las bases del estatuto y la contemplación de las diversas situaciones que él plantea;
- 2°. — La institución de jurisdicciones disciplinarias;
- 3°. — La institución de una propiedad temporaria y revocable

del funcionario sobre alguno de los elementos de su función.

El estatuto del funcionario significa la supresión o reducción de la arbitrariedad, el resguardo de su independencia.

Existen tres fundamentos que abonan en favor de la implantación del Estatuto del funcionario: jurídicos, políticos y administrativos, según Demartial.

Jurídicos: La necesidad de la responsabilidad del Estado y responsabilidad del funcionario hacia el Estado.

Políticos: La necesidad de reglamentar los principios sustentados por las Constituciones nacional y provincial, como medio de poner freno a la facultad discrecional de los ejecutivos y neutralizar los efectos de la intromisión de la política.

Administrativos: La necesidad de garantizar la aplicación de las leyes en forma orgánica, logrando independencia en la gestión de los negocios públicos, lo que en si involucra eficiencia y orden administrativo.

Dicho estatuto debe comenzar por definir o establecer la distinción entre **funcionario** y **empleado**.

♦ Según Orlando el empleado es quien haya asumido la obligación de prestar su trabajo en servicio del Estado, mediante una retribución a cargo del mismo y haciendo del servicio público una profesión. El funcionario sería aquel que presta servicios, pero no con el carácter de permanente, es decir, sujeto a la movilidad.

Jéze para distinguir entre funcionarios y empleados, dice que de los primeros se ocupa el derecho constitucional y de los segundos el derecho administrativo y agrega, que el único elemento de distinción está en el carácter de la actividad que realizan, su permanencia y normalidad.

Otros autores afirman que la relación de los funcionarios pertenece al derecho público íntegramente, mientras que la de los empleados, aunque prevalece el carácter público, sufre en cierto modo la influencia del derecho privado.

Debe también considerarse el principio referente al: **derecho al empleo**.

En este punto debe tenerse muy especialmente en cuenta de no retringir, mediante medidas legales o reglamentarias, los principios fundamentales que consagra la Constitución Nacional, tales como la igualdad ante la ley y la idoneidad.

En algunos estados norteamericanos, antes de la guerra del 14, el derecho al empleo era restringido para la mujer. Pero la guerra pudo disipar esa prevención. La actividad social cada día más diversificada y compleja ha impuesto a la mujer la necesidad de una mayor capacitación técnica y profesional, evidencia que la misma legislación civil y del trabajo ha tenido que considerarla.

La diversidad de los sexos como elemento regulador de la aptitud intelectual no existe.

La mujer puede desempeñarse en la vida pública con eficiencia y utilidad. Bien oportuno es repetir lo que de la mujer española dijo Concepción Arenal: “que podía ser reina, telefonista, maestra y estanquera”.

Tercer aspecto a considerar sería **el sistema de designación**. El más aceptado es el por concurso de títulos o aptitudes. En el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas se recomendó el requisito de la preparación técnica para el desempeño de puestos públicos y se insistía en la necesidad de la educación profesional y el conocimiento del derecho administrativo.

En Italia se exige capacidad física e intelectual. El ciudadano debe probar con un certificado médico legalizado, tener la aptitud física para desempeñarse en el empleo a que aspira, quedando a salvo de la administración el poder hacerlo examinar por un médico que ella designe. En el requisito de la capacidad física se comprende lo del sexo, que salvo excepciones, debe ser masculino. La capacidad intelectual debe ser probada por títulos de estudios requeridos según la categoría del empleo y de haber rendido un examen aprobatorio.

Diferentemente a los países anglo sajones donde se admite políticas, en los países latinos los funcionarios son elegidos por colegios electorales políticos y en donde por consiguiente no existe diferencia marcada entre las funciones administrativas y las

políticas, en los países latinos los funcionarios son elegidos por la autoridad pública, es decir, por el poder ejecutivo. Este principio es una consecuencia de la existencia aunque fuese en la práctica, de un régimen administrativo, es decir, de un poder ejecutivo jurídicamente separado del poder legislativo y electoral y del poder judicial, lo que implica a su vez la separación del personal de funcionarios que se convierten en parte integrante de cada uno de esos poderes.

El concepto que debe primar en la designación de los funcionarios, es que no pueden ser efectuados sino por el interés del servicio. Si ellos son en interés del funcionario hay una desviación de poder.

El cuarto aspecto a considerar es el **derecho al ascenso**.

En todos los cuerpos de funcionarios jerárquicos hay un ascenso que debe ser precedido de una clasificación.

Es indudable que en la reglamentación que fija el criterio para esta clasificación deben tenerse en cuenta los siguientes factores: el examen, el mérito o capacidad y la antigüedad. Sin embargo cada uno de estos factores tienen su defecto o sus fallas, por lo que debe tratarse de combinar la existencia de los tres.

En el derecho positivo italiano se siguen los tres sistemas.

En ciertos casos las promociones se confieren exclusivamente por méritos. En otros por mérito y antigüedad. En estos casos los empleados promovidos por méritos adquieren preferencia a los de antigüedad. Esta no dá preferencia sino es acompañada por la idoneidad, diligencia y buena conducta.

Los otros derechos que correspondan al funcionario son la remuneración, la licencia, el retiro o la jubilación.

DEBERES.

Correlativo a todos los derechos bosquejados, están los deberes del funcionario.

Sintetizando la noción podríamos decir que los deberes del empleado se reducen al fiel cumplimiento de las funciones que desempeña.

El empleado debe ante todo ejercer su cargo sin interrupción, sin poder hacer abandono del mismo, salvo permiso especial. Esta obligación comprende implícitamente aquella de residir establemente en el lugar que ocupa su empleo.

El empleado tiene la obligación de conservar el secreto profesional, obligación que para cierta categoría de empleados es más acentuada.

El empleado debe conservar una moralidad y un decoro que sean de acuerdo a la función que desempeña; claro está no es aquella obligación inquisitorial que vaya hasta su vida íntima, pero no es menos cierto que esta vida íntima debe ser celosamente cuidada a fin de que su gravitación moral pueda ser un respaldo más en el desempeño de sus funciones.

La estrechez de la finalidad profesional de la función pública, ha retrasado la elaboración de una ética para el funcionario. Naturalmente ello se justifica por la incertidumbre en que siempre se ha desenvuelto su gestión.

La ética profesional del funcionario no puede diferenciarse mucho del hombre dedicado a otras actividades económicas. Así lo dice Wilhelm Sauer en su Tratado de Filosofía Jurídica y Social. Efectivamente, el sentido social de sus actividades se basa en sanos principios de moral pública y privada, cuya valorización se realiza desde el punto de vista del bien del Estado y del pueblo.

Estamos ya en el camino de una estructuración adecuada.

Basta mencionar los proyectos presentados en la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación tendientes a prevenir y castigar el enriquecimiento ilegítimo de los funcionarios y empleados públicos, para comprobar este aserto.

Fundamentando el proyecto presentado en la Cámara de Senadores el 7 de Junio etc. su autor, senador Laureano Landaburu decía: "la negociación indebida y la influencia por lucro son, sin duda, dos de las formas más comunes y peligrosas del enriquecimiento ilegítimo; pero no siempre éste tiene esos caracteres, muchas veces, sin negociado y sin previa intención de lucro, éste es una consecuencia del uso de facultades regladas del funciona-

rio en cuyo ejercicio ha pesado, sin embargo, la influencia ilegítima, para obtener por favoritismos, lo que se debía por justicia.

Afirmaba además, y ésto con satisfacción, que sólo excepcionalmente se encontrarán funcionarios o empleados públicos que trafican y se enriquecen en el ejercicio ilegal de sus funciones o con la influencia derivada de sus cargos.

Pero si esto es cierto, no lo es menos que vivimos en el país de la calumnia fácil, donde es dable percibir diariamente las consecuencias nocivas de una costumbre nacional tan arraigada como abominable, que nos lleva a propalar, a creer, o hacer que creemos, que no hay funcionarios públicos, de cierta jerarquía, que no se enriquezcan sin causa en el ejercicio de su cargo.

Leyes como éstas deben apoyarse calurosamente porque servirán para enaltecer la función pública.

Otra de las características de las obligaciones del empleado público, es la de no acumular cargos públicos. La prohibición de acumular empleos se refiere al ejercicio contemporáneo de dos empleos retribuidos por el Estado.

El más importante de estos deberes generales del empleado es el que se refiere a la disciplina o subordinación jerárquica. Sabemos que el ordenamiento administrativo, reposa en las jerarquías y que ésta sería imposible si no existiese el concepto de la obediencia.

Justamente alrededor de este concepto, existe una viva controversia entre los escritores y la jurisprudencia administrativa, pero no ciertamente en lo que se refiere al principio en sí, sino a los límites de este deber.

A priori, estos límites deben existir, considerando que cada derecho o deber tiene su límite y que gravísimas son las consecuencias de un incumplimiento a las órdenes superiores, así como de una obediencia ilegítima si es prestada indebidamente, implica en sí una responsabilidad.

LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS Y LAS HUELGAS.

La asociación significa la organización y preparación de los funcionarios y empleados para ejercitar por sus propios medios

sus derechos. Este principio debe ser aceptado y reconocido y reglamentado en la estructuración del Estatuto del empleado público.

El sindicalismo es un principio más científico que el simple asociacionismo. Obedece a una norma económica, a un estado social; es una nueva formación histórica que obedece a una mejor distribución de las clases sociales.

Francia es el país que nos ofrece la mejor experiencia al respecto. En 1884 se dictó una ley de sindicatos y asociaciones profesionales. En 1887, los maestros pretendieron sindicarse y el Ministro M. Spuller denegó la pretensión, aduciendo en la Cámara: “una función pública no es una profesión; de igual suerte que el sueldo no es un salario. Se concibe una cámara sindical de funcionarios dotada de persona civil, fuera y contra del Estado? A pesar de los reparos puestos por el Ministro, se les permitió más tarde sindicarse.

El 1° de Julio de 1901, se sancionó una ley por la que se reconoce con toda liberalidad el derecho de asociación, con la única restricción referente a los funcionarios que el Código penal se ocupaba especialmente.

Aceptando el derecho a asociarse, la personería de las asociaciones fué reconocida por el Consejo de Estado, atendiendo toda clase de reclamaciones hechas en defensa de los intereses de los funcionarios.

En Alemania hasta 1890 existían pequeñas agrupaciones de empleados y obreros. En este año se funda la Unión de los Agentes de Correos y Telégrafos, y en 1898 se funda la Unión de Sub-Agentes con el propósito de desarrollar los sentimientos de fidelidad al Emperador, etc.

La ley imperial de 1901, reconoció el derecho a los empleados y obreros de formar asociaciones que persigan como fin el mejoramiento de sus condiciones de existencia, pudiendo recurrir en caso necesario a la huelga o al lock-out.

Posteriormente el derecho gremial ha evolucionado en forma sensible.

La huelga de los funcionarios, al decir de Velasco Calvo,

no supone la previa asociación, aún cuando naturalmente como esfuerzo colectivo que es, la previa asociación dándole unidad, le dá energía.

El problema de la huelga de los funcionarios ha sido sintetizado en tres tesis:

- 1°. — Por la huelga los funcionarios quedan fuera de servicio;
- 2°. — La huelga equivale a una tácita dimisión;
- 3°. — Siguen en el servicio público, pero cometen una falta disciplinaria.

Ya sabemos lo que es en sí la huelga: un procedimiento de coacción, ejercitado colectivamente mediante la cesación en el trabajo y con el fin de obtener determinados beneficios. Pero pueden los funcionarios públicos ejercitar este derecho? Para resolver esta cuestión debe considerarse que la situación de los funcionarios públicos difiere de los trabajadores del comercio o de la industria privada. Mientras estos ponen en pugna intereses privados, aquellos oponen intereses privados a intereses públicos. Este es el gran fundamento que esgrimen los tratadistas para admitir la una y negar el derecho a la otra. El servicio público es permanente, el servicio público no se puede prestar sin los funcionarios y la huelga interrumpe el servicio, luego no es lícita a los funcionarios.

Jéze reafirma este concepto aduciendo: “huelga y servicio público son nociones antinómicas. La huelga es el derecho que subordina el funcionamiento del servicio público, es decir, la satisfacción de un interés general a los intereses particulares de los Agentes. La huelga, por parte de los Agentes del servicio público constituye un hecho ilícito, una falta disciplinaria”.

El valor jurídico al razonamiento es bueno, sólo podría ser criticado desde el punto de **vista político o social.**

Un gran argentino, Eleodoro Lobos, ha afirmado: “que los anhelos de una vida más simple y más conforme con los progresos de una democracia sana y progresista debe ser la finalidad de nuestra juventud.

Desentenderse de los dogmatismos para orientarse por una educación provechosa que la habilite para aprovechar mejor los valores económicos, ya sea en el campo, en el taller, en la administración o en el gobierno”.

Y bueno es destacar, que ya en la actualidad, comienza a vislumbrarse una reacción en ese sentido. Aunque no sea ostensiblemente nuestros hombres públicos y ciertas agrupaciones políticas van reconociendo que no basta llegar al gobierno para llenar su verdadera misión.

“No es programa el ejercicio del poder público entre las tinieblas de la ignorancia y del desorden”.

Los progresos políticos e intelectuales, según nos habla la experiencia, han resultado impotentes para evitar el desastre económico y social en que se encuentra el mundo. Las crisis frecuentes están carcomiendo las instituciones destinadas a consolidar la vida colectiva.

Mientras el capital y el trabajo buscan su equilibrio el Estado no debe perturbarlos con la inacción o la incapacidad de quienes están encargados de encauzar las fuerzas sociales. El error de las clases dirigentes, lo ha afirmado el autor de un libro que llevó este título, se atribuye al desconocimiento de la economía política y de la organización social.

El concepto del Estado moderno, que es representativo y técnico, está basado en la participación del mismo en todos los elementos de la actividad social, razón por la cual, la función administrativa necesita una organización específica adecuada.

La reconstrucción política y económica de los pueblos no puede realizarse en medio de la anarquía de arriba o de abajo, o bajo la presión de antagonismos de clases. Ella sólo es factible en el terreno de la recíproca convivencia, que supone la justipre-

ciación equitativa del esfuerzo común, aprovechando la serena experiencia de las leyes científicas que jamás malogran las sanas energías ni quebrantan las conquistas fecundas del pensamiento libre.