



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS INTEGRADA
CON LA DE HACIENDA

CARPETA N° 1974 DE 2012

ANEXO III AL
REPARTIDO N° 1030
AGOSTO DE 2013

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO DE
LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Establecimiento

Modificaciones de la Cámara de Senadores

Informe

XLVIIa. Legislatura

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS INTEGRADA
CON LA DE HACIENDA

I N F O R M E

Señores Representantes:

Vuestra comisión asesora, la Comisión de Presupuestos, integrada con Hacienda pone a consideración del pleno de esta Cámara la Carpeta N° 1974 referente al proyecto de ley caratulado "Estatuto del Funcionario de la Administración Central".

Dicho proyecto de ley remitido por la Cámara de Diputados, fue tratado en el Senado de la República, el cual introdujo una serie de modificaciones al articulado que los señores Diputados tienen a consideración.

Las modificaciones realizadas están referidas a los artículos 15, 18, 30 y 31.

En el artículo 15, en el décimo tercer inciso se elimina "y prostático". Dicha eliminación responde a una incongruencia física dado que el inciso refiere a los exámenes de las funcionarias.

Se elimina el artículo 18, por tanto se modifica la numeración.

Se elimina del artículo 30 relativo a la "Enumeración de deberes y obligaciones"; el numeral 13 que refiere a la realización de la declaración jurada por escrito.

Se elimina el numeral 1 del artículo 31 por tener relación directa con el artículo 18, el cual fue eliminado.

Por lo anteriormente expresado vuestra comisión asesora recomienda al pleno la aprobación de las modificaciones realizadas en la Cámara de Senadores.

Sala de la Comisión, 2 de agosto de 2013.

ALEJANDRO SÁNCHEZ
MIEMBRO INFORMANTE
ALFREDO ASTI
GUSTAVO BERNINI
CARLOS GAMOU
OSCAR GROBA
DOREEN JAVIER IBARRA
GONZALO MUJICA
YERÚ PARDIÑAS
SUSANA PEREYRA
PABLO PÉREZ GONZÁLEZ

PABLO ABDALA, RICARDO BEROIS QUINTEROS, JORGE GANDINI Y ANA LÍA PIÑEYRÚA, DISCORDES POR LOS SIGUIENTES FUNDAMENTOS:

Si bien las modificaciones introducidas por el Senado al presente proyecto de ley no son sustanciales (salvo la del artículo 18, cuya valoración será realizada en Sala), los representantes del Partido Nacional en la Comisión integrada recomendamos votar negativamente, coherentes con nuestra actitud original, en el entendido de que la que analiza la Cámara es una mala propuesta. En efecto, consideramos que el denominado proyecto de "estatuto del funcionario público" no cumple los objetivos que debe procurar una norma de esa naturaleza y, además, contiene una serie de inconstitucionalidades que lo descalifican desde el punto de vista jurídico.

Los fundamentos de lo antedicho fueron ampliamente expuestos en ocasión de que el proyecto recibiera media sanción, y serán sucintamente reiterados cuando el plenario trate las presentes modificaciones, introducidas en su oportunidad por el Senado de la República.

IVÁN POSADA, DISCORDE POR LOS SIGUIENTES FUNDAMENTOS:

La Cámara de Senadores aprobó con algunas modificaciones el proyecto aprobado oportunamente por la Cámara de Diputados. Si bien desde el punto de vista formal le corresponde a esta Cámara expedirse sobre las modificaciones introducidas por el Senado, nuestro rechazo al proyecto de Estatuto del Funcionario refiere a diversas razones expuestas en nuestro informe en minoría, al momento de considerar el citado proyecto de ley.

En tal oportunidad expresamos que la propuesta planteada por la Bancada del Frente Amplio constituía un avance notorio respecto a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, pero que persistían en el nuevo proyecto varios apartamientos a lo dispuesto para el estatuto del funcionario en la Constitución de la República.

En tal sentido, los cuestionamientos planteados por especialistas en Derecho Administrativo Dres. Juan Pablo Cajarville y Carlos Delpiazzo, y también por los Dres. Felipe Rotondo y Carlos Labaure, éstos últimos en representación del Instituto de Derecho Administrativo. El asesoramiento brindado por los especialistas coincide unánimemente, en señalar que el proyecto en cuestión se aparta de lo preceptuado en el artículo 59 de la Constitución de la República.

En efecto, el referido artículo establece:

Artículo 59.- La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario.

Sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes:

A) Del Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, policiales y diplomáticos, que se regirán por leyes especiales.

B) Del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, salvo en lo relativo a los cargos de la Judicatura.

C) Del Tribunal de Cuentas.

D) De la Corte Electoral y sus dependencias, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos.

E) De los Servicios Descentralizados, sin perjuicio de lo que a su respecto se disponga por leyes especiales en atención a la diversa índole de sus cometidos.

En tal sentido, el Dr. Juan Pablo Cajarville, en su comparecencia del 4 de diciembre de 2012, expresaba: "... el artículo 59 de la Constitución establece que la ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental que ya vimos y, después, agrega que sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes -hace toda una enumeración- del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral y sus dependencias, y de los Servicios Descentralizados. ¿Qué quiere decir eso? Que todos los funcionarios de estas entidades estatales se deben regir por este mismo Estatuto, sin perjuicio de que tengan singularidades que el propio artículo 59 prevé. Pero, en principio, el Estatuto básico es el mismo. Cuando el legislador dicta un Estatuto del Funcionario Público, lo debe dictar para todos esos funcionarios".

Como es notorio, los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto se apartan del precepto constitucional, estableciendo un estatuto del funcionario público del Poder Ejecutivo. En tal sentido, el Dr. Cajarville explicaba que debe admitirse, en tal caso, una interpretación constitucionalizante. Así lo decía: "...aunque este proyecto se sancionara con este texto -y quiero que los señores legisladores lo tengan presente-, este Estatuto también es aplicable a los demás funcionarios a que se refiere al artículo 59. ¿Por qué? Por lo que ahora se llama, y la doctrina ha recibido, la interpretación constitucionalizante de las normas infraconstitucionales, concepto interpretativo que resulta nada más ni nada menos de que la Constitución no es un programa político o una enunciación de buenas intenciones, sino que es una norma jurídica, efectiva, vigente y aplicable directamente. Entonces, cuando hay que aplicar una ley también se debe aplicar la Constitución, y eso es lo que impone que la ley se interprete, si ello es posible, de acuerdo con la Constitución. Si no, la solución es declarar inconstitucional la ley. Pero cuando la ley permite una interpretación adecuada de la Constitución, la aplicación simultánea de ambas normas, ambas vigentes, conduce a que la ley se interprete de acuerdo a la Constitución". O sea que la sanción de estos artículos determinará que los funcionarios públicos de los otros organismos del Estado a que hace referencia el artículo 59, si la norma establecida por este Estatuto es más beneficiosa, recurrirán ante los tribunales competentes reclamando su aplicación. Esta situación resulta notoriamente inconveniente por la incertidumbre que se genera para esos funcionarios públicos y para los propios organismos.

Los especialistas en Derecho Administrativo también coinciden en señalar la grosera inconstitucionalidad que supone incluir en el Estatuto del funcionario público, el sistema escalafonario, que de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, es

materia presupuestal. Al respecto el Dr. Delpiazzo expresaba: "La contrariedad a la Constitución de estas disposiciones, desde mi punto de vista, deriva fundamentalmente de cuatro aspectos". En primer lugar, **porque la Constitución distingue la materia estatutaria de la presupuestal y reserva a esta última los escalafones y sueldos, artículo 214 de la Constitución.** En segundo término, **porque confunde la organización de la función pública con el régimen jurídico al que están sometidos los funcionarios públicos, que son dos cosas diferentes.** En tercer lugar, **porque desvirtúa el derecho al ascenso ya que el artículo 60 excluye del mismo "las actividades de supervisión, conducción y alta conducción de las jefaturas de un Departamento, División o Área respectivamente".** De manera que la carrera administrativa es, si se me permite la expresión -entre comillas- "**una carrera de petisos**": una carrera que va desde el ingreso hasta el cargo inmediato inferior al de supervisión, conducción y alta conducción, que se identifican con los departamentos, divisiones y áreas, y que tampoco expresan la carrera administrativa porque el artículo 67 de la ley establece que durarán hasta seis años y que luego se vuelve para atrás. Es decir que se pasa a un estatuto que sigue siendo de función pública -no como en el proyecto anterior, que no lo era-, donde la persona sigue siendo funcionario público, pero no ocupa ningún cargo, es decir que de alguna manera su carrera terminó y ahora pasa a cumplir una función. En ese sentido, la carrera resulta muy recortada.

Además, el artículo 67, en el inciso final prevé, en determinadas hipótesis, que a estas funciones de supervisión, conducción y alta conducción se pueda acceder desde afuera de la Administración. Es decir que esas funciones podrían pasar a ser cumplidas por alguien que no integra la estructura de la Unidad Ejecutora o del Inciso respectivo, lo cual es la demostración más clara de que no se está ante una hipótesis de carrera, porque esas funciones pueden ser cumplidas por quien ingrese desde afuera.

En cuarto término, **esta distinción generalizada entre cargos y funciones equivale a extender el régimen de los cargos de confianza sin cumplir con los requisitos que prevé el artículo 60 de la Constitución.** Esta diferenciación entre cargos y funciones la Constitución la prevé para los llamados de particular confianza, con determinadas características que no se respetan en esta instancia del proyecto de ley.

Estos apartamientos -repito- son graves, pero me parece que son fáciles de superar, porque alcanza con eliminar todos los artículos que refieren a escalafones y realizar algún ajuste a la redacción de los artículos vinculados a la carrera, limitando las funciones llamadas de alta conducción de la Administración".

Para mayor abundamiento, el Dr. Conrado Ramos, especialista en temas vinculados a la reforma del Estado, fundamentó la conveniencia de que todo el sistema escalafonario pudiera ser analizado con el tiempo y la dedicación debidas, con el imprescindible asesoramiento de especialistas en esta área que han participado en procesos de reforma de la gestión pública en países que han avanzado sustancialmente al respecto. En este sentido, el Dr. Ramos argumentaba: "...Tengo una propuesta para formular, en caso de que se atienda esta objeción que planteo en el sentido de que **la carrera administrativa debe estar estructurada en familias de ocupaciones y no en lo que la gente estudió o en el oficio que tiene; estamos invirtiendo la relación lógica con la que se estructuran los servicios civiles, porque es más cómodo hacerlo de esa manera, es la tradición que tenemos.** Pero se está tratando de rediseñar una carrera administrativa que sirva para

adelante y que sirva a los efectos de la gestión, sobre todo de los jefes políticos. De lo contrario, se puede llegar a redacciones muy confusas, desde mi punto de vista, como sucede con la de los artículos 48 y 49. El artículo 48 establece: "El subescalafón Técnico Universitario comprende los cargos con formación universitaria en conceptos y métodos para la ejecución de actividades y la enseñanza e investigación técnica en todas las áreas del conocimiento humano". El artículo 49 expresa: "El subescalafón Profesional Universitario" -un escalafón más arriba que el anterior- "comprende los cargos con formación universitaria en principios, doctrinas" -se agregó el término "doctrinas", que me genera una gran interrogante- "y métodos que permiten la ejecución de funciones y la enseñanza e investigación científica y profesional en todas las áreas del conocimiento humano". Mi pregunta es: ¿cuál es la diferencia entre una cosa y otra? Sí habría diferencia si se estableciera -como leí en una propuesta anterior- que para un caso se debe haber estudiado cuatro años y, para el otro, cinco años, lo que me parece un absurdo completo. **Esto es consecuencia de estructurar los escalafones según los estudios y no de acuerdo con lo que la persona hace concretamente. Se podría llegar al absurdo de que una persona que haya estudiado cuatro años, esté comprendida en el escalafón técnico universitario y sea experta en licitaciones en las que el Estado se juega millones de dólares, pueda estar en un subescalafón por debajo de alguien que está en el escalafón profesional universitario por haber estudiado cinco años, pero que quizás no realiza una tarea de tanto valor público a la sociedad como le agrega la persona que estudió cuatro años. Entonces, realmente, **desaconsejaría estructurar los escalafones y la carrera administrativa de aquí a veinte años de esta manera.****

Este problema se podría salvar estableciendo que la carrera administrativa estará estructurada por escalafones y darse un período de estudio, hasta la próxima ley de presupuesto, para analizar qué agruparán esos escalafones. Ya que habrá una Comisión encargada del análisis de las retribuciones y de las ocupaciones, también podría estudiar cuáles son las ocupaciones que hay en el Estado uruguayo, cuáles son las más relevantes, cuál es el valor público que debe tener una ocupación. Por supuesto, habrá que analizar el costo fiscal que esto tiene y hacer un análisis de diseño hacia adelante, pero la Comisión ya está estructurada y prevista como para que se pueda ir haciendo una migración paulatina hacia el nuevo sistema de carrera administrativa. De esa forma, sabríamos cuáles son las ocupaciones que tenemos, cómo las agrupamos y cómo se distinguen las familias ocupacionales. Esa sería la base de nuestra estructura escalafonaria. Luego de determinar cada ocupación específica se podría ir calculando cuál es el valor público que debería tener en la carrera administrativa. Eso sí facilitaría a los Ministros poder gestionar mucho más adecuadamente y al funcionario público tener una perspectiva de carrera mucho más amplia e interesante, sin que se lo estructure en el escalafón por la cantidad de años que estudió. Teniendo en cuenta los conocimientos y el perfil que determine el servicio civil, se puede estructurar la carrera administrativa según las ocupaciones y no según lo que se estudió; inclusive, esto facilitará la capacitación que pueda brindar el servicio civil. Obviamente, lo que se estudió es importantísimo y deberá contar en la calificación del perfil del cargo, pero no debe ser la base de la estructuración de la carrera administrativa.

Esta estructuración, como sucede con tantas cosas en Uruguay -y no está mal que así haya sido hecha-, fue una cuestión aluvional: **al principio había un solo escalafón, luego hubo presiones corporativas para que se crearan más, y así se fueron creando los escalafones, con una perspectiva corporativa, como lo fue también la matriz de protección social. Se fue cediendo ante intereses de las corporaciones y**

se fueron creando distintos escalafones. Pero no tenemos por qué seguir repitiendo esto. Si se va a refundar nuestro servicio civil, sobre bases realistas, además -porque no es un invento-, tal como hice en la reunión anterior, aconsejo que se traiga a expertos en materia de gestión de recursos humanos de otros países. No nos vayamos muy lejos: pueden venir de Brasil, donde están empezando a combinar una estructuración sobre bases antiguas y modernas. Por ejemplo, agrupar en familias de ocupaciones a analistas de políticas públicas, y así sucesivamente. Brasil lo está haciendo. En lo personal, me gustó mucho el sistema que está implementando Canadá, que es un servicio civil que da muchas garantías y es muy fuerte. Se me podrá decir que es otra realidad y que tienen otra tradición cultural y de política administrativa. Sí lo son, pero combinan los principios de carrera administrativa con principios modernos de gestión basados en el valor del puesto de trabajo".

Lamentablemente estas fundadas propuestas han caído en saco roto. Tal parece, que a pesar de los discursos, no hay intención, de encarar seriamente una reforma de la gestión pública.

En mérito a lo expuesto, y ante el hecho constatado de la ausencia de voluntad política para corregir los desbordes constitucionales y promover un estudio profundo y atinado de la estructura escalafonaria que inicie un proceso de real transformación de la gestión pública, expresamos nuestro rechazo a este proyecto de ley. Por cierto el proyecto aprobado por el Senado no corrige las falencias expresadas anteriormente, lo que fundamenta nuestro voto discordante a tales modificaciones que resultan claramente insuficientes respecto a las críticas señaladas.

≠