

**SE FUNDAMENTA RECURSO ADMINISTRATIVO
DE REVOCACIÓN**

PODER EJECUTIVO.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Dr. Juan Raúl Williman, en la representación del artículo 82 del Decreto 500/91 de los impugnantes del Decreto Nro. 311/023, de fecha 24 de octubre de 2023, identificados en el recurso con Nombre, Cedula de identidad y domicilio, todos con domicilio constituido a estos efectos en la Avda. Uruguay 823, de la ciudad de Montevideo (AFGAP), ante Ud., se presenta y **DICE:**

Que en la representación invocada estando en tiempo y forma viene a fundamentar el Recurso de Revocación oportunamente interpuesto contra la Resolución del Poder Ejecutivo, Decreto Nro. 311/023, de fecha 24 de octubre de 2023, que aprueba el proyecto de reformulación de la estructura organizativa y de puestos de trabajo del Inciso 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en mérito a las siguientes consideraciones de hecho y fundamentos de derecho que se pasan a exponer.

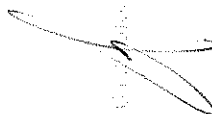
I - ANTECEDENTES

1) El día 31 de octubre de 2023 se notificó formalmente el acto administrativo impugnado mediante **Publicación en el Diario Oficial**, lo que correspondía por tratarse de un acto administrativo general de efectos generales, que afecta a un grupo indeterminado de personas, o más específicamente a un grupo determinado como categoría general, titulares de derechos e intereses en tanto funcionarios públicos lesionados en sus derechos fundamentales, por la impugnada.

Presidencia de la República
Div. San. Administrativa
Esteban Pimentel

Firma

Firma



Firma

2) Dentro del plazo constitucional, en tiempo y forma los recurrentes, impugnaron la referida resolución, mediante el recurso de Revocación ante el Poder Ejecutivo, conforme lo dispuesto en los artículos 5 y 10 de la Ley Número 15.869, de fecha 22 de junio de 1987.

3) La resolución impugnada aprueba el proyecto de reformulación de la estructura organizativa y de puestos de trabajo del Inciso 07 “**Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca**”. La misma es de aplicación a todos los funcionarios presupuestados o contratados bajo cualquier modalidad del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, la que en principio afecta en primer lugar el efectivo cumplimiento de los fines fundamentales de esta cartera de Estado, en segundo la carrera funcional y los derechos de los trabajadores comparecientes, en claro incumplimiento de lo dispuesto por la Ley Número 18.508, de fecha 26 de junio de 2009, Ley de Negociación Colectiva, según se dirá.

II - FUNDAMENTOS

A) AFECTACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES Y COMPETENCIAS BÁSICAS DE LA CARTERA DE ESTADO.

1) Como primer agravio corresponde precisar la afectación directa de los fines y competencias del Ministerio como ente regulador de temas de interés nacional y políticas públicas fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestro país, lo que, si nos afecta como trabajadores de una cartera de Estado que sin herramientas de fiscalización se vacía de contenido, así como nuestra comprometida tarea, y en definitiva nuestro rol como servidores públicos.

2) En efecto la impugnada, que podemos denominar Decreto de reestructura, a nuestro criterio desaparece el rol fiscalizador y de contralor del MGAP en general, y en particular en varias Unidades Ejecutoras (UE) no cumpliendo con los cometidos que por Ley tiene el Inciso para garantizar el estatus sanitario y fitosanitario, preservar los recursos naturales para el desarrollo de los sectores agropecuario, agroindustrial y pesquero del país, inocuidad de los alimentos, así como proteger la salud de la población.

3) Incluso y en relación con otros cometidos sustantivos del MGAP (como en el caso de la DGDR) tampoco se contemplan los cometidos establecidos en la legislación vigente vinculado a: Leyes vigentes, Misión, visión objetivos estratégicos en el decreto de reestructura. Y fundamentalmente la estructura organizativa propuesta no se condice con el cumplimiento de la normativa vigente propuesta por este gobierno para realizar la reestructura, esto es el Art. 8 de la Ley 19.924, Decretos reglamentarios Nros. 195/022 y 226/023 de los que se desprende el “Manual de formulación de estructuras organizativas y de puesto de trabajo” del Programa de rediseño organizacional para la creación de valor público” de la ONSC. Del mencionado Manual, la reestructura propuesta en el presente Decreto no respeta los numerales 0.5. Principios orientadores generales y 0.6. Criterios para diseño organizacional, páginas 4 y 5.

4) Las Direcciones Generales de Secretaría, DGS, son las rectoras y coordinadoras de la gestión del Inciso. En esta reestructura se trasladan las funciones inspectivas de DICOSE (UE5) a la UE 001, siendo que la DGS, tiene cometidos de apoyo y no tareas inspectivas, según la resolución ministerial 1102/2019, la Ley N° 18126, el Decreto N° 217/007 y el Art. 297 de la Ley 19355, toda normativa que rige los Consejos Agropecuarios y a la Unidad de Descentralización. Ahora bien, nos preguntamos si al pasar Descentralización de ser una Unidad/Asesoría a un Departamento, se podrá cumplir la normativa vigente en cuanto a las políticas descentralizadas, los Directores/as Departamentales y el Director/a de Descentralización, la respuesta es claramente no.

5) En la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, DINARA, en el organigrama presentado, se evidencia la eliminación de departamentos fundamentales para el buen funcionamiento de DINARA, como ser, el departamento “Jurídico” y el departamento “Estado Rector del Puerto” (OROPs), área que controla que se cumpla el Decreto 323/017 reglamentario de la Ley 19.017, sobre el acuerdo de medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Se ve eliminado el control de la Pesca Artesanal, sector del que viven cientos de familias y cuyo producto llega

directamente a la población, quedando sin ningún tipo de control. Mientras que el área industrial, se ve disminuido a un solo departamento “Auditoría e Inspección de Plantas y Buques”, lo que llevaría a ser imposible garantizar, ni realizar un adecuado control sanitario, pudiendo perjudicar la apertura y mantener los mercados internacionales, por la imposibilidad de cumplir los requisitos de los países de destino.

6) En la Dirección General de Recursos Naturales, DGRN, hay una subversión de los medios sobre los fines de la unidad ejecutora, donde se crea una “Unidad de proyectos y mejora continua” y otra “Gestión y generación de la información” que deja en un segundo plano y sin su correspondiente estructura, a los cometidos sustantivos de la preservación y conservación de los recursos naturales del país: agua, suelo, campo natural, recursos fitogenéticos, convirtiendo al gerenciamiento en un fin en sí mismo en esta unidad.

7) En la Dirección General de Servicios Agrícolas, DGSA, en lo que refiere a Misión, Visión y Objetivos Estratégicos, faltan competencias de contralor (por ejemplo, todo lo tendiente a mantener y mejorar el estatus fitosanitario del país) y no están explicitadas todas las funciones de la DGSA establecidas en la Ley 19.149 de 2013.

8) La Dirección General de Desarrollo Rural, DGDR debe ser el órgano rector de las políticas públicas de Desarrollo Rural a nivel nacional. Los objetivos estratégicos presentados no contemplan los cometidos de la DGDR establecidos en el Art. 161 de la Ley 17.930. Prácticamente la mitad del funcionariado de la DGDR se encuentra en territorio y las actividades que deben ser llevadas a cabo por los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural de acuerdo con la Res. Min. 466/11 no se reflejan adecuadamente en el organigrama ni en las fichas de cada Unidad Organizativa.

9) En la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022, Ley Nro. 20212 del 6 de noviembre del año 2023, se aprobaron varios artículos directamente vinculados a la reestructura definida en el Decreto Nro. 311/023, pero se detectaron alarmantes incongruencias entre lo aprobado en dicha ley y el decreto de reestructura. A saber, los artículos de la Ley Nro. 20.212 a los que se hace

referencia son los siguientes: Art. 243: traspaso de competencias de las tareas inspectivas de DICOSE de Servicios Ganaderos a la Dirección General de Secretaría. Art. 245: Creación de la Unidad Ejecutora 10, Dirección General de Laboratorios. Art. 246: regularización de contratos precarios. Art. 250: creación en la Dirección General de Secretaría de las Gerencias de Planificación Estratégica, Financiera, de Gestión Humana, de Tecnologías y Rediseño de Procesos y Jurídico Notarial.

10) De los cuatro artículos mencionados solamente se ven reflejados en el presente Decreto el 243 y el 250. En los organigramas del presente decreto no existe la UE 10 “Dirección General de Laboratorios”; consecuentemente los laboratorios permanecen en los organigramas de cada Unidad Ejecutora: el Laboratorio de Análisis de productos pesqueros en DINARA, Estudios básicos de Suelos en la DGRN, Análisis y Diagnóstico en la DGSA, Laboratorios Veterinarios en la DGSG. La nueva UE 10 tampoco se ve reflejada en el Anexo II. Estructura de cargos proyectada y financiamiento. No se entiende cómo al momento de realizarse una reorganización del Inciso, se deja de lado tamaño detalle.

11) En efecto para esta parte existe por parte de la recurrida afectación directa de los fines y competencias del Ministerio como ente regulador de temas de interés nacional y políticas públicas fundamentales para el desarrollo sostenible de nuestro país, lo que justifica de por sí la revocación por contrario imperio de la hostilizada.

B) AFECTACIÓN DE DERECHOS ADQUIRIDOS POR LOS TRABAJADORES Y LESIÓN DE LA CARRERA FUNCIONAL.

1) Un segundo aspecto que agravia a los recurrentes es la afectación de derechos adquiridos y en definitiva la afectación de un derecho fundamental como lo es la carrera administrativa (Art. 3 de la Ley Nro. 19.121). Entendiendo a este derecho como un derecho fundamental de los trabajadores públicos presupuestados, y como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración

pública, pero también debe ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso a los cargos públicos.

2) Asimismo en la actualidad el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en recientes fallos viene siendo muy contundente en cuanto a la afectación de derechos adquiridos de los trabajadores. Por ello resulta insostenible una desigualdad por razones ajenas a los trabajadores, y la pérdida de derechos adquiridos que causen un perjuicio económico de forma injustificada, concretándose una rebaja salarial o la pérdida de un derecho.

3) En este sentido sobre el Anexo II, Estructura de cargos proyectada y financiamiento, ya mencionado, en primer lugar, corresponde mencionar que se tiene la profunda convicción que esto es la estructura de cargos ocupados y vacantes al día de hoy (con los cargos vacantes generados desde el año 2020 al día de hoy) y que no hay proyección alguna, ni dimensionamiento en función de los organigramas plasmados en este mismo Decreto.

4) En el Artículo 249 de la Ley Nro. 20.212 (Ley de Rendición de Cuentas), se suprimen decenas de vacantes, para la creación de otras. Constatamos con asombro, que las vacantes suprimidas en dicho Artículo aparecen como “proyectadas” en la reestructura. Como ejemplos, decir que en la UE 5, DGSG se suprimió el cargo del Escalafón A, Grado 12, Asesor IV, Biología Pesquera (Montevideo), así como el cargo del Escalafón D. grado 10, Jefe de Sección, Dibujo (Montevideo), pero que vuelven a aparecer en el Anexo II. Estos son solo dos ejemplos, pero hay más casos.

5) Por otro lado es la estructura de cargos que han ido quedando vacantes entre los años 2020-2023, no hay ninguna proyección. No hay una concordancia con las unidades organizativas creadas en la reestructura, con la estructura de cargos planteada en este Anexo. Tampoco se encuentran los cargos gerenciales creados en el Art. 250 de la Ley Nro. 20.212, ya mencionada. No hay ascensos para concursar en la mayoría de las UE y tampoco se visualizan los “niveles de conducción”, estandarte de la Administración para impulsar esta reestructura. Por ejemplo, en la UE3 se generar dos áreas que no tienen que ver directamente con sus cometidos, pero tienen el

mismo rango que la división de suelos pero muy pocos funcionarios, generando una gran asimetría en la distribución de cargos entre departamentos. La división de gestión estratégica de proyectos y el de gestión y generación de la información cuentan con muy pocos funcionarios y en cambio suelos concentra demasiados, lo cual genera un embudo para el acceso a los ascensos de estos funcionarios. Esto es producto también del desbalance planteado anteriormente en la medida que se sobredimensiona las tareas de apoyo sobre los aspectos técnicos específicos referentes a los recursos naturales. Se han generado funciones para algunos cargos y no cargos para las funciones.

6) En el Artículo 246 de la Rendición de Cuentas, se detallan claramente la creación de 133 cargos en distintas UE, en el marco de la regularización de los contratos precarios, que habilita la realización de la reestructura. Esto tampoco se ve reflejado en el Anexo II. Si se analiza al detalle la UE 7, DGDR, claramente se verifica lo expuesto.

7) Específicamente el Artículo 2 del Decreto Nro. 311/023, incumple con lo establecido en el Art. 361 de la Ley Nro. 18.719, respecto a contar con los informes favorables de ONSC y OPP, como sí contaron los decretos reglamentarios anteriores de esta misma ley, Decretos Nros. 479/011 y 438/018.

8) Véase que el artículo 361 de la Ley Nro. 18.719: "Habilitase en el Inciso 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca" una partida anual de \$ 20.000.000 (veinte millones de pesos uruguayos) a partir del ejercicio 2011, incluidos aguinaldo y cargas legales, para la adecuación de la estructura de remuneraciones que se considere imprescindible a efectos de facilitar el proceso de reestructura organizativa y de cargos del Inciso. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca deberá aplicar la partida de acuerdo con las pautas que determinen la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con informe previo y favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Oficina de Planeamiento y

Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, autorizará la distribución de la misma, no quedando margen por imperio legal, siendo el Decreto reglamentario por ende contrario e ilegal.

C) INCUMPLIMIENTO DE LA LEY DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

1) Por último la recurrida nos agravia por incumplir de forma flagrante por parte del MGAP a la Ley Nro. 18.508 de Negociación Colectiva para el Sector Publico, en particular a los Artículos 4, 5, 6. Negociación Colectiva, entendida como un derecho fundamental que en la recurrida no se respetó y por ende no existió una adecuación a las normas del derecho colectivo que asiste a los funcionarios públicos, amparados por los Convenios de la OIT Nos. 151 y 154, las disposiciones constitucionales contenidas en los arts. 57, 72 y 332 de la carta Magna, y muy especialmente las disposiciones de las Leyes Número 17.940 y 18.508, que han sido ignoradas.

2) Se solicitó en bipartita desde el año 2020 poder trabajar en conjunto y negociar la reestructura que informo la Administración realizaría en MGAP. La Administración comenzó a trabajar en la misma en diciembre de 2021. Al no ser convocados, desde COFE se envió nota el 06/12/2022 al MGAP para que se convoque el ámbito. Recién se responde por parte del MGAP y se cita al sindicato y COFE en abril 2023 justo la semana de elecciones del sindicato.

3) Nunca tuvimos acceso al componente 4, puestos de trabajo y costeo de cargos, lo que en el Decreto se denomina Anexo II. La Administración reconoce que los documentos entregados a AFGAP para su análisis, al momento que AFGAP entrega su informe están desactualizados, porque ya habían sido modificados por el MGAP. No se puso en conocimiento a AFGAP de las modificaciones realizadas a los documentos entregados para analizar en ningún momento, situación que también queda por escrito en la taquigráfica de la comparecencia del MGAP al Parlamento el pasado 05/09/2023. Lo que consideramos es claramente contrario a lo que establece la ley de negociación colectiva sobre la obligación de actuar de buena fe.

4) El sindicato desconoce el criterio de distribución de la partida habilitada por el Art.361 de la Ley Nro. 18.719 del 27 de diciembre de 2010, descripto en el Art 2 del presente decreto y que anteriormente denunciarnos incumple lo establecido en la mencionada Ley. Es importante dejar constancia que los dos decretos previos reglamentarios de este Artículo 361, los Decretos Nros. 479/011 y 438/018, fueron ambos negociados en ámbitos bipartitos y tripartitos con AFGAP y refrendados tanto por OPP como por la ONSC, lo que no ocurrió con la recurrida, tirando por tierra las negociaciones anteriores.

5) En la comparecencia del MGAP en el parlamento, al ser citada la Administración en el marco de la Rendición de Cuentas, informa: *“Por su parte, también a través de la reestructura, se están financiando los niveles de conducción de todo el inciso. Hoy lo que existen son encargaturas, o sea que no están financiados los niveles de conducción de director de departamento o de división. En el marco de la reestructura quedan financiados todos los niveles de conducción de la estructura organizativa del MGAP”*. Considerando lo anterior, desde AFGAP podemos afirmar que desconocemos los montos con los que se pretende financiar estos niveles de conducción, debido a que como venimos denunciando no se cumplió con la negociación colectiva, y por lo tanto el sindicato no tuvo acceso a esta información.

6) En la Ley Nro. 20.212 de Rendición de Cuentas, como mencionamos, se incorporaron artículos referidos a la reestructura, que no se negociaron con AFGAP. En el Art. 245 ya mencionado, para la creación de cargo Q de particular confianza (Director General de Laboratorios), se costea su creación con la supresión de vacantes de ascenso afectando la carrera administrativa de todo el funcionariado, y ello sin negociación colectiva de especie alguno.

7) Resulta evidente que la recurrida debió ser objeto de negociación colectiva, por evidentes razones relativas a la naturaleza de la situación jurídica regulada. Resulta evidente que la recurrida no dió fiel cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Nro. 18.508, Ley de Negociación Colectiva. Vale recordar que como la propia Ley Nro. 19.121 dispuso oportunamente, y como surge de la propia Ley Nro. 18.508 son objeto de negociación colectiva todo lo relativo a

principios fundamentales y valores organizacionales, requisitos formales para el ingreso a la función pública, descanso semanal, reducción de jornada, licencia anual reglamentaria, licencias especiales, licencias médicas, acumulación de remuneraciones y excepciones, descuentos y retenciones sobre sueldos, sueldo anual complementario, hogar constituido, asignación familiar, prima por antigüedad, prima por matrimonio o concubinato reconocido judicialmente, prima por nacimiento o adopción, Fondo nacional de Salud, seguros de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, jubilación, libertad sindical, derechos colectivos, enumeración de deberes y obligaciones, enumeración de prohibiciones e incompatibilidades, evaluación de desempeño, principios generales, definición de evaluación por desempeño, definición de cargo, titularidad del cargo, ascenso, derecho al ascenso, obligación de subrogar, potestad disciplinaria, recursos administrativos, desvinculación del funcionario público, entre otros. Todos aspectos regulados en el artículo 4 de la Ley Nro. 18.508, que obliga a la Administración al proceso de negociación colectiva para el correcto proceso de formación del acto administrativo, sin importar el resultado de la negociación colectiva, sino el cumplimiento del requisito legal, que en la impugnada se omitió.

III - DERECHO

Se funda el derecho en los arts. 317, 318 y 319 de la Constitución de la República, en el Decreto 500/91, en la Ley 15.524 y 15.869, art. 40, 41 y 42 Ley 17.292.

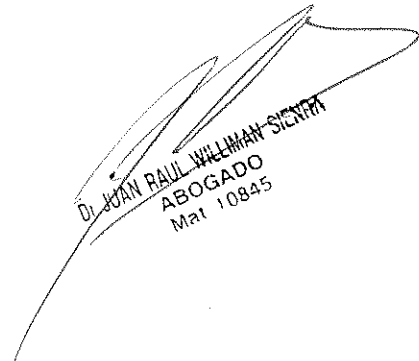
IV - PETITORIO

Por lo expuesto, al Poder Ejecutivo, **Solicita:**

I - Se me tenga por presentado en la representación invocada y se tenga por fundado el recurso administrativo de revocación, contra la **Resolución del Poder Ejecutivo, Decreto Nro. 311/023, de fecha 24 de octubre de 2023.**

II - Que, en definitiva, se acoja el recurso de revocación interpuesto por los fundamentos expresados, revocando por contrario imperio la Resolución recurrida, y para el hipotético y no

deseado caso que así no lo haga, se franquee el recurso de alzada para ante la autoridad competente.



Dr. JUAN PAUL WILMAN SIERRA
ABOGADO
Mat 10845

