



PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS,

SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Art. 1º - Creación. Crease en el ámbito de la Provincia de Entre Ríos, el “Programa de capacitación obligatoria y permanente en materia constitucional, administrativa y de ética pública” para los agentes que se desempeñen en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Art. 2º - Definiciones. Establécese que, a los efectos de la presente Ley, se entiende por:

Capacitación obligatoria. Es la formación imperativa que deberán cumplimentar los sujetos alcanzados por la presente norma. Solo podrán resultar exceptuados aquellos funcionarios o empleados públicos que acrediten fehacientemente – a través de los certificados de grado y /o posgrado correspondientes – haber cumplimentado con estudios referidos a todas las materias que se detallan a continuación.

Materia constitucional. Hace referencia a la sistematización de los aspectos más relevantes de la Constitución nacional, Tratados internacionales sobre Derechos humanos con jerarquía constitucional, y Constitución Provincial, tanto de lo referido a la parte Dogmática - Forma de Estado y de Gobierno, Declaraciones, Derechos y Garantías - como de lo atinente a la parte Orgánica - estructuración, límites e interrelación de los diferentes órganos que ejercen el Poder estatal -.

Materia administrativa. Hace referencia al conjunto de normas rectoras de la función administrativa provincial, habida cuenta del carácter “eminente local” que reviste el Derecho administrativo.

Materia de ética pública. Quedan incluidas las disposiciones de la Ley nacional N° 25.188 y las disposiciones locales – decretos referidos a cuestiones afines, como así también las leyes que se dicten en un futuro –.

Agentes públicos. Quedan incluidos dentro de esta noción, las categorías de funcionarios y empleados públicos, que se desenvuelven en los 3 Poderes del Estado provincial: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Art. 3° - Objetivos. Son objetivos específicos del Programa:

- Asegurar un piso mínimo de conocimientos por parte de todos los agentes públicos de la Provincia de Entre Ríos, en materias que resultan medulares para el desarrollo de todo Estado constitucional de Derecho.
- Garantizar el conocimiento de las disposiciones constitucionales, como así también de los principales instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos.
- Posibilitar el acceso de todos los agentes, a nociones elementales de la denominada “función administrativa”, que es ejercida en todas las esferas del Estado, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación.
- Consolidar el conocimiento de los deberes, prohibiciones e incompatibilidades que se imponen a todos los agentes en materia de ética pública.
- Contribuir a alcanzar un mayor grado de eficacia y responsabilidad en la prestación de servicios públicos.

Art. 4° - Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo al reglamentar la presente norma deberá designar una Autoridad de aplicación de la misma.

Art. 5° - Funciones. La Autoridad de aplicación deberá:

- Velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones de la presente norma.
- Celebrar convenios específicos de capacitación con el Estado nacional, los Municipios y Comunas, y todo otro ente, organización o institución que considere pertinente.
- Realizar un seguimiento de la asistencia virtual y la efectiva capacitación por parte de todos los agentes públicos de la Provincia.
- Difundir a través de su página web el grado de cumplimiento de las disposiciones del presente Programa en cada uno de los organismos.
- Elaborar indicadores de evaluación sobre el impacto de las capacitaciones realizadas en cada cada área del Estado provincial.

- Determinar el porcentaje de personas capacitadas, desagregadas según su jerarquía.
- Publicar un informe anual sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, incluyendo la nómina de las máximas autoridades de la Provincia que se han capacitado.
- Dar aviso a los diferentes Organismos sobre la inasistencia injustificada y reiterada de sus funcionarios o empleados públicos, a efectos de que se apliquen las sanciones disciplinarias pertinentes.

Art. 6º - Comisión. Crease la “Comisión de capacitación obligatoria y permanente en materia constitucional, administrativa y de ética pública” la cual estará conformada por DOCE (12) miembros: UN (1) representante del ámbito del Poder Ejecutivo, TRES (3) representantes de cada Cámara del Poder Legislativo - DOS (2) por la mayoría y UNO (1) por la primera minoría -, UNO (1) del ámbito del Poder Judicial, UNO (1) del Colegio de Abogados de la Provincia de Entre Ríos, y TRES (3) especialistas en representación de diferentes Universidades públicas o privadas con asiento en la Provincia.

Los integrantes de la Comisión ejercerán sus funciones voluntariamente ad honorem, por el hecho de contribuir al perfeccionamiento de la prestación de los servicios públicos en todo el territorio provincial, sin ánimo de lucro, ni derecho a retribución por los servicios prestados.

Quienes deseen postularse para ocupar uno de los cargos, deberán acreditar su experticia como especialistas en cada una de estas materias y competirán por acceder al cargo a través de un concurso de oposición y antecedentes.

Art. 7º - Funciones. La “Comisión de capacitación obligatoria y permanente en materia constitucional, administrativa y de ética pública” tendrá las siguientes funciones indelegables:

- Debatar sobre los ejes temáticos incluidos en la presente norma en carácter de “contenidos obligatorios” y definir un programa de temas específicos a abordar.
- Elaborar en base a la tarea referenciada precedentemente y conjuntamente con la Autoridad de aplicación un cronograma para el desarrollo de las capacitaciones, que incluya días y horarios prefijados de acuerdo a las posibilidades horarias de cada sector estatal.
- Dictar las capacitaciones través de sistemas de conectividad remota.

- Colaborar - siempre que sea requerida su participación - con la Autoridad de aplicación en todo lo referido a Convenios específicos, tanto en la celebración como en la ejecución de los mismos.

Art. 8º - Contenidos obligatorios. El “Programa de capacitación obligatoria y permanente en materia constitucional, administrativa y de ética pública” deberá incluir imperativamente los siguientes contenidos mínimos:

- Nociones sobre la materia Constitucional, tanto de lo referido a la parte Dogmática – Forma de Estado y de Gobierno, Principios, Declaraciones, Derechos y Garantías – como de lo atinente a la parte Orgánica – la estructuración, límites e interrelación de los diferentes órganos que ejercen el Poder estatal en el marco del denominado “sistema de frenos y contrapesos” -.

- Nociones sobre la importancia y el impacto de los principales Tratados internacionales sobre Derechos humanos con jerarquía constitucional, tanto en lo referido al reconocimiento de derechos como a la imposición de deberes a los Estados parte.

- Nociones sobre las principales disposiciones de nuestra Constitución provincial, con énfasis en la denominada distribución de competencias entre Nación y Provincias, y específicamente en lo referido a “competencias reservadas” por parte de las Provincias.

- Nociones sobre la materia administrativa, en lo atinente – principalmente – al ejercicio de la denominada “función administrativa”, quedando comprendidas obligatoriamente las leyes provinciales N° 7060 – Ley de procedimientos administrativos –, N° 7061 – Código contencioso administrativo –, como así también otras normas complementarias, y los respectivos decretos existentes en la materia.

- Nociones sobre la Ley de ética en el ejercicio de la función pública N° 25.188 y los avances normativos que existen en la Provincia,

Art. 9º - Metodología. La capacitación será efectuada de manera virtual, a través de sistemas de conectividad remota, tales como: Zoom, Meet, etc. de acuerdo a las exigencias de tiempos, y cantidad de participantes, entre otros factores. Debiendo desarrollarse bajo la modalidad de clases grabadas previamente, que serán reproducidas en los días y horarios definidos por la Comisión y la Autoridad de aplicación para el dictado de las mismas.

Art. 10° - Medidas disciplinarias. Los agentes públicos que se negaren sin justa causa a realizar las capacitaciones previstas en la presente, serán intimados en forma fehaciente por la Comisión a través de la Autoridad de aplicación y de conformidad con el Organismo de que se trate. El incumplimiento de dicha intimación, será considerada falta grave, dando lugar a la sanciones disciplinarias pertinentes, siendo posible hacer pública la negativa a participar en la capacitación en la web de la Autoridad de aplicación.

Art. 11° - Reglamentación. El Poder Ejecutivo deberá reglamentar la presente Ley dentro de los NOVENTA (90) días de su promulgación.

Art. 12° - Adhesión. Invítase a adherir a la presente norma a todos los Municipios y Comunas de la Provincia de Entre Ríos.

Art. 13° - De forma. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

Diversas disposiciones normativas hacen referencia a la idoneidad como requisito único para el acceso a los cargos públicos. Entendiéndose a este atributo como la aptitud intelectual, física y moral de una persona para desarrollar tareas específicas.

En efecto, el art. 16 de nuestra Constitución Nacional al consagrar el derecho a la igualdad, establece que:

“La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

Por lo que, entre otras cuestiones, se refiere expresamente a la admisión en los empleos o cargos públicos. Es decir, se establece que todos los habitantes se encuentran en un plano de igualdad para acceder a los empleos o cargos públicos, sin otra condición que la mencionada idoneidad.

Como consecuencia de ello, todas las decisiones que se tomen en lo referido a la incorporación, designación o categorización de funcionarios o empleados públicos, deben fundarse en la idoneidad de los postulantes, y nunca en razones arbitrarias, tales como parentesco, afinidad personas, política, etc.

Lo contrario – llevar a cabo designaciones motivadas en intereses subjetivos, políticos o favoritismos, que recaen sobre personas que no revisten la idoneidad requerida para el ejercicio de una función o empleo público – no solo resulta discriminatorio con relación a los otros aspirantes idóneos, sino que además se traduce en una lesión indirecta a los intereses del Estado, toda vez que un funcionario o empleado ineficiente no será capaz de aportar significativamente a la tarea del Estado, cuya finalidad específica es la consecución del Bien Común de la sociedad.

Cabe destacar además que, dicha exigencia específica, no solo constituye una de las manifestaciones del Principio de igualdad, sino que tiene por finalidad específica asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos.

La idoneidad también cobra relevancia como factor determinante al establecerse, en diversas disposiciones constitucionales, que la falta de la misma será considerada causal de remoción de diferentes funcionarios públicos.

Sin embargo, lamentablemente, pese a la gran cantidad de disposiciones constitucionales en materia de idoneidad, las mismas parecen no haber logrado plena eficacia en la práctica. Tal es así que, toda la administración pública en general, y en sentido amplio, padece una deficiencia en lo que a acreditación de idoneidad se refiere.

Ello se evidencia, en la inexistencia de concursos y la falta de exigencia de capacitación continua, entre otros factores, lo cual ha llevado a que muchos empleados e incluso funcionarios de carrera, tengan una escasa formación en todo lo concerniente a estos temas, que resultan medulares no solo para el desarrollo de funciones públicas, sino también para el desenvolvimiento de todo ciudadano en la vida democrática propia de un Estado constitucional de Derecho.

Es por ello que el presente Programa se extiende a todos los agentes públicos, quedando comprendidos dentro de esta noción las categorías de funcionarios y empleados públicos de los 3 Poderes del Estado provincial: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- En cuanto a la materia constitucional – que forma parte de los contenidos obligatorios del presente Programa – está fuera de toda discusión, el hecho de que la misma constituye las bases o cimientos mismos de nuestro Estado, dado que es entendida como la norma suprema y rectora de nuestro sistema, a la cual debe adecuarse todo el Ordenamiento jurídico.

En este sentido, la “Carta magna” contiene una serie de Declaraciones, Derechos y Garantías que nuestro Estado reconoce a todos los habitantes, como así también la estructuración, límites e interrelación de los diferentes órganos que ejercen el Poder estatal.

En consecuencia, resulta insoslayable que quienes desempeñan funciones, cargos o empleos públicos en un Estado constitucional de Derecho conozcan – al menos básicamente – las disposiciones constitucionales, toda vez que solo así serán capaces de comprender el alcance de los derechos reconocidos a los particulares frente al Estado, velar por su efectivo cumplimiento, y desempeñar sus funciones con un mayor grado de eficacia y responsabilidad.

Asimismo, a partir de la última Reforma Constitucional de 1994, se otorgó jerarquía constitucional a numerosos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, los cuales, desde entonces, componen el denominado “Bloque de constitucionalidad” y representan una serie de compromisos internacionales asumidos por nuestro Estado federal, que alcanzan a todos los funcionarios y empleados públicos, por lo que su conocimiento y comprensión por parte de aquellos resulta indispensable e ineludible desde todo punto de vista.

A nivel provincial, también nuestra norma suprema local contiene una serie de disposiciones destinadas reforzar la exigencia de idoneidad por parte de quienes se desempeñen como agentes públicos.

El art. 36 de nuestra Constitución provincial establece expresamente que:

“Todos los habitantes son admisibles en los empleos públicos provinciales, municipales y comunales o de otros organismos en los que tenga participación el Estado, sin más requisito que la idoneidad, sin perjuicio de las calidades especiales exigidas por esta Constitución. Sólo serán designados y ascendidos previo concurso que la asegure, en igualdad de oportunidades y sin discriminación. En ningún caso, las razones étnicas, religiosas, ideológicas, políticas, gremiales, sexuales, económicas, sociales, fundadas en caracteres físicos o de cualquier otra índole, serán motivo para discriminar o segregar al aspirante. La ley determinará las condiciones para los ingresos y ascensos y establecerá los funcionarios políticos sin estabilidad que podrán ser designados sin concurso. No podrán incluirse entre éstos los cargos de directores de hospitales y directores departamentales de escuelas.”

- En lo referido a la materia administrativa, la misma también resulta imprescindible, toda vez que los diferentes órganos del Estado ejercen la denominada “función administrativa”.

En consonancia con las nociones actuales de Derecho administrativo, los especialistas coinciden en señalar que el objeto de estudio de esta rama del Derecho no recae pura y exclusivamente sobre el desenvolvimiento del Poder Ejecutivo, entendido como aquel Poder del Estado al cual le cabe la administración general, sino también sobre los otros Poderes cuando estos ejercen la denominada “función administrativa” dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Es por ello, que resulta ineludible que todos los funcionarios y/o empleados de los distintos Órganos del Estado tengan un conocimiento mínimo en esta materia, en cuanto a las nociones generales, y las normas más relevantes a nivel provincial, habida cuenta del carácter eminentemente local del Derecho administrativo.

- Del mismo modo, deviene imprescindible que todos los agentes públicos tengan un conocimiento mínimo en materia de ética pública. Específicamente de las disposiciones de la Ley nacional N° 25.188 de ética en el ejercicio de la función pública.

En su art. 1° expresa:

“La presente ley de ética en el ejercicio de la función pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos”.

Tal como se deriva de la transcripción efectuada ut supra, la norma referenciada contiene una serie de disposiciones relativas a la actuación que deben observar todos los agentes públicos que se desempeñan en los diferentes niveles y jerarquías del Estado.

En este orden de ideas, difícilmente quien ignora sus “*deberes, prohibiciones e incompatibilidades*” pueda desenvolverse adecuada y responsablemente en el ejercicio de sus funciones o tareas.

Pese a que el art. 47 de la Ley en cuestión establece que:

“Se invita a las provincias al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires para que dicten normas sobre regímenes de declaraciones juradas, obsequios e incompatibilidades vinculadas con la ética de la función pública”.

Lo cierto es que nuestra Provincia no ha adherido actualmente a dichas disposiciones. En efecto, existe un Proyecto de Ley de ética pública en la Provincia de Entre Ríos que fue presentado en la Cámara de Diputados en fecha 16/12/2013, obtenido

media sanción en fecha 06/07/2016. Posteriormente fue modificado por la Cámara de Senadores, y revuelto en revisión a la Cámara de Diputados, en fecha 13/12/2018, permaneciendo actualmente para su tratamiento en la COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, JUICIO POLITICO Y PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO y en la COMISIÓN DE LEGISLACION GENERAL, de acuerdo al sistema de seguimiento web de Proyectos de Ley de la Cámara de Diputados de Entre Ríos.

Sin perjuicio de ello, cabe tener presente que tales exigencias en materia de ética pública – pese a la falta de regulación local –, se derivan implícitamente de los mandamientos constitucionales y supranacionales referenciados en los fundamentos del presente.

En torno a la metodología, es que a los efectos de garantizar el efectivo dictado de los contenidos y con la finalidad de atenuar las erogaciones que implicaría la presencialidad del presente Programa - en lo referido a la utilización de espacios públicos, logística, viáticos, etc. - es que la capacitación será efectuada de manera virtual, a través de sistemas de conectividad remota, tales como: Zoom, Meet, etc. de acuerdo a las exigencias de tiempos, cantidad de participantes, debiendo desarrollarse bajo la modalidad de clases grabadas previamente, que serán reproducidas en los días y horarios definidos por la Comisión y la Autoridad de aplicación para el dictado de las mismas.

Tal como se advierte, y como ya se expresó con anterioridad, el presente Proyecto de Ley persigue como finalidad inmediata asegurar a todos los funcionarios y empleados del Estado provincial, un piso mínimo de conocimientos que resultan imprescindibles en todo Estado constitucional de Derecho, y necesarios para mejorar la eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Es por las razones expuestas, que solicito a mis pares la aprobación del presente Proyecto de Ley.