



PARLAMENTO

DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

L legislatura

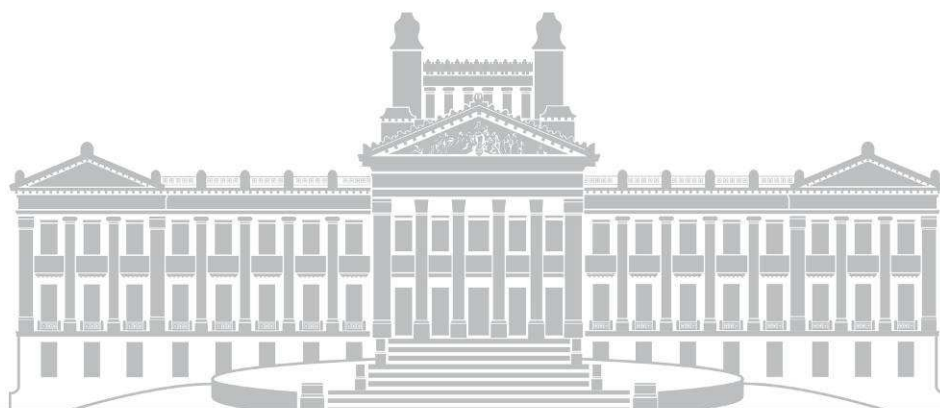
**Comisión de Constitución, Códigos,
Legislación General y Administración**

Carpeta Nº 3216 de 2026

Repartido Nº 753
Setiembre de 2026

RÉGIMEN DE PASES EN COMISIÓN

Modificación del marco normativo vigente





PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Régimen general).- Sustitúyese el artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986, por el siguiente:

"ARTÍCULO 32.- Autorízase el traslado de funcionarios de organismos públicos estatales y no estatales que cuenten con más de tres años de antigüedad en la Administración, para desempeñar en comisión tareas de asistencia directa al Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Subsecretarios y Legisladores Nacionales, a expresa solicitud de éstos.

Los Legisladores Nacionales no podrán tener más de dos funcionarios en comisión simultáneamente.

Los Ministros de Estado no podrán tener más de diez funcionarios en comisión simultáneamente y los Subsecretarios de Estado no podrán tener más de cinco funcionarios en comisión simultáneamente.

No podrán establecerse cupos adicionales a los previstos en el presente artículo por razón del organismo, Ministerio, unidad ejecutora, programa, proyecto o función a la que se destinen los funcionarios.

El plazo del traslado se extenderá durante el ejercicio del cargo de quien formule la solicitud, salvo que éste resolviera dejarlo sin efecto.

Los traslados en comisión no tendrán otro efecto que la prestación temporal de la actividad al servicio y a la orden de quien formule la solicitud. Los funcionarios mantendrán su vínculo funcional, presupuestal o contractual con el organismo de origen y conservarán los derechos correspondientes a dicho vínculo conforme a la normativa aplicable.

La permanencia en régimen de pase en comisión, cualquiera sea su duración, no generará por sí misma derecho, preferencia ni expectativa de incorporación, presupuestación, contratación o redistribución en el organismo de destino. Todo pase en comisión deberá ser comunicado a la Oficina Nacional del Servicio Civil e incorporado al registro público previsto por la normativa vigente, indicando como mínimo la identidad del funcionario, organismo de origen, autoridad solicitante y fechas de comienzo y finalización del traslado".

Artículo 2º. (Carácter no preceptivo).- Derógase el artículo 23 de la Ley Nº 18.172, de 31 de agosto de 2007, así como toda otra disposición legal o reglamentaria que atribuya carácter preceptivo a los pases en comisión.

La solicitud formulada por cualquiera de las autoridades comprendidas en el artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986, no tendrá carácter preceptivo.

Artículo 3º. (Supresión de cupos y regímenes especiales).- Deróganse todas las disposiciones legales y reglamentarias que establezcan cupos, cantidades, ampliaciones, excepciones o regímenes especiales de pases en comisión diferentes o adicionales a los establecidos en el artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986, en la redacción dada por la presente ley.

La derogación comprenderá, entre otros, los regímenes especiales de pases en comisión establecidos para Ministerios, unidades ejecutoras, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Directorios, Gobiernos Departamentales, Congreso de Intendentes, personas públicas no estatales, institutos, juntas, agencias, comisiones y demás organismos o autoridades no comprendidos expresamente en el régimen general.

Quedan comprendidos particularmente los cupos y excepciones establecidos para el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de Educación y Cultura y sus unidades ejecutoras, Ministerio del Interior, Junta de Transparencia y Ética Pública, Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y Congreso de Intendentes, así como cualesquiera otros de naturaleza análoga.

Artículo 4º. (Asistencia a expresidentes de la República).- Exceptúase de lo dispuesto en el artículo anterior el régimen de asistencia directa a quienes hayan ocupado el cargo de Presidente de la República por un término superior a un año. El Poder

Ejecutivo podrá destinar a tales efectos hasta un máximo de cinco personas contratadas o presupuestadas por cada expresidente, en las condiciones que determine la reglamentación.

Cuando se trate de funcionarios públicos, podrán desempeñar a tales efectos funciones en comisión en Presidencia de la República.

La excepción establecida en el presente artículo tiene carácter estrictamente personal e institucional y cesará con el fallecimiento del expresidente.

Artículo 5º. (Cónyuge supérstite).- Derógase el Decreto N° 367/016, de 18 de noviembre de 2016, en cuanto extiende al cónyuge supérstite el régimen de servicios de asistencia directa previsto para quienes hayan ocupado la Presidencia de la República.

Ningún vínculo matrimonial, concubinario, familiar o sucesorio con un expresidente de la República generará derecho a recibir funcionarios en comisión o personal de asistencia con cargo al Estado en virtud del régimen previsto en el artículo anterior.

Artículo 6º. (Incorporación al organismo de destino).- Deróganse las disposiciones que reconozcan derechos de opción, incorporación, presupuestación, contratación, redistribución, prioridad o tratamiento preferencial en el organismo de destino fundados exclusivamente en la permanencia o antigüedad acumulada por un funcionario en régimen de pase en comisión.

La prestación de funciones en comisión, cualquiera sea su duración, no generará por sí misma derecho ni preferencia para incorporarse definitivamente al organismo de destino.

Lo dispuesto precedentemente no afectará situaciones jurídicas definitivamente consolidadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7º. (Publicidad).- La Oficina Nacional del Servicio Civil mantendrá un registro electrónico, público y permanentemente actualizado de todos los funcionarios que presten funciones en régimen de pase en comisión.

El registro contendrá, como mínimo, nombre del funcionario, organismo de origen, autoridad u organismo de destino, norma habilitante, fecha de comienzo y fecha prevista de finalización.

La información deberá estar disponible en formato abierto y ser de libre acceso a través de medios electrónicos.

Artículo 8º. (Adecuación de situaciones vigentes).- Los pases en comisión existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley que excedan los límites establecidos en el artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986, en la redacción dada por la presente ley, o que se encuentren amparados exclusivamente en alguno de los regímenes especiales que se derogan, cesarán dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigencia.

En el caso de los Legisladores Nacionales que cuenten con más de dos funcionarios en comisión, cada legislador comunicará dentro de los treinta días siguientes a la promulgación de la presente ley cuáles son los dos funcionarios cuyos pases mantendrá. Los restantes cesarán al vencimiento de dicho plazo.

La adecuación prevista en este artículo no afectará el régimen especial de asistencia a los expresidentes de la República establecido en el artículo 4º.

Artículo 9º. (Prohibición de nuevas excepciones por vía administrativa).- Ninguna disposición reglamentaria, resolución administrativa, convenio o acto de cualquier naturaleza podrá ampliar los límites establecidos por la presente ley ni crear nuevas categorías de beneficiarios de pases en comisión.

Artículo 10. (Reglamentación y vigencia).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los sesenta días siguientes a su promulgación.

La presente ley entrará en vigencia a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo 11.- Comuníquese, etc.

Montevideo, 10 de setiembre de 2026

HORACIO DE BRUM
REPRESENTANTE POR SALTO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por finalidad recuperar el carácter excepcional, limitado y transitorio que inspiró la regulación de los pases en comisión durante el primer gobierno del doctor Julio María Sanguinetti, simplificar un régimen que a lo largo de cuatro décadas fue acumulando modificaciones y excepciones, restablecer límites razonables y fortalecer su transparencia.

No se propone eliminar el instituto del pase en comisión. Se reconoce que determinadas autoridades del Estado necesitan contar temporalmente con funcionarios provenientes de otros organismos para tareas de asistencia directa y que esa herramienta puede resultar útil para el funcionamiento de la Administración y de los Poderes del Estado.

Tampoco se pretende regresar administrativamente a 1986 ni reconstruir cada uno de los procedimientos entonces existentes. Por esa razón, este proyecto no restablece la exigencia de autorización previa del organismo de origen que figuraba en la redacción inicial. La experiencia acumulada permite conservar un procedimiento ágil sin renunciar a establecer límites estrictos.

Lo que se propone recuperar de aquel régimen es algo más importante: su filosofía de austeridad.

El artículo 32 de la Ley Nº 15.851, de 24 de diciembre de 1986, estableció originalmente un mecanismo sencillo para trasladar funcionarios de organismos públicos estatales a efectos de desempeñar tareas de asistencia directa al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a los Legisladores Nacionales. En el caso de estos últimos, dispuso que ningún legislador pudiera tener más de dos funcionarios en comisión simultáneamente.

El número resulta particularmente significativo cuando se observa la evolución posterior. El instituto nació como una excepción acotada destinada a satisfacer necesidades concretas de asistencia. El funcionario permanecía vinculado a su organismo de origen, el traslado estaba asociado al ejercicio del cargo de la autoridad solicitante y la comisión no debía confundirse con una incorporación al organismo de destino.

Sin embargo, el régimen comenzó a ampliarse muy poco tiempo después de su creación. Ya en 1987 se elevó de dos a tres el número de funcionarios que podía tener cada legislador. En 1992 el máximo volvió a aumentar y llegó a cinco funcionarios por legislador. En apenas seis años, por tanto, el límite parlamentario establecido al comienzo de la restauración democrática había aumentado un 150%.

La expansión dejó luego de ser exclusivamente cuantitativa. La Ley Nº 17.556, de 18 de septiembre de 2002, amplió el universo de autoridades comprendidas. Al Presidente de la República, Ministros de Estado y Legisladores Nacionales se agregaron el Vicepresidente de la República y los Subsecretarios de Estado. También se extendió el universo de procedencia a funcionarios de organismos públicos estatales y no estatales. Se mantuvieron los cinco funcionarios por legislador y se establecieron máximos de diez por Ministro y cinco por Subsecretario.

Pero aquella reforma introdujo además una transformación cualitativa de mayor profundidad. El régimen comenzó a convivir con mecanismos mediante los cuales una situación concebida como transitoria podía desembocar, después de determinado tiempo, en la incorporación definitiva del funcionario al organismo en el que prestaba funciones.

La Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, profundizó ese camino al contemplar la incorporación definitiva de funcionarios que hubieran permanecido durante determinado período desempeñándose en comisión. Se comenzó así a desdibujar una frontera que este proyecto entiende necesario restablecer: una cosa es prestar temporalmente funciones en otro organismo y otra muy diferente ingresar definitivamente a él.

Si un organismo necesita incorporar funcionarios de manera permanente, debe hacerlo mediante los procedimientos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico. El pase en comisión no debe transformarse en un procedimiento alternativo de ingreso, redistribución o provisión permanente de recursos humanos.

Paralelamente comenzó otro proceso: la creación de regímenes particulares para organismos y autoridades que quedaban fuera de la estructura original. La Ley Nº 18.046, de 24 de octubre de 2006, incorporó un régimen de pases entre la Administración Central y los Gobiernos Departamentales. Los Intendentes podían contar con hasta cinco funcionarios en comisión simultáneamente, mientras que para cada Intendencia se habilitaba la determinación de un máximo mediante un índice relacionado con su cantidad de funcionarios y habitantes.

Sin embargo, el cambio conceptual probablemente más trascendente se produjo en la Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2006, aprobada mediante la Ley Nº 18.172, de 31 de agosto de 2007. Su artículo 23 estableció que los traslados en comisión solicitados para desempeñar tareas de asistencia directa al Presidente de la República, Vicepresidente, Ministros y Subsecretarios de Estado y Legisladores Nacionales tendrían carácter preceptivo.

La modificación alteró profundamente la naturaleza del mecanismo. El pase dejó de ser simplemente una herramienta que el ordenamiento autorizaba para transformarse, en las situaciones comprendidas, en un traslado que debía concederse. La excepcionalidad adquirió así un grado de obligatoriedad que no formaba parte de la arquitectura con la que el instituto había sido concebido.

Este proyecto propone expresamente eliminar esa preceptividad. No se entiende necesario sustituirla por un complejo procedimiento de autorizaciones, informes y controles previos. La solución propuesta es más sencilla: reducir drásticamente los cupos, eliminar las excepciones y devolver al instrumento dimensiones razonables.

El proceso de expansión continuó además mediante una modalidad que terminaría resultando especialmente problemática: la creación sucesiva de excepciones a los propios límites generales establecidos por la ley.

Uno de los ejemplos más significativos apareció en 2005, con la creación y puesta en funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social. La Ley Nº 17.881 exceptuó al Ministro y al Subsecretario de Desarrollo Social de los límites generales y los autorizó a solicitar y recibir conjuntamente hasta ciento quince funcionarios en comisión, mientras se definiera la estructura de puestos de trabajo del Ministerio y se proveyeran sus cargos y funciones o mientras se desarrollara el Programa de Asistencia Nacional a la Emergencia Social.

El número muestra por sí mismo la magnitud del desplazamiento. Un instituto que había nacido en 1986 permitiendo dos funcionarios por legislador era utilizado menos de veinte años después para habilitar hasta ciento quince pases destinados a contribuir a conformar los recursos humanos de un Ministerio.

La excepción, además, no desapareció definitivamente una vez transcurrida aquella etapa inicial. En 2020, el artículo 402 de la Ley Nº 19.889 volvió a exceptuar al Ministro y

al Subsecretario de Desarrollo Social de los límites generales y volvió a permitirles solicitar conjuntamente hasta ciento quince pases en comisión, esta vez hasta que se definiera la estructura de puestos de trabajo del Ministerio y se proveyera la totalidad de sus cargos y funciones.

La misma Ley N° 19.889 creó el Ministerio de Ambiente y utilizó idéntico mecanismo para dotarlo transitoriamente de recursos humanos: su artículo 297 exceptuó a su Ministro y Subsecretario de los límites generales y autorizó conjuntamente hasta ciento quince funcionarios en comisión, nuevamente hasta que se definiera la estructura de puestos de trabajo y se proveyeran sus cargos y funciones.

Estas normas revelan con particular claridad una transformación del instituto. El pase en comisión ya no se utilizaba exclusivamente para proporcionar asistencia directa y acotada a una autoridad. Se había convertido también en una herramienta para resolver necesidades de dotación de personal y estructuración de organismos enteros. La proliferación de excepciones alcanzó asimismo a organismos especializados. La Junta de Transparencia y Ética Pública constituye un ejemplo particularmente ilustrativo de cómo un cupo especial puede crecer mediante sucesivas decisiones legislativas. La Ley N° 19.340 de 2015 comenzó autorizando hasta tres pases en comisión.

Apenas un año después, la Ley N° 19.438 de 2016 elevó la autorización a ocho pases. Y la Ley N° 19.797 de 2019 dispuso incrementarlos en otros diez funcionarios. La regulación vigente, modificada nuevamente en 2023, agrega además que cada miembro del Directorio puede contar con un funcionario en comisión para tareas de asistencia directa.

El ejemplo resulta revelador no por las necesidades concretas de la JUTEP, que pueden ser perfectamente legítimas, sino por la técnica empleada para resolverlas. Las necesidades permanentes de recursos humanos de un organismo deberían atenderse mediante su estructura de cargos y funciones y no mediante la expansión indefinida de una herramienta concebida para situaciones temporales.

En 2020 se produjo otra ampliación general. La Ley N° 19.924 incorporó al sistema la posibilidad de trasladar funcionarios de la Administración Central para prestar asistencia directa a los Directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, admitiendo hasta cinco funcionarios por Directorio. Nuevamente se amplió el universo de destinatarios respecto de la concepción original del artículo 32.

En 2021 aparecieron nuevas excepciones cuantitativas. El artículo 210 de la Ley N° 19.996 exceptuó de los límites generales los pases solicitados por el Ministro y el Subsecretario de Educación y Cultura para que fueran destinados a la Dirección General de Registros y autorizó incrementar en hasta veinte los pases en comisión mientras se aprobara una reestructura de esa unidad ejecutora o finalizara el proyecto denominado "DGR Digital".

El caso resulta especialmente demostrativo de la transformación producida: funcionarios formalmente solicitados bajo un régimen de asistencia directa al Ministro o Subsecretario eran legalmente destinados a trabajar en una unidad ejecutora concreta.

La misma Ley N° 19.996 exceptuó de los límites generales al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y autorizó al Ministro y al Subsecretario a recibir conjuntamente hasta veinte funcionarios en comisión, disponiendo además que cinco de ellos pasarían a prestar funciones en la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana mientras se estructurara y proveyera esa dependencia.

La expansión continuó. En 2023, la Ley N° 20.212 autorizó al titular del Ministerio del Interior a tener hasta catorce funcionarios en comisión simultáneamente, exceptuándolo expresamente del límite general.

Esa misma ley mantuvo y amplió otros regímenes especiales. Uno de ellos resulta particularmente significativo por su magnitud: autorizó el traslado de hasta cuarenta y siete funcionarios del Poder Judicial afectados a tareas vinculadas con las funciones de oficiales de estado civil de los Jueces de Paz del interior, para desempeñarse en comisión en la Dirección General del Registro de Estado Civil del Ministerio de Educación y Cultura, exceptuándolos expresamente de los topes generales del artículo 32.

También autorizó, por razones de idoneidad técnica y necesidades del servicio, hasta tres funcionarios adicionales de organismos públicos estatales para desempeñarse en comisión en la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, nuevamente exceptuados de los topes generales.

El proceso no pertenece solamente al pasado. La Ley N° 20.451, promulgada el 16 de diciembre de 2025, autorizó el traslado de hasta veinte funcionarios de organismos públicos estatales y no estatales para desempeñar tareas de asistencia directa al Congreso de Intendentes. Y no solamente creó un nuevo cupo especial: estableció

expresamente que esos traslados tendrían el carácter preceptivo dispuesto por el artículo 23 de la Ley N° 18.172 de 2007.

Casi cuarenta años después de la creación del régimen, por tanto, continuaban agregándose nuevas autoridades beneficiarias, nuevos cupos extraordinarios y nuevas excepciones a los límites generales.

Considerados individualmente, muchos de estos regímenes pudieron responder a necesidades concretas y atendibles. El problema aparece cuando se contempla el conjunto. La secuencia normativa muestra un instituto que nació con límites pequeños y precisos y que progresivamente fue incorporando tres, cinco, ocho, diez adicionales, catorce, veinte, cuarenta y siete y hasta ciento quince funcionarios, según el organismo, la autoridad o la necesidad que en cada momento se entendiera conveniente atender.

Más aún: algunos de esos cupos no fueron concebidos para la asistencia personal de la autoridad solicitante sino expresamente para atender necesidades de recursos humanos de unidades ejecutoras, implementar proyectos, acompañar reestructuras o poner en funcionamiento nuevos organismos. De esta manera, la excepción fue adquiriendo funciones que originalmente correspondían a otros instrumentos de administración de recursos humanos.

El presente proyecto entiende que después de cuarenta años corresponde ordenar nuevamente el sistema. No se pretende desconocer que las distintas normas fueron aprobadas por mayorías parlamentarias legítimas ni atribuir la expansión del instituto a un partido o gobierno determinado. Por el contrario, la evolución descrita atravesó gobiernos de distintos signos políticos. Precisamente por ello la revisión que se propone tampoco debe ser partidaria.

Si la austeridad constituye un principio de buena administración, debe aplicarse con independencia de quién gobierne y de quién se beneficie circunstancialmente de una excepción.

Un tratamiento particular merece la situación de quienes han ejercido la Presidencia de la República. El régimen de asistencia a los expresidentes responde a un fundamento institucional diferente y el proyecto entiende razonable conservarlo.

Quien ha ejercido la Presidencia de la República mantiene, aun después de concluido su mandato, una singular proyección institucional. Continúa recibiendo correspondencia vinculada a su actuación pública, atendiendo autoridades y personalidades nacionales y extranjeras, participando en actividades protocolares e institucionales y desarrollando actividades directamente relacionadas con la responsabilidad que desempeñó. Por ello se mantiene la posibilidad de destinar hasta cinco personas para prestar asistencia a quien haya ocupado la Presidencia de la República por un término superior a un año.

Distinta es la situación del cónyuge supérstite. El Decreto N° 367/016, de 18 de noviembre de 2016, modificó el régimen entonces vigente y extendió al cónyuge supérstite los servicios de asistencia previstos para el expresidente. Cuando se tratara de funcionarios públicos, éstos podían pasar a cumplir funciones en comisión en Presidencia de la República. El propio fundamento del decreto se limita a señalar que se estimaba conveniente extender esos servicios al cónyuge supérstite. El presente proyecto entiende que esa extensión carece del fundamento institucional que sí concurre respecto de quien ejerció efectivamente la Presidencia. El máximo respeto debido a la persona y a la familia de quien ocupó la primera magistratura no supone transmitir al cónyuge la posición institucional que justificó aquella asistencia. Fallecido el expresidente, desaparece la necesidad funcional excepcional que fundamentaba el régimen.

Por ello se mantiene la asistencia al expresidente y se elimina su extensión al cónyuge supérstite.

El proyecto procura asimismo separar definitivamente el pase en comisión de los mecanismos de incorporación permanente. El mero transcurso del tiempo desempeñando funciones en comisión no debe generar derecho, preferencia ni expectativa de incorporación al organismo de destino. Los derechos definitivamente adquiridos al amparo de normas anteriores serán respetados, pero hacia el futuro la regla debe ser inequívoca: lo temporal no puede convertirse, por el solo transcurso del tiempo, en permanente.

Finalmente, la recuperación de la austeridad original debe combinarse con herramientas de transparencia propias de la Administración contemporánea. Por ello se propone mantener y fortalecer un registro público de los pases en comisión, de modo que cualquier ciudadano pueda conocer quién se encuentra en comisión, cuál es su organismo de origen, quién solicitó el traslado y durante qué período se desempeña. La

reforma se apoya, en consecuencia, en principios sencillos: no se elimina el pase en comisión; no se agregan procedimientos burocráticos innecesarios; se vuelve a dos funcionarios por legislador, exactamente el máximo establecido en 1986; se reducen y uniformizan los restantes cupos; se deroga el carácter preceptivo establecido en 2007; se eliminan los cupos extraordinarios y los regímenes especiales acumulados durante décadas; se impide que el pase constituya una vía indirecta de incorporación permanente; se mantiene, por razones institucionales, el régimen limitado de asistencia a los expresidentes de la República, pero no su extensión al cónyuge supérstite; y se establece transparencia pública sobre la totalidad de los pases existentes.

El proyecto no pretende volver al Estado de 1986. Pretende recuperar un criterio que conserva plena actualidad: una herramienta excepcional debe seguir siendo excepcional. Después de cuatro décadas de sucesivas ampliaciones, corresponde volver a una regla general sencilla, austera, transparente y aplicable a todos.

Montevideo, 10 de setiembre de 2026

HORACIO DE BRUM
REPRESENTANTE POR SALTO

≠