

Propuesta de nueva concepción para Ley de Carrera Administrativa y Función Pública de Honduras*

Israel Rodríguez Orellana**

DESCRIBE SUSCINTAMENTE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL DE HONDURAS DESDE SUS INICIOS EN 1968 HASTA LA PROPOSICIÓN ACTUAL DE LA NUEVA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS; ADMINISTRACION DE PERSONAL; RELACIONES LABORALES; HONDURAS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; PERSONNEL MANAGEMENT; LABOUR RELATIONS; HONDURAS

Mejoramiento de la gestión pública y del rendimiento del servidor público

En la ciencia de la administración pública es ampliamente reconocido que el tratamiento de los

recursos humanos es indisoluble de la organización a la que sirven y que por ello hay que evitar leyes que contemplen exclusivamente el ámbito de la función pública, como en el pasado, porque solo se estaría regulando un enfoque parcial.

* Documento presentado en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el tema central "Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública", realizado en Panamá del 9 al 11 de julio del 2012 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

** Director General de Servicio Civil de la Dirección General de Servicio Civil de Honduras.

Recibido: 6 de julio del 2012.

Aceptado: 16 de noviembre del 2012.

Es reconocido nacionalmente que la falta de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública ha incidido también en el crecimiento de la pobreza en Honduras, y que para garantizar la sostenibilidad de la Estrategia de Reducción de la Pobreza se hace necesario el logro de la modernización de la administración pública en esta área (Gobierno de la República, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, pp. 51-52; 100-101).

La importancia de regular apropiadamente la relación del servidor público con el Estado, ha sido preocupación constante de la nación. Así, en septiembre del 2001, los cinco Partidos Políticos, el Gobierno y más de treinta Organizaciones de la Sociedad Civil, concertaron el acuerdo de una alianza para la transparencia y eficiencia de la gestión pública, conviniendo en "establecer un Servicio Civil moderno y centrado en un sistema de méritos, el que deberá ser la piedra angular de la administración pública, así como realizar una gestión pública fundamentada en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoques prospectivos" (No. 11 del Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI).

Sectores significativos de la sociedad y representantes del gobierno convocados en el 2003 al Gran Diálogo Nacional, suscribieron acuerdos demandando al gobierno actual y a los futuros, tomarlos como guía de acción hacia un Proyecto de País. Entre esos acuerdos, están los relativos a la eficiencia del Estado, en los que se consigna los de "crear La Carrera del Empleado y Funcionario Público que garantice profesionalismo, eficiencia y conciencia como servidor del pueblo; y que su desempeño sea sometido a evaluación por auditoría social externa... Emitir una Ley de Responsabilidad del Funcionario Público y se reglamente el Artículo 327 y los artículos 321-326 de la Constitución de la República referentes a la responsa-

bilidad del Estado y sus servidores, con la finalidad de poderles deducir responsabilidad penal y administrativa... Emitir un Código de Ética del Funcionario Público. Consensuar una nueva Ley del Servicio Civil, entre diferentes sectores vinculados; y garantizar la equidad salarial de los servidores públicos..." (Gran Diálogo Nacional, Reformas Políticas y Eficiencia del Estado y de los Servidores Públicos).

Finalmente en fecha 25 de noviembre de 2009, los candidatos a la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, reconociendo que las circunstancias actuales del país exigían de un compromiso solidario por la paz, la reconciliación y la oportunidad única de encauzar nuestro futuro por la senda de la participación, el orden, la justicia, la prosperidad y atendiendo el mandato contenido en los Artículos 329 y 245 numeral 4 de la Constitución de la República, suscribieron el compromiso de iniciar en la administración gubernamental a partir del 27 de enero de 2010, un proceso de desarrollo planificado orientado a concretar una visión de país para el año 2038, implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzados durante los próximos siete períodos de gobierno. Es así, mediante Decreto 286-2009 publicado en el Diario Oficial La Gaceta en fecha 2 de febrero de 2010, mismo que contiene la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, que se prevé que entre las Metas de

Prioridad Nacional, se logre cumplir la meta 4.3:

“Llegar a una proporción del 90% de los funcionarios públicos acogidos a un régimen estable de servicio civil que premie la competencia, capacidad y desempeño” (Artículo 6, Objetivo 4, meta 4.3, Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación).

Ante estas expectativas sociales y necesidades nacionales se hace ineludible contar con la normativa jurídica apropiada a la evolución del país y a sus requerimientos de modernización.

La Ley del Servicio Civil de 1968 y la evolución normativa en Honduras

La Ley de Servicio Civil, en vigencia desde el 6 de septiembre de 1968, vino a poner fin a la facultad discrecional de los Presidentes de la República de nombrar, promover y cancelar al personal de la Administración Pública.

Esa ley, consignó disposiciones de interés social para mejorar la eficiencia de la función pública, mediante el establecimiento de un sistema racional de administración de personal en el servicio público que implicase la creación de la carrera administrativa con base en el sistema de méritos, y garantizase la igualdad de acceso a todos los ciu-

dadanos y ciudadanas sin discriminación, así como su capacitación, protección y dignificación. (Artículo 1º de la Ley de Servicio Civil).

Esta ley, ha llegado a cuarenta y tres años de vigencia, período en el cual se ha logrado implementar de cierta forma algunos de los componentes de la misma, pero sin un éxito trascendental, que al reconocer la evolución del país en sus aspectos institucionales requiere de cambios en la Administración Pública, que permitan construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos, como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que Honduras tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática.

A partir de 1982, con la vigencia de la actual Constitución de la República, bajo la que se ha emitido un nuevo ordenamiento jurídico y se han incorporado tratados internacionales: plantean la necesidad de sustituir esa Ley, como imperativo del Estado de Derecho y la modernización del Estado con el propósito de que los servicios de éste sean los que espera la ciudadanía y los que requiere el impulso sostenido de los esfuerzos de desarrollo nacional.

Si bien es cierto es importante contar con una buena normativa, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos en un contexto democrático, solo se logrará si se cuenta con la voluntad constante de la sociedad y de los Partidos Políticos, de propiciar una cultura donde

haya conciencia, responsabilidad, y orgullo de ser servidor público, de los deberes del servidor o servidora con la población con la que se relaciona y de la necesidad de preservar la honestidad en el servicio y avanzar progresivamente en méritos y capacitación.

En esa dirección, la Constitución de la República prescribe la necesidad de una Ley (fundamentada en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad) para regular las relaciones de empleo y función pública que se establezcan entre el Estado y sus servidores, basando la administración del recurso humano en el sistema de méritos y capacidades, y protegiendo a los servidores públicos dentro de la carrera administrativa (Constitución de la República, Artículos 256-259).

En lo que respecta a las relaciones de empleo y función pública, es de tener especialmente en cuenta, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana contra la Corrupción. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción alguna ni restricciones indebidas deban gozar del derecho y la oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Se protege internacionalmente ese derecho humano político de acceso a la función pública, examinando las condiciones para acceder a la administración pública, los procesos de nombramiento, as-

censo, suspensión y destitución o separación del cargo y los mecanismos de revisión de estos procesos, así como la aplicación de los principios de igualdad y de no-discriminación.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, tiene por objeto, el de prevenir, detectar, sancionar y erradicar este ilícito en el ejercicio de la función pública.

A los anteriores textos debe agregarse la consideración de textos complementarios como por ejemplo la Ley General de la Administración Pública y su Reglamento, la Ley de Procedimiento Administrativo; la Ley del Tribunal Superior de Cuentas; el Código Penal; la Ley del Seguro Social y su Reglamento; la Ley del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados del Poder Ejecutivo, INJUPEMP; la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley de Contratación del Estado y su Reglamento; Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República del 2012.

Por tal razón, la reforma al Régimen de Servicio Civil se considera como un tema esencial que debe tratarse, para la profundización de la democracia y la gobernabilidad en materia de lucha contra la corrupción, el de mejorar la gestión pública y el accionar de los servidores públicos, en un marco de profesionalización y ética que permita alcanzar

mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se fijan como metas el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos mediante la aplicación del Código de Conducta de Ética de los servidores públicos vigente; y en materia de modernización del Estado, las reformas a la gestión pública para hacerla más dinámica, en un marco de eficiencia y transparencia, teniendo entre otros objetivos específicos "Apoyar la reforma del régimen de servicio civil en todas sus modalidades, así como la modernización de los sistemas para la administración y control del recurso humano y mejorar las capacidades de planeación, monitoreo y evaluación del sector público". En ese contexto, se proveen medidas con respecto a la Ley de Servicio Civil y la promoción de un marco jurídico general que asegure la igualdad de derechos a todos los servidores públicos, teniendo como meta una nueva Ley, la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil para la creación de una nueva institucionalidad con mayor autoridad e independencia y el mejoramiento de la eficiencia de los servidores públicos.

La "Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública" como desarrollo de normas constitucionales

La Constitución de la República se refiere al Régimen del Servicio Civil para tratar las relaciones de empleo y función pública que

se establecen entre el Estado y sus servidores públicos.

La norma fundamental es significativamente reiterativa del concepto de servidores públicos (Artículo 256, 257, 321 y 324 de la Constitución de la República) y ello obliga a considerar su importancia como avance de la administración de recursos humanos hacia una gestión o gerencia de personas a donde quienes presten servicios al Estado sean considerados seres humanos y no simples recursos del Estado.

En esa virtud, en observancia de la Constitución de la República, los pactos internacionales de Derechos Humanos y la Carta Iberoamericana de la Función Pública y los avances de la administración, se sustituye la denominada "Ley de Servicio Civil" por la más humana "Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública". Con esta nueva denominación, además de expresar que son personas titulares de derechos los que están siendo regulados, se precisa sus obligaciones, responsabilidades y prohibiciones como ciudadanos o ciudadanas encargados de desempeñar puestos públicos, que requieren de una vocación de servicio a la sociedad y a la vigencia efectiva de la democracia.

La Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública, recoge también como ejes fundamentales los principios de idoneidad, igualdad, eficiencia y honestidad, así como la utilización de métodos científicos basados en el sistema de méritos y aptitudes ◇