

Ingresos y ascensos de funcionarios públicos de los gobiernos departamentales

Proyecto de Ley

Artículo 1º (Definiciones).- A los efectos de la presente ley y de acuerdo con lo previsto por los artículos 62 y 64 de la Constitución de la República, es funcionario público de un Gobierno Departamental todo individuo que, incorporado mediante un procedimiento legal, ejerce funciones públicas en un Gobierno Departamental bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general. Esto incluye a quienes ejercen funciones para las Intendencias, Juntas Departamentales, Juntas Locales (electivas o no) y Municipios, tanto sea en el ejercicio de atribuciones propias como que le hubieren sido delegadas.

Es funcionario presupuestado de un Gobierno Departamental, quien haya sido incorporado en un cargo presupuestal para ejercer funciones, habiendo sido seleccionado de acuerdo a los mecanismos previstos en la presente ley, conforme a los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades. El funcionario presupuestado tiene derecho a la carrera administrativa y a la inamovilidad, a excepción del funcionario político o de particular confianza, y demás excluidos por disposición de la Junta Departamental, conforme al inciso segundo del artículo 62 de la Constitución de la República. Los Gobiernos Departamentales podrán establecer en los Estatutos para sus funcionarios, previo a la incorporación definitiva de la persona al cargo presupuestal, un régimen de provisorio, análogo al consagrado en el artículo 50 de la Ley N.º 18.719, de 27 de diciembre de 2010, para los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Es funcionario contratado de un Gobierno Departamental, todo aquel que en virtud de un contrato de trabajo, formalizado por escrito, desempeñe tareas transitorias, excepcionales, a término, o tareas permanentes específicas cuyo aumento de volumen transitorio no pueda ser afrontado por los funcionarios presupuestados, y cuya contratación se realiza con cargo a partidas para jornales y contrataciones, por un plazo de hasta dos años y prórrogas por idéntico plazo. La resolución que autoriza la contratación deberá ser debidamente fundada, estableciendo claramente las razones que hacen necesaria la incorporación del personal.

Artículo 2º (Mecanismos de selección).- La selección de postulantes se realizará en todos los casos por concurso de oposición y méritos o méritos y antecedentes. Las bases podrán prever en el caso que el número de aspirantes así lo ameriten, una instancia de ordenamiento aleatorio, en forma previa al inicio del mecanismo de selección a aplicar.

Solo en aquellos casos en que los requisitos necesarios para los puestos lo ameriten, se habilitará como único mecanismo la realización de un sorteo público. El jerarca deberá fundamentar debidamente la elección de esta opción.

Artículo 3º (Otras modalidades de contratación).- Los Gobiernos Departamentales podrán celebrar contratos con las características de los previstos en los artículos 47, 51, 52, 54 y

58 de la Ley N.º 18.719, de 27 de diciembre de 2010, los cuales, en ningún caso, darán derecho a adquirir la calidad de funcionario público.

Lo previsto en las normas referidas será aplicable a los Gobiernos Departamentales en lo que resulte pertinente.

Artículo 4º (Ascensos).- Los ascensos de funcionarios públicos en los Gobiernos Departamentales deberán realizarse a través de concursos celebrados conforme a los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades.

Artículo 5º- (Funcionarios del Congreso de Intendentes y del Congreso Nacional de Ediles).- Las previsiones de la presente ley serán aplicables, en lo pertinente, a los funcionarios del Congreso de Intendentes y del Congreso Nacional de Ediles, a excepción de los funcionarios políticos o de particular confianza, y demás excluidos expresamente por disposición de sus autoridades.

Montevideo, 14 de agosto de 2024

Exposición de motivos

El presente proyecto tiene por finalidad hacer converger los requisitos actualmente vigentes para los ingresos de funcionarios públicos a los Gobiernos Departamentales con los que son aplicables a la mayoría de las administraciones públicas estatales, en las cuales el concurso es la regla y las otras vías de ingreso son la excepción.

En efecto, según lo preceptuado por la ley 16.127 de 7 de agosto de 1990, los ingresos de funcionarios al Poder Ejecutivo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son en principio por concurso, y sólo es posible la designación por otras vías al amparo de una serie de excepciones específicas que atienden al tipo de función y a diversas circunstancias de hecho. Por su parte, la ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013, de Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, establece una definición clara de qué es un funcionario público y, dentro de estos, cuáles deben considerarse presupuestados y cuáles contratados.

El Poder Legislativo puede válidamente hacer extensivas estas reglas de buena administración a los Gobiernos Departamentales en el marco de lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución de la República, que dispone: “La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer normas especiales que por su generalidad o naturaleza sean aplicables a los funcionarios de todos los Gobiernos Departamentales y de todos los Entes Autónomos, o de algunos de ellos, según los casos.”

La presente propuesta de hacer extensivo a los Gobiernos Departamentales el requisito del ingreso por concurso registra numerosos antecedentes, desde un proyecto presentado en el año 1987 por el entonces Senador Gonzalo Aguirre, pasando por propuestas presentadas por el Frente Amplio en el marco de leyes de presupuesto y rendición de cuentas, hasta el más reciente proyecto presentado en el año 2023 por el Senador Adrián Peña, que a pesar de no haber reunido en esa oportunidad las mayorías necesarias, de todas maneras demostró que existe hoy un importante consenso social en torno a la necesidad de terminar con la discrecionalidad en la designación de funcionarios públicos. De esta manera lo expresó la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil: “...el ingreso a la función pública tiene que ser por concurso, sin lugar a dudas. Tiene que haber un concurso público, abierto, que dé todas las garantías que requiere el ingreso a la función pública (...) que demuestre la trascendencia, la importancia de entrar a la función pública, pero donde todos tengan la posibilidad de participar y donde exista igualdad para el ingreso a estos cargos. Además, está previsto en la Constitución, precisamente, que todos los ciudadanos puedan acceder a los cargos públicos”.

El proyecto toma como base lo dispuesto en los artículos 3°, 92 y 94 de la referida ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013. El artículo 1° deslinda claramente el concepto de funcionario público presupuestado del contratado, replicando los conceptos utilizados en la ley referida. Para los primeros se establece la posibilidad de que cada Gobierno Departamental prevea una etapa previa a la presupuestación, similar al provisorio previsto para los funcionarios de la Administración Central. Para los segundos se establece un plazo de contratación de hasta dos años prorrogables, replicando lo que se establece en la actualidad para los funcionarios contratados por la Administración Central.

El artículo 2° establece que los funcionarios públicos contratados y presupuestados de los Gobiernos Departamentales deben en principio ser seleccionados mediante concurso, previéndose sólo en circunstancias excepcionales el sorteo o eventualmente una instancia de ordenamiento aleatorio previa al concurso.

Siguiendo esta misma lógica de tender a la convergencia de la normativa aplicable a las distintas administraciones públicas, el artículo 3° prevé la posibilidad de que los Gobiernos Departamentales utilicen diversas figuras de contratación de servicios personales reguladas en la ley N.º 18.719, de 27 de diciembre de 2010, que en ningún caso permiten la incorporación de la persona contratada a la función pública. Estos contratos incluyen arrendamientos de obra, becas y pasantías, contratos artísticos, contratos laborales y adscriptos. Cabe notar que para todos estos casos la ley referida plantea una serie de requisitos que los Gobiernos Departamentales deberán observar, como ser en algunos casos, por ejemplo, la selección por concurso o sorteo, y en otros, la limitación temporal.

El artículo 4° dispone que los ascensos en los Gobiernos Departamentales deben realizarse mediante concursos celebrados conforme a los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades, mientras que el 5° extiende en lo pertinente lo dispuesto en la presente ley a los funcionarios del Congreso de Intendentes.

La opacidad en los mecanismos de selección del personal atenta contra el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, conspira contra la eficiencia y la buena calidad de la gestión pública, y -lo que es aún más grave- abre la puerta a prácticas clientelísticas, minando la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Corresponde, por lo tanto, asegurar el derecho igualitario de los ciudadanos a acceder a los cargos públicos tomando en cuenta únicamente las necesidades del servicio y la idoneidad de la persona que va a ocupar el cargo en cuestión, particularmente en estos momentos en los que a nivel local e internacional el prestigio de la política y la confianza en la democracia se encuentran cuestionados.

Montevideo, 14 de agosto de 2024