

INFORME A LA BANCADA DEL PN DEL CONGRESO DE INTENDENTES

PROYECTO DE LEY SOBRE FUNCIONARIOS PÚBLICOS – Senador Peña

OBJETO DE ANÁLISIS

Proyecto de Ley promovido por el Senador Adrian Peña, Asunto 159525 que se encuentra a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores desde el 20.06.2023 (Carpeta Nro. 1004/2023 – Distribuido 1602/0).

El proyecto consta de 6 artículos y según la exposición de motivos que sustentan los mismos, el legislador argumenta que pretende hacer extensivo a los Gobiernos Departamentales algunas normas aplicables a la Administración Central y los Servicios Descentralizados en relación al régimen de designación y contratación de funcionarios. A estos efectos señala que se trata de normas que constituyen reglas de buena administración “que evidencia la conveniencia de hacerlas extensivas a los funcionarios de los Gobiernos Departamentales”.

En el texto de la exposición también se reconoce que para la aprobación del mencionado proyecto se requiere la mayoría especial prevista en el Artículo 64 de la Constitución, por tratarse de modificaciones al régimen estatutario amparado en el marco de autonomía que alcanza a los Gobiernos Departamentales.

1- ASPECTOS GENERALES A CONSIDERAR

La iniciativa promovida tiene por objeto regular aspectos relacionados a los funcionarios públicos de los Gobiernos Departamentales, tanto en relación a los funcionarios de carrera como a los contratados, ámbito sobre el cual los Gobiernos Departamentales poseen autonomía, como claramente lo consagra el Artículo 62 de la Constitución de la República en el marco de un régimen descentralizado.

A la hora de definir la materia sobre la cual recae la presente disposición, cabe consignar claramente que refiere a los aspectos estatutarios, por cuanto pretende hacer extensivo a los Gobiernos Departamentales las normas de designación y contratación de personal que rige para la Administración Central, extremos contenidos en el Artículo 61 de la Constitución de la República.

Se debe tener en cuenta:

- A)** Los Gobiernos Departamentales son personas jurídicas de naturaleza estatal, que ejercen competencias en forma autónoma en el marco que le fija la

Constitución y la ley, gozan de autonomía política y jurídica, desarrollando su propio ordenamiento jurídico, ámbito que se encuentra resguardado por la propia Carta Magna al prever la acción contenida en el Artículo 283 (Acción por lesión de autonomía)

B) ESTATUTOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: La Constitución de 1952 a partir de lo dispuesto en el Artículo 59 y siguientes estableció un régimen de estatutos múltiples, consignando expresamente en el Artículo 63 que es competencia de los Gobiernos Departamentales sancionar sus propios estatutos ajustándose a los normas que prevé la propia Carta Magna. El marco jurídico nacional determina que tanto los cargos de la judicatura del Poder Judicial (Art. 59), las Cámaras del Poder Legislativo (Art. 107), los Entes de Enseñanza (Art. 204) Entes Autónomos Industriales y Comerciales (Art. 63), los Gobiernos Departamentales (Art. 62) , el personal militar y el diplomático (Art. 59), poseen su propio régimen, sin perjuicio de las leyes que han determinado el Estatuto de los Funcionarios de la Fiscalía General de la Nación (Ley Nro. 19.668) o el de la Dirección General de Casinos, y los Funcionarios Policiales, por fuera del previsto en la Ley Nro. 19.121 previsto para el Poder Ejecutivo.

C) FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES: El Dr. Daniel Hugo Martins a la hora de analizar en qué aspectos tiene autonomía los Gobiernos Departamentales, indicó – entre otros – que las personas jurídicas públicas de base territorial poseen autonomía en materia administrativa y en materia de personal (El Gobierno y Administración de los Departamentos Pág. 58 y sig. 2006).

A estos efectos, no solo poseen la soberanía para contratar, designar y destituir a sus funcionarios con independencia de los Poderes del Estado (Art. 273 y 275 de la Carta) sino que además tienen autonomía para dictar el Estatuto del Funcionario, donde fijan las condiciones de ingreso, permanencia en el cargo, el ascenso, descansos semanales, licencias, etc. Siguiendo a Correa Freitas

D) AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES EN MATERIA DE PERSONAL: El régimen autonómico que consagra la Constitución respecto de los Gobiernos Departamentales supone una potestad de autodeterminación que los habilita a establecer el Estatuto de los Funcionarios, así como fijar por vía presupuestal la creación y dotación de los cargos. La naturaleza jurídica del Estatuto de los funcionarios de los Gobiernos Departamentales, al decir de Daniel Hugo Martins, implica una descentralización legislativa en dicha materia, aprobándose el mismo por un acto legislativo departamental con fuerza de ley en su jurisdicción (Ob. Cit 462).

E) Artículo 64 de la Constitución: *“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.” Al referirse a la misma, el Prof. Cassinelli Muñoz indicaba que la ley ordinaria puede establecer normas especiales aplicables a todos los Gobiernos Departamentales, limitando así la discrecionalidad, pero sin que ello ahogue las autonomías (Derecho Público – pág. 476. FCU). Para ello se deben cumplir dos requisitos, que la norma sea aprobada por una mayoría especial (garantía formal), y por otro lado que la norma propuesta deba resultar aplicable por generalidad o naturaleza a las entidades mencionadas en el artículo (garantía sustancial). Esta última garantía, que la norma a ser aprobada tiene que ser por su contenido razonablemente aplicable a los funcionarios de todos los Entes Autónomos o Gobiernos Departamentales, o de alguno de ellos. Esta normativa debe tocar puntos que necesariamente exijan una regulación común por la naturaleza propia de su contenido y no por la voluntad política del legislador, es decir este tipo de normas no deben suponer una intromisión en áreas que las propias normas estatutarias tienen por objeto regular.

En el caso a estudio, al no evidenciarse un desarrollo que permita comprobar tales extremos, puede sostenerse válidamente que la propuesta adolece de los requisitos exigidos por la Constitución para habilitar la excepción prevista en el Artículo 64 de la Constitución.

No es ocioso reiterar que las normas que pueden ingresar por este mecanismo requieren un grado de generalidad y razonabilidad que por su naturaleza hagan preferible su regulación conjunta a partir de una ley formal.

En función de lo solicitado, se comparte el presente informe, restando ampliar un desarrollo exegético de los artículos propuestos como forma de complementar el planteo, sin perjuicio de las reservas formuladas a la hora de la procedencia del mecanismo.

Dr Fermin Farinha Tacain