

Deberes, prohibiciones e incompatibilidades

Sobre este punto debemos remitirnos a los **Artículos 4, 29 y 30 del Nuevo Estatuto (Ley N° 19.121)**, sin perjuicio de lo dispuesto en el **Decreto 30/003**, que establecen las normas de conducta que rigen el actuar público.

En primer lugar, no debemos olvidar lo que establecen los **Artículos 58 y 59 de la Constitución ¿los recuerdan?**



El principio de independencia de los funcionarios.

El art. 58 de la Constitución establece que “Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política”. Esta disposición, que tiene su origen en la Constitución de 1934, está consagrando en forma directa la independencia de los funcionarios públicos con respecto a los partidos políticos. En otros términos, que los funcionarios después de su incorporación a la función pública, solamente deben servir a la Nación, que es en quien radica la soberanía nacional, conforme a lo dispuesto por el art. 4° de la Constitución.

En la misma línea encontramos la prohibición del **Artículo 30 en sus numerales 1° y 2°**, sin perjuicio de la obligación expresa que indica que los funcionarios deben *“Cumplir con la jornada laboral establecida, dedicando la totalidad del tiempo a la misma al desempeño de sus funciones, sin perjuicio del descanso intermedio establecido en el inciso primero del Artículo 6 de la Ley N° 19.121”*

La disposición constitucional antes comentada, debe ser coordinada con el art. 54 de la Constitución, que establece una fórmula muy amplia de

garantía de todos los trabajadores, públicos o privados, en relación a la independencia de su conciencia moral y cívica: “La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica”.

El principio de dedicación a la función.

El art. 59 de la Constitución consagra: “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”.

El funcionario público tiene como deber fundamental servir al Estado, servir a la Administración Pública, y que sus intereses privados o particulares deben ceder ante el interés de la función pública. En otros términos, que el funcionario no debe servirse de la función para la realización de sus aspiraciones personales, sean políticas, económicas, sociales, familiares, religiosas o de cualquier otra naturaleza

A través de los principios constitucionales se pretendió establecer un marco normativo que pone el acento en dos aspectos claves: a) que el funcionario tenga presente cuáles son sus obligaciones y b) que el administrado (los ciudadanos o personas en gral), que “soporta” económicamente (a través de cargas impositivas, por ejemplo) al funcionario, sepa exigir de él el mejor servicio.

Es que el uso indebido del poder público y la desviación de poder son hoy en todo el mundo manifestaciones comunes de corrupción administrativa que, en muchos casos, presenta como partícipe -incluso necesario- al propio administrado, que muchas veces incita ese actuar deshonesto del funcionario.

El interés público que debe perseguir el buen administrador, deja paso entonces, muchas veces, al obrar fraudulento que otorga preeminencia a los fines individuales, desvirtuándose la obligación de lealtad del funcionario para con el servicio en el que se desempeña, lo que redundará en que ese servicio no se preste o se preste defectuosamente al destinatario.

Los tres principios básicos del actuar público son:

La obligación de **LEALTAD** para con la Administración en la que el funcionario se desempeña. Es la que primero se viola cuando aquel abandona el deber de colaboración, la diligencia y honestidad en su actuación, cuando priman otros intereses distintos al público.



Aquí debemos apreciar por ejemplo el principio de **PROBIDAD** (Art. 4 num 6 de la Ley N° 19.121 y el Art. 11 del Dec. 30/003)- *El funcionario debe ser probo y honesto y observar una conducta honesta, desechando cualquier tipo de ventajas que se le ofrezcan, y debe bregar por la preeminencia del interés público sobre los intereses particulares. El segundo inciso del artículo, señala que no solo hay que ser probos y honestos, sino que también hay que parecerlo (ser probo es ser íntegro, ser un hombre de bien).*

La obligación de **SERVICIO** es el segundo deber violado. Se ha dicho -y se ha dicho bien- que la función pública es la “ciencia del servicio al público”. Sobre todo, este concepto está muy arraigado en el derecho administrativo inglés, donde prestar el servicio al contribuyente en forma óptima es primordial para cualquier administración. La Administración no solo debe servir sino que debe mostrar como sirve, es decir que sea abierta a brindar la

información necesaria a los administrados propiciando la participación y el control democrático.

Finalmente, el otro valor es la **IMPARCIALIDAD**, principio básico emparentado con el principio de igualdad.

En este sentido debemos ir un paso más **¿Qué entendemos por este principio?**

El Artículo 29 numeral 9) de la Ley N° 19.121 dentro de la enumeración de obligaciones y deberes dispone que el funcionario “*Debe actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad*”

En el mismo sentido, Artículo 16 del Dec. 30/003 lo define como conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública. Comprende el deber de evitar cualquier tratamiento preferencial o discriminatorio y el abuso de poder, manifestaciones éstas proclives a la producción de actos de corrupción. Ese es el trípode sobre el que descansaría el obrar correcto de un funcionario público.

Dentro a **DEBERES**¹ por ejemplo el Nuevo Estatuto establece:



¹ Artículo 29 la Ley 19121: Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo. (2013).

- 1) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia y cortesía (Art. 29 de la Ley N° 19.121 numeral 2)
- 2) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones conocidos en razón de su función, aun después de haber cesado en la relación funcional (Art. 29 num. 7)
- 3) Vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad (Art. 29 num 8)
- 4) Declarar por escrito su domicilio real y comunicar en la misma forma todos los cambios posteriores del mismo, teniéndose al declarado como domicilio real a todos los efectos. (Art. 29 num. 11)
- 5) **Denunciar** ante el respectivo superior jerárquico y si la situación lo amerita ante cualquier superior, los hechos con apariencia ilícita y/o delictiva de los que tuvieron conocimiento en el ejercicio de su función. (Art. 29 num 12)
- 6) **Transparencia.** El funcionario debe actuar con transparencia y observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de sus tareas, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.
- 7) **Obediencia debida.** (Art. 29 num 3 del Nuevo Estatuto - Art. 14° del Dec. 30/003): Los funcionarios deben cumplir estrictamente con las órdenes y resoluciones que emanen de sus superiores jerárquicos. El principio de obediencia debida es inherente a la organización administrativa, ya que de lo contrario el jerarca no podría encauzar



armónicamente la acción de las reparticiones que de él dependen. Pero es obvio que este deber tenga límites, ya que la necesidad de asegurar la unidad de acción administrativa no pueden llegar a extremos tales como por ej. De imponer a los funcionarios la ejecución de órdenes que supongan la comisión de un delito evidente. El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan su actividad funcional así como cumplir las órdenes que le impartan sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia, dentro de los límites de la obediencia debida.

- 8) **Preeminencia del interés público.** En el ejercicio de sus tareas el funcionario debe actuar en todo momento en consideración del interés público, conforme con las normas dictadas por los órganos competentes, de acuerdo con las reglas expresadas en la Constitución.
- 9) **Probidad.** El funcionario debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja e cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta personal, para sí o para terceros, en el desempeño de sus tareas, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.
- 10) **Implicancias.** El funcionario debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público. En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus tareas. En este aspecto, recomendamos la lectura del Artículo 30 de la Ley N° 19.121 en materia de prohibiciones e incompatibilidades.

¿Qué sucede con los funcionarios que trabajan PARA la Administración?

Son aquellos que **NO ADQUIEREN LA CALIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS**, por lo que en consecuencia:

No tienen derecho a la carrera administrativa, y no tienen por definición, derecho alguno a ascender, a la permanencia del contrato, ni equiparación alguna al resto de los funcionarios de la entidad

¿Qué sucede en cuanto a los deberes, prohibiciones, incompatibilidades y derechos?

Como mencionamos anteriormente, si bien estamos frente a situaciones donde las personas trabajan PARA la Administración, aquí encontramos aspectos que centran su atención en la **función** que van a desempeñar y en la **responsabilidad** que ello conlleva. Lo anterior se encuentra en directa relación con la **noción de SERVICIO** que supone el desarrollo de actividades materiales tendientes al cumplimiento de los fines del Estado

En virtud de lo mencionado, podemos afirmar que **régimen de señalado en cuanto a NORMAS DE CONDUCTA** es aplicable a las personas que trabajan PARA la Administración

¿De dónde extraemos dicha conclusión?

En primer lugar y como solución de principio debemos remitirnos al contrato que rige la relación entre el contratado y el Estado.

A partir de su contenido apreciaremos las disposiciones específicas que regulan el mismo, asimismo, debemos recordar la definición que desde el

punto de vista de la responsabilidad utiliza el **Decreto N° 30/003 - Artículo 2.**

Ahora resta mencionar algunas **Prohibiciones e Incompatibilidades**



En primer lugar debemos remitirnos a la atenta lectura del Artículo 30 en sus INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES:

Sin perjuicio de las prohibiciones e incompatibilidades específicas establecidas por otras leyes, los funcionarios públicos están sujetos a las siguientes prohibiciones e incompatibilidades:

1) Realizar en los lugares y horas de trabajo, toda actividad ajena a la función, salvo las correspondientes a la libertad sindical en las condiciones establecidas en la normativa vigente, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie.

2) Constituir agrupaciones con fines proselitistas, utilizando el nombre de la repartición, o invocando el vínculo que la función determina.

Respecto de los numerales 1) y 2)

¿Podemos ver aquí alguna similitud frente a las disposiciones

cometidos del cargo o función de la repartición en la que revista.

3) Tramitar asuntos como gestores, agentes o corredores, y, en general, tomar en ellos cualquier intervención que no sea la correspondiente a los cometidos del cargo o función de la repartición en la que revista.

4) Intervenir en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en la atención, tramitación o resolución de asuntos que impliquen un conflicto de intereses.

5) Hacer indicaciones a los interesados respecto de los profesionales universitarios, corredores o gestores, cuyos servicios puedan ser requeridos o contratados.

6) Solicitar o recibir cualquier obsequio, gratificación, comisión, recompensa, honorario o ventaja de terceros, para sí o para otros, por los actos específicos de su función, excepto atenciones de entidad razonable que se realicen por razones de amistad, relaciones personales o en oportunidad de las fiestas tradicionales en las condiciones que los usos y costumbres las admitan.

7) Disponer o utilizar información previamente establecida como confidencial y reservada con fines distintos a los de su función administrativa.

8) Utilizar, sin previa autorización, documentos, informes y otros datos, salvo que el ordenamiento jurídico permita su uso sin limitaciones.

9) Actuar bajo dependencia directa dentro de la misma repartición u oficina de aquellos funcionarios que se vinculen por lazos de parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad y afinidad, matrimonio o unión concubinaria. Los traslados necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en el inciso anterior, no podrán causar lesión de derecho alguno, ni afectar su remuneración.

Además de lo anterior también se determina de forma expresa, que el contratado debe guiarse en su actividad bajo el principio de IMPARCIALIDAD, RESPETO, EFICACIA Y EFICIENCIA, PROBIDAD, etc.

Asimismo se lo comprende en el régimen de prohibiciones e incompatibilidades, tanto desde el punto de vista de la conjunción de intereses, como en la indebida utilización de los bienes públicos.

Como vemos, el marco contractual relacionado - desde el punto de vista de la conducta que el contratado debe desempeñar - es muy similar al que rige al funcionario público. El régimen de conducta es más exigente que el estándar medio, buscando resaltar los principios de primacía del interés público, así como la debida utilización de los bienes públicos (como celulares, etc), eliminar todo aspecto que determine la conjunción de intereses, etc.

En la misma línea vemos al propio artículo 175 del Código Penal que extiende el régimen de responsabilidad a partir de un concepto amplio de funcionario público.

Material elaborado por: Dra. María José Oviedo y Dr. Fermín Farinha Tacain

Bibliografía

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

Ley 19121: Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo. (2013). Consultado el 21 octubre, 2013 en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19121&Anchor=>

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

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