

Proyecto de Ley
**“DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y
LA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL”**



**HORIZONTE
POSITIVO**
PARAGUAY

Asunción, 24 de junio del 2024.

Estimada
Viceministra de
Capital Humano y
Gestión Organizacional,
Andrea Picaso



Nos dirigimos respetuosamente a usted, en representación de la Asociación Horizonte Positivo Paraguay, para presentar formalmente nuestros comentarios y aportes al proyecto de ley «DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL». Dicha propuesta legislativa fue presentada en febrero de este año y se encuentra abierta para que la ciudadanía deje sus aportes y se interiorice sobre el proyecto a través de la [página web institucional del Ministerio de Economía y Finanzas \(MEF\)](#). Esta oportunidad de participación ha despertado nuestro interés y compromiso en contribuir desde un equipo multidisciplinario.

Deseamos expresar nuestro reconocimiento por adoptar como prioridad de gestión la profesionalización del servicio civil. Desde una mirada país, profesionalizar la carrera del servicio civil es clave para contar con un capital humano capaz de diseñar e implementar políticas públicas que garanticen una gestión pública de calidad. En ese sentido, creemos que es fundamental para que Paraguay pueda alcanzar su máximo potencial en las próximas décadas.

Valoramos el análisis riguroso que se ha realizado para combatir los vacíos legales de la vigente Ley 1626/2000 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y la continuidad a un proceso en curso desde el 2020.

Tras una comparación minuciosa de la Ley 1626/2000 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y las versiones 2022 y 2024 del anteproyecto de ley «DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL», nos complace ofrecer nuestra colaboración con el propósito de mejorar continuamente la ley.

Quedamos a disposición para colaborar de manera constructiva, con el compromiso de acompañar de manera activa la revisión y el tratamiento del proyecto de ley. Desde ya agradecemos su predisposición y apertura de diálogo.

Hugo Cáceres
Director Ejecutivo
Horizonte Positivo Paraguay



01 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

01 EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Expresamos primeramente nuestro firme apoyo a la imperiosa necesidad de diseñar e implementar un sistema de evaluación de desempeño sólido y efectivo. En el contexto de la promoción de la meritocracia como principio rector de la función pública, Horizonte Positivo considera que la evaluación del desempeño es crucial.

Tomando la propuesta de ley 2024, la evaluación de desempeño es una de las disposiciones que sería aplicable en general a los funcionarios públicos cumplido el periodo de prueba de 6 (seis) meses. Es decir ésta no se limita exclusivamente a la carrera del servicio civil.

Si bien se desconoce cómo cada institución reglamentará la evaluación de desempeño en la práctica, estamos de acuerdo en que 2 (dos) calificaciones reprobadas (consecutivas o alternadas) pueden ser causal de desvinculación.

El principal desafío podría darse en la fase de reglamentación. Implica que el MEF pueda establecer un sistema de evaluación robusto con criterios de evaluación objetivos, transparentes y medibles, junto con mecanismos de control para prevenir sesgos o favoritismos en la evaluación. Paralelamente, se requiere implementar un sistema de selección de jueces de instrucción.

Artículo 15. – Periodo de evaluación

Cumplido el periodo de prueba y hasta adquirir la estabilidad determinada en el siguiente artículo, el funcionario público pasará al periodo de evaluación, en el cual deberá satisfacer los requisitos previstos en el artículo 16 de la presente ley, para alcanzar la estabilidad laboral.

Durante este periodo, el funcionario público que, en los términos previstos en el artículo 20 de la presente ley, tenga calificación «reprobado» en dos (2) evaluaciones de desempeño consecutivas o alternadas, o no se presente a la evaluación en dos (2) ocasiones seguidas o alternadas, o una combinación de estas, podrá ser desvinculado sin más trámite de la función pública.

La desvinculación por este motivo será considerada justa causa y no generará ninguna obligación de indemnización por parte del Estado o de la institución pública respectiva.

Cabe recordar que la Ley 1626/2000, en su Artículo 21 *"Los funcionarios públicos que resulten reprobados en dos exámenes consecutivos de evaluación serán desvinculados de la función pública, dentro de un plazo no mayor a*

treinta días"; ya contempla la realización de evaluaciones de desempeño. Esto evidencia que, si existe la voluntad política por parte de la autoridad de turno, ya existen mecanismos aprobados para tomar decisiones basándose en el desempeño.



02
**ENTE
RECTOR**

02 ENTE RECTOR

El proyecto de ley establece que el MEF es la autoridad de aplicación de la ley para todas las instituciones públicas que componen el ámbito del Poder Ejecutivo. Nos preguntamos bajo qué instancia se va a garantizar que el mecanismo de ingreso a la función pública se realice exclusivamente a través de concursos públicos en los demás poderes del estado, salvo las excepciones previstas en la Constitución.

Este rol debería ser similar a la misión de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) con las licitaciones, es decir tener un carácter transversal. Idealmente, el ente rector tendría que tener el mandato, la capacidad técnica y los recursos económicos para supervisar y regular los procesos de selección en todas las entidades del Estado, incluyendo aquellas dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) y las municipalidades, tal como lo establece el Artículo 3 del proyecto de ley que define el -Ámbito de aplicación.

Es imperativo establecer un mecanismo institucional sólido para atender los

reclamos por irregularidades en los concursos públicos. Este mecanismo debe ser un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción y la construcción de un servicio civil transparente y meritocrático.

El mecanismo de reclamo debe ser ampliamente difundido y accesible para toda la ciudadanía, incluyendo a los sectores más vulnerables de la población. Se deben implementar estrategias de comunicación claras, sencillas y bilingües (Español y Guaraní) para garantizar que cualquier persona pueda presentar un reclamo de manera sencilla y oportuna.

Combatir los concursos amañados es una tarea impostergable para garantizar la transparencia, la equidad y la eficiencia en el ingreso a la función pública. Su manipulación no solo socava la reforma, sino que también genera un daño irreparable a la confianza ciudadana en las instituciones y representa un costo exorbitante para el Estado, tanto en términos económicos como sociales.

Artículo 11. – Mecanismo de ingreso

El concurso público es la única vía de ingreso a la función pública, salvo los casos regulados de otra manera, constitucional o legalmente.

Los nombramientos y contrataciones efectuados en violación a lo dispuesto en el presente artículo son nulos y los nombrados o contratados en tales circunstancias no tendrán derecho alguno de demandar al Estado. Su nulidad podrá ser declarada también en sede administrativa.

Los concursos públicos para el ingreso como funcionario público deberán considerar únicamente el primer grado correspondiente al nivel del puesto dentro del grupo ocupacional respectivo. Las autoridades de aplicación serán responsables administrativamente de la correcta aplicación del presente artículo.

Quedan exceptuados de la presente disposición los funcionarios públicos que hayan ingresado a la función pública para ocupar los puestos de asesores o aquellos de confianza previstos en las leyes especiales que regulan las distintas carreras de la función pública.



03
**ENFOQUE DE
COMPETENCIAS**

03 ENFOQUE DE COMPETENCIAS

Es notable que los criterios actuales para el ingreso y la promoción en la función pública se basen principalmente en títulos académicos y años de experiencia en áreas específicas. Esta situación ha generado, lamentablemente, un mercado de títulos de baja calidad con el único objetivo de ascender en la carrera profesional.

En lugar de enfocarnos únicamente en títulos y experiencia, proponemos un sistema basado en la identificación y evaluación de las competencias específicas y las habilidades necesarias para cada puesto de trabajo en la función pública. Esta perspectiva de competencias permitirá seleccionar a los candidatos más idóneos para cada función, asegurar que los servidores

públicos posean las capacidades requeridas para cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva y fomentar el desarrollo profesional continuo de los funcionarios públicos, alineando su formación con las necesidades reales de las instituciones.

Un enfoque basado en competencias no solo garantiza que los servidores públicos estén calificados para sus puestos, sino que también contribuye a fortalecer la gestión institucional y el logro de los objetivos estratégicos de las organizaciones. Al contar con funcionarios alineados con las metas de la institución, se optimiza el uso de los recursos, se mejora la calidad de los servicios públicos y se genera mayor confianza en la ciudadanía.

Artículo 12. – Del ingreso y la promoción

Para el ingreso y promoción en la función pública, los postulantes deberán reunir los requisitos previstos en la presente ley, su reglamentación y los que se determinen en las bases de las convocatorias; sin perjuicio de lo establecido en normas especiales que regulan las diferentes carreras de la función pública y sus respectivas normas reglamentarias.



04

**ALCANCE
DE LA LEY PARA
CARGOS DE
CONDUCCIÓN POLÍTICA**

04 ALCANCE DE LA LEY PARA CARGOS DE CONDUCCIÓN POLÍTICA

La propuesta 2024 en su Art. 6 establece cuáles son Cargos de Conducción Política. En el mismo Artículo, se explican que estos cargos no quedan excluidos en cuanto a limitaciones y prohibiciones, sino en el alcance de la ley para los funcionarios que ocupen estos cargos específicos.

Para evitar que se interprete que queden exceptuados de manera total, se insta a dejar por escrito dentro del mismo Art. 6º. de la propuesta 2024 los capítulos y artículos de la propuesta de ley que aplican de igual manera a los cargos de conducción política. Esto permitiría insistir en el alcance de la normativa para este público en particular. Por ejemplo, el Artículo 13. – Designación de asesores está directamente dirigido a los puestos de conducción política.

Artículo 6º. – Cargos de conducción política

Sin perjuicio de las limitaciones y prohibiciones fijadas en la presente ley para los mismos, se encuentran excluidos de su alcance, los funcionarios públicos que ocupen los siguientes cargos a:

Senadores y diputados, gobernadores y miembros de las juntas departamentales, intendentes y miembros de las juntas municipales y demás personas que ejercen cargos de elección popular.

- a. Presidente de la República.
- b. Vicepresidente de la República.
- c. Ministros del Poder Ejecutivo.
- d. Secretarios ejecutivos de la Presidencia de la República.
- e. Presidente y miembros del directorio de la Banca Central del Estado.
- f. Presidente y miembros del directorio de las entidades financieras oficiales.
- g. Embajadores y cónsules.
- h. Procurador General de la República.
- i. Ministros de la Corte Suprema de Justicia.
- j. Fiscal General del Estado.
- k. Defensor General.
- l. Síndico General.
- m. Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- n. Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo adjunto.
- o. Contralor General y el Subcontralor General de la República.
- p. Presidentes, directores nacionales o equivalentes, y miembros de directorios o consejos de las entidades descentralizadas.



05

OBLIGATORIEDAD DE CONCURSOS PÚBLICOS

05

OBLIGATORIEDAD DE CONCURSOS PÚBLICOS

Si bien el Artículo 11. -Mecanismo de Ingreso es muy claro en que la única vía de ingreso a la función pública es vía concurso y el Artículo 59. -Criterios para la realización de concursos establece dicha obligatoriedad especialmente para la carrera del servicio civil en lo que atañe a: i) Cubrir vacantes de niveles y grados iniciales y ii) Cuando se trate de nuevos cargos asignados a instituciones públicas o dependencias de reciente creación.

Sin embargo, en la Sección VII del Régimen Disciplinario, no se contempla ninguna sanción específica para las máximas autoridades que omitan la obligatoriedad de concursos públicos. La omisión de dicha

regla debe responsabilizar a la máxima autoridad de la institución que incumpla la obligatoriedad del concurso y ante la incapacidad de deslindar de manera comprobada la responsabilidad, la sanción a dicha falta debe derivar cuanto menos en la destitución directa de la autoridad.

Actualmente, la propuesta legislativa no tipifica el incumplimiento de los concursos públicos como falta grave ni como falta leve, por lo tanto tampoco se consideran sanciones que responsabilicen a la máxima autoridad de la institución inmiscuida en dicha omisión. Es necesario establecer medidas y responsables para garantizar la reforma.

Artículo 11. – Mecanismo de ingreso

El concurso público es la única vía de ingreso a la función pública, salvo los casos regulados de otra manera, constitucional o legalmente.

Los nombramientos y contrataciones efectuados en violación a lo dispuesto en el presente artículo son nulos y los nombrados o contratados en tales circunstancias no tendrán derecho alguno de demandar al Estado. Su nulidad podrá ser declarada también en sede administrativa.

Los concursos públicos para el ingreso como funcionario público deberán considerar únicamente el primer grado correspondiente al nivel del puesto dentro del grupo ocupacional respectivo. Las autoridades de aplicación serán responsables administrativamente de la correcta aplicación del presente artículo.

Quedan exceptuados de la presente disposición los funcionarios públicos que hayan ingresado a la función pública para ocupar los puestos de asesores o aquellos de confianza previstos en las leyes especiales que regulan las distintas carreras de la función pública.

Artículo 59. – Criterios para la realización de concursos

Los concursos públicos para ocupar puestos de la carrera del servicio civil se realizarán, obligatoriamente, para:

- Cubrir vacantes de niveles y grados iniciales.
- Cuando se trate de nuevos cargos asignados a instituciones públicas o dependencias de reciente creación.
- Cuando se haya declarado desierto el concurso interno.

En cualquiera de los casos, todos los llamados a concurso público que realicen las instituciones públicas deberán ceñirse a lo contemplado en la presente ley y a la disponibilidad presupuestaria correspondiente o disponibilidad presupuestaria municipal en su caso. Las instituciones que componen el ámbito del Poder Ejecutivo deberán contar previamente con la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, que acredite la correspondiente viabilidad financiera.



06
**DESIGNACIÓN
DE ASESORES**

06 DESIGNACIÓN DE ASESORES

Pese a la prohibición de nombrar a parientes sin concurso público, la misma propuesta 2024 en su Artículo 41. – Prohibiciones generales en la letra u) y el Artículo 73. – Faltas graves dejan abierta la posibilidad de que se den estos nombramientos siempre y cuando sean vía concurso público. Cabe resaltar que lo más difícil de combatir son los concursos amañados, así como las licitaciones.

Se sugiere insistir que ni aunque fuera vía concurso, sean inadmisibles este tipo de nombramientos dentro de la misma institución en la que se encuentre la autoridad con cargo de conducción política. Esto también evitaría que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) justifique la estabilidad laboral, a partir del argumento del derecho adquirido. Los cargos de confianza deben finalizar automáticamente ante la salida, renuncia o despido de la autoridad que los designó.

Artículo 13. – Designación de asesores

Los funcionarios públicos que ocupen los puestos de conducción política, mencionados en el artículo 6 de la presente ley, sólo podrán nombrar, sin concurso público, hasta un máximo de tres (3) asesores dentro del ámbito de su organización administrativa. Esta limitación no será aplicable al Presidente de la República.

Estas designaciones no pueden recaer el cónyuge, concubino o parientes, comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de los funcionarios que presten servicios en la misma institución pública, ni de quienes ejerzan puestos de conducción política en cualquier otra institución pública. Solo se podrá designar como asesores a quienes acrediten al menos cinco (5) años de experiencia profesional efectiva en la materia.

Quienes ocupen estos puestos quedarán automáticamente desvinculados de la función pública, una vez que la autoridad que los vinculó cesa en sus funciones, sin derecho a indemnización ni reparación alguna, sin perjuicio de poder ser cesados o desvinculados por los procedimientos administrativos previstos en la normativa nacional vigente.

Los funcionarios de carrera que hayan sido designados a ocupar los puestos de asesores, conservan los derechos adquiridos con anterioridad a la respectiva designación.

Artículo 41. – Prohibiciones generales

Los servidores públicos, incluyendo a aquellos señalados en los artículos 6 y 7 de la presente ley, tienen prohibido:

*u) Nombrar en puestos de confianza a su cónyuge, concubino, o parientes, comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, de los funcionarios que presten servicios en la misma institución pública, **salvo** que tales actos se efectúen en el marco de un concurso público en los términos de la presente ley, sus respectivas reglamentaciones y demás normativas que regulan las distintas carreras de la función pública.*



07

SANCIONES POR NOMBRAMIENTOS IRREGULARES EN PUESTOS DE CONFIANZA

07

SANCIONES POR NOMBRAMIENTOS IRREGULARES EN PUESTOS DE CONFIANZA

Otra cuestión que llama la atención es la falta de acento en la aplicación de la sanción de destitución en caso de nombramientos de cónyuge, concubino o parientes en la función pública, pese a que constituye una falta grave. Es decir el INCISO N) no se encuentra subrayado en el Art. 74 del proyecto 2024.

Artículo 73. – Faltas graves

Serán faltas graves las siguientes:

n) Nombrar en puestos de confianza a su cónyuge, concubino o parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, de los funcionarios que presten servicios en la misma institución pública, salvo que tales actos se efectúen en el marco de un concurso público en los términos de la presente ley, sus respectivas reglamentaciones y demás normativas que regulan las distintas carreras de la función pública.

Artículo 74. – Sanciones a las faltas graves

Serán aplicadas a las faltas graves las siguientes sanciones disciplinarias:

- 1. Suspensión del derecho a la progresión dentro de la carrera del servicio civil por un periodo de hasta tres (3) años.*
- 2. Suspensión sin goce de sueldo de hasta (90) noventa días.*
- 3. Destitución con inhabilitación para ocupar puestos públicos por un periodo de hasta cinco (5) años.*

Las faltas establecidas en los INCISOS G) Y H) DEL ARTÍCULO 73 de la presente ley serán necesariamente sancionadas con la destitución, sin perjuicio de que otra falta grave amerite la aplicación del inciso c) precedente.



08
**ESTABILIDAD
LABORAL**

08 ESTABILIDAD LABORAL

Conforme a la Ley 1626/2000, se alcanza la estabilidad laboral en la función pública tras dos (2) años de servicio ininterrumpido. En contraste, los trabajadores del sector privado deben cumplir con diez (10) años de servicio continuo a un mismo empleador para acceder a la estabilidad en su empleo. Esta disparidad en los requisitos podría interpretarse, a primera vista, como una situación de desigualdad significativa en detrimento de los trabajadores del sector privado.

Si bien los funcionarios públicos, al estar sujetos a constantes cambios con cada nuevo gobierno, enfrentan desafíos particulares. La estabilidad laboral se erige como un elemento fundamental para la profesionalización del servicio público, lo que a su vez redundaría en una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.

La discusión sobre la estabilidad laboral no debe reducirse únicamente al número de años de servicio. Vemos que la propuesta de Ley contempla que el funcionario haya ingresado mediante concurso público y haya aprobado un examen de conocimientos específicos. Con todo, es necesario abrir el debate sobre la extensión del período de servicio ininterrumpido requerido para alcanzar la estabilidad laboral. Este período es de 2 años en la actualidad, y el proyecto de ley propone extenderlo a 4 (cuatro) años ininterrumpidos (Art. 16 - Estabilidad Laboral).

Horizonte Positivo, tras un análisis y diálogo con expertos en la materia, propone instalar el debate de elevar el período de servicio ininterrumpido necesario para alcanzar la estabilidad laboral en la función pública a seis (6) años.

Artículo 16. – Estabilidad laboral

La estabilidad laboral es el derecho del funcionario público que ingresa a la función pública mediante concurso público, a no ser desvinculado sin una justa causa y a conservar el puesto, nivel y grado alcanzado.

La estabilidad laboral se adquiere cuando el funcionario cumple las siguientes condiciones:

- a. Haber ingresado por concurso público a la función pública.
- b. Haber cumplido al menos cuatro (4) años ininterrumpidos de servicio en la función pública.
- c. Aprobar un examen de conocimientos específicos a su función a los cuatro (4) años de su ingreso.

El funcionario que no apruebe el examen previsto en el inciso c), tendrá, por única vez, una oportunidad para volver a rendirlo. En el caso de que el funcionario afectado lo vuelva a reprobado, se dará por terminada la relación jurídica por causa justificada y la decisión no generará ninguna obligación de indemnización por parte del Estado.

Los funcionarios públicos que hayan cumplido con todos los requisitos establecidos en el presente artículo y, por consiguiente, adquirido la estabilidad, seguirán supeditados al régimen de evaluación de desempeño, así como al régimen disciplinario, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y las normas reglamentarias que emita la autoridad en materia de función pública correspondiente.

El funcionario público que adquiera estabilidad podrá ser destituido sin más trámite cuando tenga calificación "reprobado" en tres (3) evaluaciones de desempeño consecutivas, o no se presente a dicha evaluación en las mismas ocasiones o una combinación de estas causas.



**HORIZONTE
POSITIVO**
PARAGUAY