

SERVIDORES PÚBLICOS

1. Concepto: Doctrinario y Normativo
 2. Diferentes Vínculos
 3. Ingreso a la Función Pública : Régimen Legal
- Derechos, Deberes y Obligaciones: Ley N° 19.121, y Decreto 30/003.

FUNCIONARIOS PUBLICOS

Conceptos

Cuando hablamos de conceptualizar, hacemos referencia a la acción del razonamiento que supone dar una definición, que en definitiva concluye en delinear con palabras el contenido de determinado término.

Si nosotros recurrimos al Diccionario de la Real Academia Española podemos apreciar que por Funcionario Público se entiende ***“Persona que desempeña un empleo público”***

Desde el punto de vista técnico, el Dr. Sayagués Laso¹ define al funcionario público como ***“Todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”***

Siguiendo una línea de definición amplia, el Prof. Dr. Daniel Hugo Martins entiende que funcionario público es ***“Todo individuo que ejerce Función Pública en virtud de una relación funcional”***

Dichas nociones, sobre todo la que hace referencia a la “entidad estatal”, nos permiten excluir de dicho concepto a personas que trabajan en

¹ Sayagués Laso, E. (2010). Tratado de Derecho Administrativo. (9ª. ed.). Montevideo: FCU.

instituciones privadas o que sean públicas no estatales, como por ejemplo los funcionarios de la Caja de Pensiones y Jubilaciones Profesionales.

1.2 - Conceptos que emanan de diversas normas

A) NUEVO ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DEL PODER EJECUTIVO.

Ley N° 19.121 - Art. 3 - Definición de funcionario público a los efectos de este Estatuto:

“A los efectos del presente Estatuto y de acuerdo con lo previsto por los artículos 60 y 61 de la Constitución de la República, es funcionario público todo individuo que, incorporado mediante un procedimiento legal, ejerce funciones públicas en un organismo del Poder Ejecutivo bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general.

B) Código Penal Art. 175 (Concepto de funcionario público).- A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal. (TEXTO DADO por el artículo 8 de la Ley No. 17.060)

¿Qué elementos básicos podemos identificar a partir de las definiciones analizadas?

¿Qué diferencias pueden apreciar sobre el alcance de los diferentes conceptos?

En síntesis, podemos decir que los requisitos básicos son:

- a) El ejercicio de funciones públicas de cualquier naturaleza
- b) La prestación debe efectuarse en una entidad estatal

c) La incorporación a través de un acto emanado de autoridad competente y mediante los mecanismos que el derecho prevé, por ejemplo, designación, elección, contratación, etc.

Retomando el concepto del Dr. Martins y analizando el punto a) de los requisitos básicos, cabe preguntarnos:

¿Qué es la función pública?

Es la actividad que realizan las personas físicas al servicio de las entidades estatales para el cumplimiento de sus fines, regulada por normas especiales.

Dicha noción de actividad - jurídica y material - destinada al cumplimiento de los fines y cometidos del Estado (que vimos en los módulos anteriores) debe relacionarse específicamente con esa noción de **relación funcional que vincula al individuo con la entidad estatal**

“La relación funcional es el vínculo jurídico especial que une al individuo en cuanto funcionario, con la entidad estatal. La naturaleza de la relación funcional es de carácter estatutario, de origen constitucional, legal o reglamentario, creado por el Estado unilateralmente, el que puede modificar en cualquier momento.” (Dr. Daniel H. Martins²)



A diferencia del trabajador privado, el funcionario público según el régimen que dispone la constitución (aunque hay excepciones) no se vincula con el Estado a través de un contrato, sino que ingresa al ejercicio de la función pública

² Martins Vila, D. H. (1965). Estatuto del Funcionario. Montevideo: UdelaR.

como funcionario presupuestado, se incorpora a una situación jurídica preestablecida unilateralmente por el Estado, es decir, es éste quien fija por sí las condiciones que van a regir dicha relación.

Esa relación se denomina “*estatutaria*” porque surge de una regla de derecho Constitucional, Legal o Reglamentaria que determina los derechos, obligaciones y deberes de los funcionarios.

Hoy a partir de la modificación de las normas que regulan el ingreso a la función pública, podemos apreciar que para la Administración Central - en todos los casos - aquella persona que pretenda incorporarse a una entidad estatal, lo hará a través de un vínculo denominado “provisorio” (Art. 50 de la Ley 18.719)



Este aspecto es expresamente determinado por la nueva Ley N° 19.121 - Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo, que en el [inciso segundo del Artículo 3](#) establece: “*Es funcionario presupuestado del Poder Ejecutivo, quien haya sido incorporado en un cargo presupuestal para ejercer funciones, y aquel que habiendo sido seleccionado por concurso de oposición y méritos o méritos y antecedentes y contratado bajo el régimen del provisorio haya superado el período de quince meses y obtenido una evaluación satisfactoria de su desempeño. 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 legal, conforme al inciso segundo del artículo 60 de la Constitución de la República.*”

Es funcionario contratado del Poder Ejecutivo, todo aquel que desempeñe tareas en las condiciones establecidas en los artículos 90, 91 y 92 de la presente ley, y cuya contratación se realiza con cargo a partidas para jornales y contrataciones.”

PROVISORIATO

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo anterior, debemos analizar lo dispuesto en el Artículo 90 de la Ley N° 19.121 en cuanto establece: *“Es el personal que en virtud de un contrato, formalizado por escrito, presta servicios de carácter personal, por el término de quince meses, en las condiciones establecidas por la normativa vigente...”*



En este sentido, para el ingreso a través del mencionado régimen, los contratados deberán recibir inducción (Art. 95 de la Ley N° 19.121) y a su vez cumplir con lo dispuesto en el Decreto N° 358/2011.

Dentro de los aspecto relevante, debemos resaltar el procedimiento de evaluación al cual estarán sometidos los contratados a fin de acreditar las aptitudes y actitudes necesarias para el ingreso.

A estos efectos se conformarán los Tribunales de Evaluación, quienes llevarán adelante la valoración dentro de un plazo máximo de 45 días a partir de su convocatoria.

“La evaluación estará compuesta por las siguientes actividades y sus respectivos valores sobre la base de 100 puntos:

- Prueba a fin de determinar si el aspirante se ajusta o no al requerimiento del puesto de trabajo respectivo. Valor 40%*
- Entrevista personal. Valor 30%*
- Estudio del registro de incidencias, a efectos de considerar la actitud, asiduidad y desempeño demostrada durante el período del provisoriato. Valor 30%*

El Tribunal podrá solicitar la realización de un test psicotécnico al aspirante, el cual estará comprendido dentro del puntaje total asignado a la entrevista...

La evaluación será satisfactoria si el aspirante obtiene al menos el 50% del puntaje de cada ítem, y el 70% del total.”

(Fuente: Art. 96 de la Ley N° 19.121 y Arts. 14 y 15 del Dec. 358/2011)

2- Concepto- Estatuto

Es el conjunto de normas Jurídicas y Técnicas que regulan la situación de los funcionarios públicos.

El estatuto del funcionario regula de forma objetiva, general y abstracta la situación jurídica a la que se incorpora el funcionario, por medio de un acto unilateral de la Administración, llamado designación. Dicho acto comenzará a generar efectos a partir de la aceptación y toma de posesión del cargo.

Es objetiva, porque no considera la posición individual o subjetiva de cada funcionario.

Es general y abstracto porque atiende a la categoría denominada funcionarios públicos.

Es un acto-condición que tiene por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general y preexistente, es decir, es una situación jurídica que va a ser aplicable a una determinada categoría denominada “funcionarios públicos”.

Estos derechos, deberes u obligaciones, como vimos **están preestablecidos y pueden ser modificados unilateralmente por la Administración.**

2.1 - Recepción Legal

El régimen estatutario es recogido por la propia [Constitución de la República](#) en su artículo 59, a partir del cual se puede extraer varias conclusiones:

1 - En primer lugar, *"que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario"*, consagrando el principio de dedicación y contracción a la función por encima de los intereses individuales o personales de los funcionarios.

2 - Por otra parte, que para los casos que el mismo artículo menciona, la Ley establecerá el estatuto del funcionario, sobre la base del principio mencionado en el párrafo anterior.

El régimen estatutario, a partir de la reforma Constitucional del año 1952 determinó la existencia de **estatutos múltiples**, aspecto que surge relevado en los Artículos 59, 62, 63, 107 y 204.

Si apreciamos el artículo 59 de la Constitución, visualizaremos lo que se ha denominado el "Estatuto General", pero como dijimos, la Constitución determina la existencia de más de un Estatuto - analizando los artículos mencionados en el párrafo anterior

¿Puede identificar a que casos hacemos referencia?

De la lectura de los mismos ¿podemos afirmar que el **Estatuto General se aplica a todos los funcionarios?**



Del propio texto del Art. 59 y para el caso del Poder Ejecutivo encontramos el Estatuto General, que rige a todos los funcionarios públicos **salvo a los Militares, Policías y Diplomáticos, quienes se regirán por**

leyes especiales, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 19.121 en el Artículo 102.

Ante la noción de Estatutos múltiples no debemos perder de vista la existencia de los Estatutos de los funcionarios de los **Gobiernos Departamentales**, de los **Entes Autónomos** y de las **Cámaras del Poder Legislativo**.

Igualmente resulta relevante la distinción que hace el Dr. Cassinelli Muñoz entre estatuto formal y estatuto material.

Estatuto material: Es el conjunto de normas o régimen jurídico aplicable a los funcionarios públicos en cuanto tales y su contenido se encuentra en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Estatuto formal: Es determinado acto regla (sea ley o reglamento) expresamente previsto por la Constitución cuyo contenido integra el estatuto material y que ha sido aprobado por los órganos constitucionalmente habilitados para hacerlo.

¿Existe un contenido mínimo para cualquiera de ellos?



El contenido mínimo del Estatuto se determina por la propia Constitución en sus Artículos 59, 60 y 61, que entre otras consideraciones menciona que para los funcionarios de carrera el Estatuto establecerá las “condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad...” entre otros.

El artículo mencionado supone determinada regulación para el caso de los funcionarios de carrera **¿quiénes son?**

- Concepto del funcionario de carrera³: La constitución no define lo que son los funcionarios de carrera, establece que los funcionarios presupuestados de la Administración Central serán funcionarios de carrera (Art. 60) pero no dice que sean los únicos. Hay que acudir a un concepto doctrinal de lo que es el funcionario de carrera, concepto que tiene que fundarse en la naturaleza



de sus funciones y en la posición que ocupan en la organización del servicio.

FUNCIONARIOS DE CARRERA son aquellos cuyas tareas y cuya posición permanente en la Administración hacen

razonable considerarlo como profesional de su empleo.

Son funcionarios públicos presupuestados, aquellos que han cumplido con los requisitos y procedimientos necesarios que determina la ley, que han sido designados como tales, siendo incorporados a la plantilla presupuestal del organismo. (Ver Art. 3 de la Ley N° 19.121 - Nuevo Estatuto del Funcionario)



Lo que se opone a funcionario de carrera es aquella persona que se vincula con la Administración de forma no permanente: que por ejemplo aquél que esté contratado para una tarea

específica, extraordinaria o a término, que no forma parte de la organización normal del servicio. (Art. 56 de la Ley 15.809).

En este sentido, el propio **Artículo 89** del Nuevo Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo señala como régimen general que “El personal contratado por la Administración Central será la excepción al personal presupuestado y la solicitud de contratación deberá estar debidamente fundamentada por el

³ Cassinelli Muñoz, H. (2002). Derecho Público. (2ª. ed.). Montevideo: FCU. p. 451

Jerarca del Inciso que lo proponga y autorizada por la Oficina Nacional de Servicio Civil”

Asimismo, debemos recordar que los funcionarios de carácter político o de particular confianza, como aquellos funcionarios públicos que son contratados, **no tienen derecho a la carrera administrativa.**



A parte de la Constitución **¿Dónde encontramos regulados estos aspectos?**

En la [Ley N° 19.121](#) dado que la misma determinan el marco normativo aplicable a los funcionarios públicos presupuestados y contratados.

Además contamos con **funcionarios contratados que NO adquieren la calidad de funcionarios públicos**

En estos casos, hablamos de la **contratación**, que si bien en algún caso particular puede suponer el ingreso a la función pública, **en este caso haremos referencia a las situaciones donde no se genera la relación funcional.**

Las personas contratadas podemos calificarlas como personas que trabajan “para” la administración, pero no “en” la Administración, como si lo hacen los funcionarios públicos.

El estudio de la “contratación de servicios personales” pone el énfasis, como lo evidencian los dos términos que componen la expresión, en el uso del instrumento contractual para la obtención del esfuerzo humano necesario para el cumplimiento de los cometidos legalmente asignados a la Administración.

Ese esfuerzo humano se traduce en el trabajo en sentido amplio, entendido desde el punto de vista jurídico en función del art. 53 de la

Constitución, como la aplicación de energías intelectuales y corporales de modo que redunde en beneficio de la colectividad posibilitando a los Individuos ganar su sustento.⁴

En lo que refiere al Derecho público, corresponde reiterar la noción de la incorporación o no a la Administración.

¿Qué consecuencias derivan de dicha calificación?

En primer lugar, lo más relevante, radica en que el vínculo entre la Administración y el contratado será de naturaleza contractual, estando sujeto a dichas disposiciones. Ello incidirá en los derechos, deberes y obligaciones a que estarán sujetas las partes.

En este sentido, debemos señalar ver cuál es el régimen aplicable a los funcionarios públicos, para luego apreciar las diferencias entre dichas situaciones jurídicas.

DERECHOS ESTABLECIDOS EN LA LEY N° 19.121



En relación a este punto debemos remitirnos al Capítulo II del Nuevo Estatuto, que en particular refiere entre otros a las Condiciones de Trabajo, Derechos, Deberes y Obligaciones, Prohibiciones e incompatibilidades.

Dentro de los diferentes sentidos del término “Derechos”, podemos utilizar aquél que entiende por significado a la *“Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella”*⁵

⁴ Delpiazzo, Carlos E. Contratación Administrativa. UM

⁵ Diccionario de la Real Academia Española. Consultado el 9 octubre, 2013 en: <http://lema.rae.es/drae/?val=derechos>

En este caso, la Ley N° 19.121 recoge en su Artículo 14 el derecho a la **Licencia anual reglamentaria** y en el Artículo 15 las **Licencias Especiales**.

En relación a esta última establece las siguientes:

- Por Enfermedad,
- por Estudio,
- por Maternidad,
- por Paternidad,
- por donación de sangre, órganos y tejidos,
- para la realización de exámenes genito-mamarios y del antígeno prostático (PSA),
- por Duelo,
- por Matrimonio o unión libre reconocida judicialmente,
- por jubilación,
- por violencia doméstica,
- por integración de Comisiones receptoras de votos, entre otras.

Asimismo, en los Artículos 19 a 24 de la Ley N° 19.121, se establecen el derecho al cobro de la Asignación Familiar, Prima por antigüedad, prima por matrimonio o concubinato reconocido judicialmente y la prima por nacimiento o adopción.

Por su parte, el **Artículo 28 del Estatuto**, recoge la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación, libre asociación, negociación colectiva, a la huelga entre otros.



ATENCIÓN: EL MATERIAL TIENE UNA SEGUNDA PARTE EN OTRO ARCHIVO