



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1332/2022

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS
EN SESION DE FECHA 01 DE JUNIO DE 2022
(E. E. N° 2022-17-1-0001182, Ent. N° 0954/2022)**

VISTO: la consulta remitida en Nota de fecha 2.3.2022, por el Instituto Nacional de Colonización (INC), respecto a la reglamentación vigente sobre los cambios de nivel en las subrogaciones de cargos, al amparo de lo previsto en el Artículo 112 del T.O.C.A.F.;

RESULTANDO: 1) que mediante Resolución de Directorio del INC, Acta N° 5586 adoptada en Sesión de fecha 3.2.2022, se dispuso remitir a este Tribunal consulta vinculante con la finalidad de regularizar la reglamentación vigente respecto del cambio de nivel a las subrogaciones de cargos, a partir de la Resolución de Directorio N° 41 del Acta N° 5430 del 17/10/2018;

2) que hasta el dictado de la referida Resolución, las vacancias generadas en el organismo - por encontrarse sus titulares en ejercicio de funciones contratadas, asignados a otra función o por ocupar cargos políticos o de confianza - eran cubiertas mediante subrogación de cargos, al amparo del artículo 24 del Estatuto del Funcionario del INC, que establece el derecho del sustituto a percibir la diferencia entre el sueldo del cargo cuyas tareas pasa a desempeñar y el suyo propio, se genera a partir de la fecha de toma de posesión; calculándose la diferencia a abonar por el Nivel 1 del cargo que se subroga;

3) que asimismo, el Presupuesto operativo 2018 aprobado por Decreto N° 67/018 de 19.3.18 en su artículo 6° dispuso "En la Estructura de Cargos se prevén distintos niveles dentro de cada grado con el



TRIBUNAL DE CUENTAS

fin de darle mayor movilidad a la carrera funcional. El pasaje a un nivel superior se regula, en todo conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Funcionario", previéndose los mismos para quienes accedan al cargo por ascenso en la carrera administrativa;

4) que posteriormente, la Resolución dictada por el Directorio del INC N° 41 con fecha 17.10. 18 dispuso aplicar a partir del 01.10.18 la reglamentación vigente para el cambio de nivel a las subrogaciones de cargos, computándose el plazo respectivo desde la fecha en que el funcionario subroga el cargo. En función de ello, los funcionarios que se encuentran subrogando cargos pueden cambiar de nivel de remuneración conforme a su antigüedad, resultándoles aplicable la reglamentación dispuesta para la carrera funcional;

5) que conforme se menciona en la nota de fecha 2.3.2022 mediante la que se remite el expediente a este Tribunal, desde la fecha de dictado de tal Resolución, los Contadores Delegados del Organismo han observado mensualmente dichos gastos, por no estar previstos en las normas presupuestales;

6) que en esta oportunidad, por informe de la Asesoría Letrada del Organismo, que se adjunta, se concluye que resulta procedente revocar la Resolución N° 41 por razones de legalidad, por ser contraria a los preceptos establecidos en el marco estatutario y presupuestario vigente a la fecha de la misma, siendo ésta una norma de menor jerarquía, citando a los efectos numerosa doctrina, en la línea de los argumentos esgrimidos por el Dr. Sayagués Laso respecto a que: *"el acto administrativo afectado de irregularidades que producen invalidez, puede ser revocado de oficio o a petición de parte en cualquier momento (...) más aun cabe admitir que la administración está obligada a revocar el acto para ajustarse a derecho"* (Laso, S, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, FCU, 2002);



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que en el mismo informe se menciona que, con posterioridad al año 2018, el régimen vigente en materia de subrogación no ha sufrido modificaciones respecto con las previsiones establecidas en el Estatuto del Funcionario del INC, ni respecto de las normas presupuestarias, las cuales permanecen incambiadas con algunas variantes que se detallan, pero que, en definitiva, los cambios de nivel están previstos para quienes quieran acceder al cargo por ascenso en la carrera administrativa, lo que se produce por concurso (artículo 21 del Estatuto) y no por subrogación;

8) que asimismo se adjunta proyecto de Resolución del Directorio del Organismo, disponiendo revocar, por razones de legalidad, la Resolución N° 41 de fecha 17.10.2018;

9) que al respecto, corresponde tener presente las consideraciones efectuadas por este Departamento en el informe de similar tenor, de fecha 22 de noviembre de 2018 (expediente 2018-17-1-0006792);

CONSIDERANDO: 1) que, siendo la subrogación un mecanismo que permite atender situaciones de urgencia, o satisfacer los requerimientos del servicio mientras se procesan los mecanismos jurídicos para proveer los cargos en caso de acefalía definitiva o se reintegre el titular en caso de vacancia temporaria, por lo que los funcionarios subrogantes se desempeñan en el cargo interinamente sin conferirse derecho al cargo;

2) que a su vez, el cambio de nivel se encuentra previsto presupuestalmente para quienes accedan al cargo mediante ascenso en la carrera administrativa y no mediante el mecanismo de subrogación, la cual es esencialmente transitorio;

3) que a tales efectos, la norma presupuestal vigente en la materia, aprobada por Decreto N° 456/021 de fecha 29.12.2021, que mantiene incambiada la regulación respecto de los cambios de nivel que dispone el Presupuesto 2018 (Resultando N° 3) prevista, por tanto, para quienes accedan al cargo por ascenso en la carrera administrativa, lo que se



TRIBUNAL DE CUENTAS

produce por concurso y se regula en todo conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Funcionario del INC;

4) que asimismo, el artículo 61 de la Constitución de la República preceptúa que: *“para los funcionarios de carrera, el Estatuto del Funcionario 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 (...)”*;

5) que en tal sentido, el artículo 24 del Estatuto del Funcionario del INC aprobado por decreto del Poder Ejecutivo N° 277/10 de 10.9.10, establece, para las subrogaciones, que transcurridos 45 días hábiles a la ausencia del titular, el sustituto tendrá derecho a percibir la diferencia entre el sueldo del cargo cuyas tareas pasa a desempeñar y el suyo propio, a partir de la fecha en que tomó posesión de aquel;

6) que asimismo, el artículo 23 de dicho Estatuto, en cuanto al sistema de ascensos, indica que “el pasaje a un nivel superior de la estructura organizativa, dentro de cada grado, se producirá a partir de los cuatro años cumplidos en el ejercicio de la función, siempre y cuando las evaluaciones de desempeño del superior inmediato hayan sido satisfactorias y no se hayan impuesto al funcionario, en dicho período, sanciones disciplinarias intermedias o graves”;

7) que a tales efectos, siendo aplicable la regulación específica establecida en el Estatuto del Funcionario del INC, norma objetiva y de carácter general, así como las normas presupuestarias vigentes (Decreto 277/018), elaboradas acorde a los textos constitucionales, no resulta jurídicamente viable prescindir de los requisitos específicos que regulan los cambios de nivel, así como de los consecuentes cambios salariales por cumplir funciones diferentes al cargo presupuestal, mediante una norma, si bien específica, de menor jerarquía (Resolución de Directorio N° 41);



TRIBUNAL DE CUENTAS

8) que en definitiva, la Resolución de Directorio señalada pretende introducir modificaciones en el régimen vigente previsto en las normas presupuestales y estatutarias mencionadas ut supra, siendo éstas de mayor rango jerárquico, por lo que colide con las previsiones específicas en la materia, compartiéndose los fundamentos jurídicos esgrimidos oportunamente por la Asesoría Jurídica del Organismo (Resultandos N° 6 y 7);

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 112 del TOCAF;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Expedirse en los términos de los Considerandos precedentes; y
- 2) Devolver las actuaciones.

Im

Cra. Lda. Clara Cardenal Teodoro
Presidenta del Tribunal