



Comunica Archivo 98

NUNC: 2021231416

Caso: 1

Número de solicitud: 2022055366

Fiscalía: Fiscalía Penal de Montevideo de Delitos Económicos y Complejos

Turno: Tercer Turno

Juzgado:

Número de IUE:

Materia: Penal 2017

Es crimen organizado: No

Decisión del Fiscal

Fecha: 05/12/2022 **Hora:** 11:29

Fundamento de la decisión:

ASUNTO: NUNC 2021231416

INDAGADOS: G.C.

**FISCALÍA PENAL DE MONTEVIDEO DE DELITOS ECONÓMICOS Y
COMPLEJOS DE 3er TURNO**

I

DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

A- Con fecha 16 de setiembre de 2021, la bancada de diputados del Frente Amplio

representada por D.C., G.O., G.B., A.T.M.O., C.C., C.H.I., C.M., U.P.A., V.M., H.A., J.M., F.C. y M.L., presentan denuncia contra el Sr. G.C. -en su carácter de ex Ministro de Turismo- por presuntas irregularidades que podrían configurar la comisión de un delito de Abuso de Funciones en casos no previstos especialmente por la ley, en el marco de lo establecido en el art. 162 del Código Penal.

B- *Los hechos* que los denunciantes pretenden atribuir al indagado, sin perjuicio del detalle que a continuación se señalará, *consisten en irregularidades en los procedimientos administrativos de contratación correspondientes al periodo comprendido entre Marzo de 2020 a Agosto de 2021.*

Denuncian una serie de actos llevados adelante por el indagado G.C. durante el ejercicio ministerial:

1- La arbitrariedad de utilizar el mecanismo de “compras directas” como regla y no como excepción, sin “fundamento detallado“, sin certificación del gasto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y en flagrante violación a lo dispuesto por el art. 33 del TOCAF; y algunas contrataciones en contravención a las disposiciones del art. 211 de la Constitución.

2- Denuncian la contratación de empresas por montos millonarios, sin que existieran informes que asesoren o avalen la pertinencia de dichas contrataciones y en algún caso en particular, pagos que no se pudieron efectuar debido a normas de prevención de lavados de activos.

3- Asimismo, señalan que el ex Ministro conformó de puño y letra facturas, cuando no debió hacerlo de acuerdo a la normativa (art. 31 TOCAF).

Sin ingresar en las apreciaciones subjetivas efectuadas por los denunciantes, *los procedimientos cuyo análisis se reclama son:*

a. Expediente N° xxxxxx correspondiente a la Compra Directa por Excepción N° xxxxx, cuyo objeto es la campaña promocional y su plan de medios a implementar por el Ministerio de Turismo durante la temporada 2020 - 2021; resultando adjudicataria la empresa N. (S.S.A.) con una propuesta de contratación de arrendamientos de carteles, landmarks, paletas y pantallas, y la empresa J. con la propuesta comercial de relojes y pantallas digitales, cuya afectación del gasto ascendió a la suma de \$ 13.209.806. Manifiestan los denunciantes que el Ministerio de Economía y Finanzas, no certificó la contratación por principio de ejecución y que dicho procedimiento fue observado por el Tribunal de Cuentas por no ajustarse al art. 33 del TOCAF, pese a ello el gasto fue reiterado por C.

b. Expediente N° xxxxxxxxxxx, correspondiente a compra directa por excepción N° xxxxx, cuyo objeto era la contratación de publicidad en radios, D., L., E., B., C., C., M.SA, H., I., M., M.O, O., O., R., E.A, A., A., U., por un monto de \$ 4.665.219. Los denunciantes expresan que en el procedimiento se omitió la certificación del gasto por parte del Ministerio de Economía de Finanzas y fue observado por el Tribunal de Cuentas por incumplimiento de lo dispuesto en el art. 33 del TOCAF, Literal D, Numeral 10 y en contravención a las disposiciones del art. 211 de la Constitución.

c. Expediente N° xxxxx, correspondiente a compra directa por excepción, cuyo objeto era la contratación de publicidad a través de Canales de TV, C., L. y C., por un monto de \$ 18.111.155.

Los denunciantes expresan que se inicia la ejecución de los contratos respectivos sin contar con la certificación del Ministerio de Economía.

La actuación fue firmada electrónicamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.600

d. Expediente N° xxxxx, correspondiente a la Compra Directa por Excepción N° xxxxx, cuyo objeto son pautas publicitarias de medios digitales por parte de tres empresas: D.M.T.S. por un monto de U\$\$ 280.000 impuestos incluidos, K.S.O. por un monto de U\$\$ 280.000 impuestos incluidos; y con C.I.P. por un monto de U\$\$ 140.000 impuestos incluidos. La contratación de medios digitales fue para la temporada 2020-2021, por un gasto total de U\$\$ 700.000. Los denunciantes expresan que los gastos mencionados fueron observados por el Tribunal de Cuentas por incumplir con la disposición constitucional del art. 211, literal B (principio de ejecución). Asimismo, se denuncian irregularidades vinculadas a la empresa K.S.O.

e. Expediente N° xxxxx, correspondiente a una propuesta por parte de N. (S.S.A.) en abril del 2020, la cual fue archivada por falta de propuesta comercial concreta.

f. Expediente N° xxxxx, correspondiente a una propuesta por parte de N. (S.S.A.) presentada en octubre del 2020, por una suma de \$ 3.148.820, \$ 385.355 y \$ 2.577.027 mas IVA, la cual fue archivada por no acoplarse con el plan general.

g. Expediente N° xxxxx, correspondiente a una propuesta por parte de N. (S.S.A.) y J. en julio de 2021, donde se resolvió iniciar el proceso de contratación, verificándose posteriormente irregularidades en el pago.

4- Asimismo, y fuera de la denuncia concreta ya referida, en estas actuaciones se incluyó las resultancias de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes *conformada a efectos de estudiar las denuncias sobre compras y gastos desde marzo de 2020 a julio de 2021, y la contratación de medios, realización de eventos y montos pagados desde marzo de 2010 hasta agosto de 2021 en el Ministerio de Turismo, cuyo “Informe en Minoría” da cuenta de irregularidades en los procedimientos de contratación ejecutados por el denunciado Sr. G.C.*

5- Con fecha 10 de marzo de 2022 los diputados D.C. y G.O. se presentan ampliando la denuncia, teniendo presente las resultancias de la referida Comisión Investigadora en el “Informe en Minoría”, poniendo de manifiesto una nueva serie de

irregularidades:

(a) Una de ellas vinculada al HOTEL S., señalaron los denunciantes, que según se desprende del informe de la minoría de la comisión investigadora, el Hotel S. (antes L.D.) es propiedad de MINTUR S.A. A través de un llamado de licitación en 2004, se le adjudicó la concesión y explotación del mismo a la empresa C.N.S.A. hasta el 2 de julio de 2024, habiendo sido extendida la misma hasta el 2034. El 10 de agosto de 2020 se publicó en el diario Oficial un aviso de “Venta de Comercio”, donde C.N.S.A. vendería a G.S.A. el establecimiento del HOTEL S. (sito en XXXX, Maldonado). Expresan que, desde el mes de junio de 2020, se alternaron al frente de G.S.A. el Sr. D.R. (adscripto de C.) y S.T. -pareja de E.R.- quien fuera asesor “honorario” del ex Ministro. Anteriormente a R., el titular de la empresa era D.R., hermano de E.R. La posible o potencial venta de C.N.S.A. a G.S.A., se dio cuando D.R. y E.R. formaban parte del equipo de asesores del ex Ministro G.C.

(b) Otro punto que se amplía en la denuncia, es el rol que tuvo E.R. como “asesor honorario” del ex Ministro G.C. Señalan, que el mismo tuvo acceso a información no pública: acceso al Software S. (utilizado por la División de Marketing del Ministerio) y un documento de Google Drive -llamado “G.R.”- que contenía información de plantillas del Área de Planificación de Gestión Financiera Contable, pliegos de licitación, gastos del Ministerio y otros documentos de contratos de agencia publicidad.

(c) Aportan nueva información respecto de K.S.O., señalando que la Comisión Investigadora realizó un pormenorizado análisis del sitio web de la empresa que pone en “serios entredichos la veracidad” de los antecedentes de la misma; imposibilidad de ubicar el sitio web -sino se conoce exactamente la dirección web- y que tampoco fue posible constatar ningún contenido publicado anterior al 6 de setiembre de 2021. Señalan también, los denunciantes que la propuesta de contratación de la empresa K. fue realizada por los Sres. D.R. y E.R.

II

DE LA EVIDENCIA RELEVADA

En el marco de la indagatoria desarrollada, esta Fiscalía relevó la siguiente evidencia:

1-La denuncia formulada por la bancada de Diputados del Frente Amplio representada por D.C., G.O., G.B., A.T.M.O., C.C., C.H.I., C.M., U.P.A., V.M., H.A., J.M., F.C., M.L., que obra en la novedad policial.

2-Copia de los expedientes administrativos identificados con los números: xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx, xxxx y xxxx.

3- Carpeta con copia de “artículos de prensa“ con declaraciones sobre los hechos denunciados.

4- En respuesta a Oficio N° 3/2021 de fecha 3 de diciembre del 2021, la Comisión Investigadora -Poder Legislativo- remitió actas de comparecencia e informes de la comisión investigadora sobre compras y gastos desde marzo 2020 a julio 2021 y la contratación de medios, realizados en el Ministerio de Turismo, remitiendo:

a. Acta parlamentaria N.º 2 de fecha 21/09/2021, comparecencia de los denunciados E.A. y G.C., ante la citada Comisión.

b. Acta parlamentaria N.º 4 de fecha 04/10/2021, comparecencia del ex Director Nacional de Turismo Dr. M.P.B., ante la citada Comisión.

c. Acta parlamentaria N.º 5 de fecha 05/10/2021, comparecencia del Sr Ministro de Turismo T.V., ante la citada Comisión.

d. Acta parlamentaria N.º 6 de fecha 07/10/2021, comparecencia del Subsecretario del Ministerio de Turismo R.M., ante la citada Comisión.

e. Acta parlamentaria N.º 8 de fecha 18/10/2021, comparecencia del Sr. D.R. ex asesor adscripto, ante la citada Comisión.

f. Acta parlamentaria N.º 9 de fecha 28/10/2021, comparecencia del Sr. E.R. y O.I., ante la citada Comisión.

g. Oficios remitidos por la Comisión Investigadora.

- h. Respuestas de Oficios remitidos a la Comisión Investigadora.
- i. Respuestas remitidas a la Comisión Investigadora.
- j. Documentación aportada por la Comisión Investigadora.
- k. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 8 de setiembre del 2021.

5- Oficio N° xxxx de 24 de noviembre de 2021, del Tribunal de Cuentas, por el cual se remitió a la Comisión Investigadora informe sobre las observaciones formuladas en las compras de publicidad realizadas por el Ministerio de Turismo a K.S.O. y a C.I.P.S.A.; remitiendo asimismo Resoluciones N° xxxx y xxxx.

6- Informe del Ministerio de Turismo, en respuesta a Oficio de fecha 28 de julio del corriente, respecto a consulta vinculada con la empresa N. en relación a pagos efectuados por parte del Ministerio de Turismo y acciones judiciales o extrajudiciales que pudieran haberse suscitado en el marco de la contratación realizada en el expediente xxxx.

7- Informe en Mayoría de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes.

8- Informe en Minoría de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes.

9- Carpeta científica del Área Información del Departamento de Delitos Informáticos con informe Técnico Informático Nro xxxx, de fecha 2 de agosto del corriente.

10- Copia de documento identificado Traducción n.º xxxx, donde obran preguntas a la empresa K.S.O. por parte del representante G.O. Asimismo, copia de las preguntas formuladas a las empresas C.I.P., N. y Y.R., todas en el marco de la Comisión Investigadora.

11- Copias de las órdenes de publicidad de W. al medio N.

12- Consulta agregada por la Defensa del indagado, del Dr. G.F. (Catedrático de Derecho Penal).

13- Resolución de fecha 21 de Diciembre de 2020, recaída en Expediente n.º xxxx, por la cual se designa al Sr. O.I. como Coordinador Técnico del Área de Marketing.

14- Informe de Adscriptos a los Ministros de Estado (año 2020) de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

15- Escrito presentado por la Defensa del Sr. C. solicitando el archivo de las actuaciones.

16-En calidad de testigos prestaron declaración ante esta Fiscalía:

- a. Dr. M.P.B. ex Director de Ministerio de Turismo.
- b. R.M., Subsecretario del Ministerio de Turismo.
- c. D.R. ex asesor adscrito del ex Ministro G.C.
- d. A.M. Gerente General de la Agencia de Publicidad Y.R.
- e. G.P. Gerente de la Agencia W.
- f. Cra. I.C. del Ministerio Economía y Finanzas de la Dirección General de Secretaría – División Contable Finanzas.
- g. J.R. Gerente Financiero de N.
- h. E.R.
- i. En calidad de indagado, el Sr. G.C.
- j. N.A., funcionaria del Ministerio de Turismo.
- k. Esc. M.H., funcionaria del Ministerio de Turismo.
- l. S.V., funcionaria del Ministerio de Turismo.
- m. S.D., funcionaria del Ministerio de Turismo.

La Defensa del indagado, Dr. Jorge Barrera, ha tenido acceso a todas las evidencias que se encuentran en la carpeta investigativa.

Se deja constancia, que compareció el Dr. Hernán Bello en representación de los denunciados a todas las instancias respectivas.

III

APRECIACIONES PREVIAS

1- Previo a ingresar en el análisis concreto de los procedimientos denunciados, debe destacarse que *esta Fiscalía no procederá a formular una apreciación sobre la gestión de los indagados, considerada como la toma de decisiones políticas, de mérito o conveniencia*; centrándose únicamente en aquellas irregularidades que pudieran detectarse, y en su caso, apreciar si las mismas configuran conductas penalmente reprochables.

2- Asimismo, debe tenerse presente la declaración de Emergencia Nacional por la cual atravesó el país a partir de marzo del 2020, a raíz de la pandemia por COVID-19 decretada por la Organización Mundial de la Salud. Por Decretos N.º 93/020 y 94/020 de fechas 13 y 14 de marzo de 2020, respectivamente, el Poder Ejecutivo declaró en forma preventiva la emergencia sanitaria nacional, disponiéndose el cierre de fronteras para el turismo receptivo. En el marco de esas disposiciones nacionales, el Ministerio de Turismo, estableció un plan conyuntural de reactivación del sector turístico. El 22 de octubre el Poder Ejecutivo estableció que ante los casos de COVID-19, la temporada verano 20-21 de Uruguay se realizaría con las fronteras cerradas y acceso restringido de personas. El 29 de octubre del 2020, el Poder Ejecutivo anunció una serie de beneficios para mitigar la situación económica del sector turístico, estableciéndose un plan de estímulo para el desarrollo del turismo interno y el principal foco se estableció en la demanda doméstica con una estrategia comunicacional múltiple.

3- Debe dejarse constancia que en el marco de la presente indagatoria se identificaron hechos con apariencia delictiva, que involucran a los Sres. D.R. y E.R., lo que motivó la creación de las novedades xxxxx y xxxxx, por tratarse *prima facie* de eventos vinculados a conductas imputables en forma personal, las que se encuentran en etapa de indagatoria administrativa.

IV

ESTUDIO DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

1)EXPEDIENTE N.º xxxx

Con fecha 27 de noviembre del 2020 N. (S.S.A.) presenta propuesta de contratación en régimen de arrendamiento de carteles, landmarks, paletas y pantallas, por la suma de \$ 9.466.460, y una producción por la suma de \$ 3.143.973, a pagar en Diciembre 2020 (\$ 10.309.799) y Febrero 2021 (\$ 3.436.600).

Propuesta comercial de J.U., por relojes y pantallas digitales, por la suma de \$ 3.867.000, a pagar en Diciembre 2020 (\$ 2.900.000) y Febrero 2021 (\$ 966.669).

El monto de afectación del gasto total ascendía a la suma \$ 13.209.806.

Por mail de fecha 30 de noviembre de 2020, remitido a W. (empresa del grupo Y.R.), el adscripto del Ministro C., Sr. D.R., comunica que la compra se aprobaba y era remitido el trámite al Director de Turismo, Dr. P.B. para que se realice el procedimiento de contratación.

El Dr. P.B. propone procedimiento al amparo de lo establecido en el art. 33 literal D) numeral 10) del TOCAF: Imposibilidad de realizar licitación.

Por Resolución Ministerial de fecha 22 de diciembre de 2020, se autoriza la pauta publicitaria a ambas firmas.

Remitidas las actuaciones a certificación del MEF, se devuelven solicitando información adicional, entre ellas, fecha de inicio de ejecución de la prestación. Se informa que la misma data del mes de Octubre de 2020, motivo por el cual no se obtiene la certificación por no haber ingresado el trámite con la anticipación requerida en el Decreto xxxx (esto es, no menor a 3 días anteriores a la contratación).

Por Resolución del Tribunal de Cuentas de fecha 13 de enero de 2021, se dispone que, una vez obtenida la certificación del MEF, se cometa al Auditor Delegado su intervención. Con fecha 21 de enero del 2021 Auditoría del Tribunal de Cuentas observa el gasto por no ajustarse a lo dispuesto por el art. 33 del TOCAF porque no consta informe del Ministerio de Economía y Finanzas con la verificación de que los precios y condiciones se ajusten al mercado, de acuerdo con lo requerido al amparo del Literal D) Numeral 10) de dicho artículo.

Surge del expediente informe ampliatorio realizado por el Coordinador Técnico Dr. O.I. fundamentando el procedimiento y su continuidad.

Por Resolución de Ministerial N° xxx de fecha 29 de enero del 2021 se insiste en el

gasto.

Con fecha 4 de febrero de 2021 la Auditoría del Tribunal de Cuentas, mantiene la observación de no certificación por parte del MEF, y atento a la insistencia del gasto fue intervenido por reiteración.

En el expediente administrativo constan las Facturas de J.U.S.A. conformadas por el adscripto al Ministro, Sr. D.R.

Asimismo, se encuentran agregadas las Facturas de N. (S.S.A.) conformadas por G.C. y también por D.R.

Surgen agregadas en el expediente administrativo todas las constancias de pago pertinentes.

2) EXPEDIENTE N.º xxxx

En el mes de diciembre del 2020 se presentan productoras y conductores de distintas emisoras de radios, entre ellas: D., L., E., B., C., C., M.S.A., H., I., M., M., O., O., R., E., A., A., U. presentando propuestas de contratación de publicidad en radio.

Surge en el expediente administrativo el resumen de todas las propuestas y costos.

El monto total de afectación del gasto por la suma de \$ 4.665.219.

El Dr. P.B. propone procedimiento al amparo de lo establecido en el art. 33 literal D) numeral 10) del TOCAF: Imposibilidad de realizar licitación.

Por Resolución N° xxxx de fecha 29 de diciembre del 2020, el Ministro en ejercicio de atribuciones delegadas, autoriza la pauta publicitaria a los oferentes.

El expediente pasa a Auditoría delegada del Tribunal de Cuentas sin certificación MEF, por lo que se observa el gasto por no ajustarse a lo dispuesto por el art. 211 Literal B) de Constitucional de la República (principio de ejecución) y el art. 33 del TOCAF, considerando que no consta informe del Ministerio de Economía y Finanzas con la verificación de que los precios y condiciones se ajusten a los de mercado, de acuerdo a lo requerido para las contrataciones al amparo del literal D) Numeral 10) de dicho artículo. Por Resolución ministerial N° xxxx de fecha 1° de enero de 2021, se insiste en el gasto

La actuación fue firmada electrónicamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.600

autorizado por Resolución Ministerial N° xxxx.

En el expediente administrativo obran Facturas conformadas por G.C. y D.R.

3- EXPEDIENTE N.º xxxx

En el mes de octubre y noviembre del 2020 C., L. y C., presentan propuesta de contratación de publicidad en televisión.

Por mail de fecha 30 de noviembre de 2020, remitido a W. (empresa del grupo Y.R.), el adscripto del Ministro C., Sr. D.R., comunica que la compra se aprobaba y era remitido el trámite al Director de Turismo, Dr. P.B. para que se realice el procedimiento de contratación.

El Dr. P.Ba. propone procedimiento al amparo de lo establecido en el art. 33 literal D) numeral 10) del TOCAF: Imposibilidad de realizar licitación.

El monto de la afectación del gasto es por la suma de \$18.111.555

Por Resolución ministerial N° xxxx de fecha 22 de diciembre del 2020, en ejercicio de atribuciones delegadas, autoriza la pauta publicitaria a los oferentes.

Remitidas las actuaciones a certificación del MEF, se devuelven solicitando información adicional, entre ellas, fecha de inicio de ejecución de la prestación. Se informa que la misma data del mes de Octubre de 2020, motivo por el cual no se obtiene la certificación por no haber ingresado el trámite con la anticipación requerida en el Decreto xxxx (esto es, no menor a 3 días anteriores a la contratación).

Por Resolución del Tribunal de Cuentas de fecha 13 de enero de 2021, se interviene el gasto y comete al delegado su intervención abiertos los créditos para 2021. *“Que este Tribunal ha entendido que, en caso de contratar publicidad directamente con los medios, sin intervención de la agencia, el procedimiento puede ser llevado a cabo por medio de contratación directa en razón de imposibilidad de realizar licitación”*.

Surge del expediente informe ampliatorio realizado por el Coordinador Técnico Dr. O.I. fundamentando el procedimiento y su continuidad.

Lucen en el expediente administrativo las Facturas conformadas por G.C.

4- EXPEDIENTE N.º xxxx

En el mes de diciembre del 2020 surgen propuestas comerciales de medios digitales de las empresas M. (D.M.T.S.), K.S.O. y C.I.P.S.A.

El Dr. P.B. propone procedimiento al amparo de lo establecido en el art. 33 literal D) numeral 10) del TOCAF: Imposibilidad de realizar licitación.

El monto de la afectación del gasto es por la suma \$ 30.987.556

Por Resolución ministerial N° xxxx de fecha 29 de diciembre de 2020, el Ministro en ejercicio de atribuciones delegadas, autoriza la contratación de pauta publicitaria a los oferentes.

El Tribunal de Cuentas por resolución N° xxxx de 19 de febrero de 2021, da por justificada la causal invocada y comete al Cr. destacado ante el Ministerio de Turismo, la intervención del gasto a favor de las empresas D.M.T., K.S.O. y C.P.S.A. en un monto total de U\$\$ 700.000 impuestos incluidos, previo control de su imputación, de la verificación de la inscripción de las firmas adjudicatarias en el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE), y en tanto no haya principio de ejecución.

La auditoría delegada del Tribunal de Cuentas observa el gasto por principio de ejecución, por no ajustarse a lo dispuesto por el art. 211 Literal B) de la Constitución de la República, no verificándose lo indicado en la Resolución xxxx del Tribunal de Cuentas (Falta Inscripción de RUPE).

Con fecha 25 de febrero del 2021 por Resolución ministerial N° xxxx, el entonces Ministro C. insiste en la reiteración del gasto.

Obra en el expediente administrativo las Facturas agregadas que fueron conformadas por éste.

Surge de las actuaciones, que el BROU rechaza la transferencia de pago a C.I. debido al “Banco Pagador” (Banco General de Panamá), país que integra la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Esta observación es levantada por cuanto se integra como banco destinatario uno con sede en Costa Rica.

En similar sentido, el BROU rechaza la transferencia de pago a K.S.O., debido a que consultado “UPLA” se da cumplimiento a lo previsto en el art. 234 del TOPLAFT, no pudiendo realizarse transferencias al “Banco Pagador”, cuya sede se encuentra en Estonia (por decisión de la Unidad de Prevención al Lavado de Activos de Estonia).

La actuación fue firmada electrónicamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.600

Obra también en el expediente administrativo, Cesión de crédito entre K.S.O. (Estonia) y S.G.I.I. (EEUU), para poder obtener el derecho al cobro.

El Área Jurídica del Ministerio de Turismo consideró insuficiente el documento para aceptar la cesión de crédito, ya que fue emitido en el extranjero (fue presentado sin traducir, sin firmas certificadas, ni legalizado ni apostillado), y en definitiva, el pago a K.S.O. nunca se efectuó.

A raíz de irregularidades constatadas respecto a la firma K.S.O., y como ya se mencionara, esta Fiscalía generó la novedad n.º xxxx, cuya indagatoria se encuentra en trámite.

5- EXPEDIENTE N.º xxxx.

En Abril del 2020 la empresa N. (S.S.A.) presenta una propuesta de publicidad genérica. El expediente administrativo es archivado por falta de propuesta concreta con detalles y precios.

6- EXPEDIENTE N.º xxxx.

En Octubre del 2020 la empresa N. (S.S.A.) presenta una nueva propuesta por \$ 3.148.820, \$ 385.355 y \$ 2.577.027 más IVA, pero nuevamente se archiva por no acoplarse con el plan general.

7- EXPEDIENTE N.º xxxx.

En febrero y junio del 2021 las empresas N. (S..A.) y J. presentan propuesta comercial de renovación de cobertura nacional, en régimen de arrendamiento, de carteles, landmarks, relojes, paletas y pantallas digitales.

La actuación fue firmada electrónicamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.600

De fojas 26 a 30 del expediente administrativo lucen las evaluaciones técnicas de las propuestas de ambas empresas.

En el mes de julio de 2021, la Dirección Nacional de Turismo sugiere dar trámite al procedimiento, al amparo de lo previsto en art. 33 Literal D Numeral 10 del TOCAF: imposibilidad de efectuar procedimiento licitatorio. Luego de un ajuste en las propuestas, en el mes de Agosto de 2021 se reitera la sugerencia de iniciar el trámite respectivo (fs. 54). Sin embargo, lucen agregadas facturas comerciales emitidas por la empresa N. (S.S.A.) de fechas 6 y 7 de mayo, 1º de junio, 1º de julio, 2 de agosto, 3 de agosto y 8 de setiembre, todas de 2021, y en ningún caso conformadas.

Reclamado el pago de las mismas, con fecha 19 de noviembre de 2021, la División Servicios Jurídicos y Notariales del Ministerio de Turismo, informa no hubo autorización de contratación por parte del ordenador de gasto, esto es, del Ministro de Turismo, tampoco constancias de ejecución de los servicios, por lo que califican de irregular el trámite desarrollado, no pudiendo efectuarse los pagos pretendidos.

Se tuvo conocimiento, que el pago de las facturas se intimó judicialmente.

Se encuentra incorporado al expediente administrativo un mail enviado por G.P. CEO de la agencia de medios W. remitido al Ministerio de Turismo donde surge que: “*En base a las aprobaciones directas del Ministerio sobre las propuestas acordadas con los medios (...)*”.

En base a declaraciones, y a raíz de las irregularidades constatadas en estas actuaciones, esta Fiscalía generó la novedad N° xxxx, cuya indagatoria se encuentra en trámite.

8- En lo que respecta a la prórroga de concesión del **Hotel S.**, se ubicó como último acto administrativo, Resolución de Presidencia actuando en acuerdo con el Ministerio de Turismo, de fecha 5 de octubre de 2015, por la cual se autorizó la prórroga por un término de 10 años, del contrato de Concesión de la Explotación del Hotel L.D. de Punta del Este; por lo que la concesión se encontraría vigente hasta el año 2024, no surgiendo intervención de las autoridades actuales ni del indagado en dicho procedimiento.

V

ANÁLISIS JURÍDICO

IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS CONSTATADAS

Luego del correspondiente análisis, se han detectado las siguientes irregularidades administrativas:

- 1) Falta de certificaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (Expedientes n.º xxxx, xxxx, xxxx), y consecuentes reiteraciones del gasto, fundamentalmente por principio de ejecución de los servicios contratados.
- 2) Contratación de la firma K.S.O. (Expediente n.º xxxx).
- 3) Contratación de la firma N. (S.S.A.) en Expediente n.º xxxx.

Como se señalara, respecto a estos dos últimos extremos, la Fiscalía ha iniciado investigaciones independientes, debido a la calidad de los sujetos involucrados y la especificidad de las conductas; sin que sus resultancias *“prima facie”* pudieran incidir en las responsabilidades que se analizan en esta indagatoria, y lo será sin perjuicio de lo que oportunamente resulte de las investigaciones pertinentes.

MARCO NORMATIVO REGULATORIO

A efectos de contextualizar la verificación de las irregularidades administrativas constatadas y en tanto las mismas podrían conformar el ámbito de descripción objetiva del tipo penal articulado en el art. 162 CP, se destacan como normas vigentes:

i- El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF 2012 y sus modificativas pertinentes según fecha del procedimiento).

ii- Resolución del Tribunal de Cuentas de fecha 18 de junio de 1998, que establece los criterios a seguir en caso de contratación de publicidad por parte de organismos públicos; considerando “1) que en caso de contratar publicidad directamente con los medios, sin intervención de una agencia, el procedimiento puede ser llevado a cabo por medio de contratación directa en razón de imposibilidad de realizar una licitación; 2) que la distribución entre los distintos medios es de discrecionalidad del Ordenador del gasto atendiendo razones de buena administración (...); 3) que la contratación directa, en tanto encuadra en la excepción prevista en el artículo 33 numeral 3° literal I) del TOCAF, requiere, en su caso, contar con la certificación del Ministerio de Economía y Finanzas o del Tribunal de Cuentas (Artículo 738 de la Ley n.º 16.736 de 5 de enero de 1996) (...)”.

iii- Decreto N° xxxx de 3 de marzo de 2000, el cual regula el procedimiento de certificación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, estableciendo que las solicitudes deben presentarse con una anticipación no menor a los 3 días hábiles anteriores a la fecha proyectada para la realización de la contratación, conteniendo determinada documentación; no haciéndose lugar a la misma cuando no se cumpla cabalmente con estas exigencias.

Cabe aclarar que según lo declarado ante esta Fiscalía por la Cra. I.C. (del MEF), el primer requisito que se verifica es el temporal, el cual no cumpliéndose inhibe el análisis sustancial de la solicitud de certificación.

iv- Un punto específico a destacar normativamente, por su reiterada referencia, es la conformación de las facturas, lo cual implica validar, dar conformidad, respecto a la

prestación de un servicio o el cumplimiento de un suministro (art. 20 TOCAF), y permite iniciar el trámite de pago de las facturas presentadas.

v- En el mismo sentido, y respecto a lo establecido en el art. 211 literal b) de la Constitución de la República, debe señalarse que las reiteraciones de gasto son una facultad regulada por la Carta, que otorga facultades de insistencia a los Jerarcas dentro del marco legalidad.

ABORDAJE JURÍDICO -PENAL

1. La primera de las consideraciones debe ser necesariamente fáctica: la conducta a analizar se encuadra únicamente en las irregularidades destacadas en numeral 1) más arriba referido, es decir, la celebración de *contrataciones administrativas sin las correspondientes certificaciones* del Ministerio de Economía y Finanzas (Expedientes n.º xxxx, xxxx, xxxx), y las consecuentes *reiteraciones del gasto*, fundamentalmente por principio de ejecución de los servicios contratados.

2. Dicho esto, cabe efectuar la segunda de las consideraciones de relevancia:

2a- El indagado Sr. C. en su condición otrora de Ministro de Turismo; autorizó las contrataciones respectivas previa intervención de los Sres. D.R. y M.P.B. (tal cual surge de los Expedientes n.º xxxx, xxxx, xxxx, xxxx).

2b- En el caso de las reiteraciones de gasto operadas en los Expedientes N° xxxx y xxxx, venían precedidas de informe fundado del Sr. O.I.

La actuación fue firmada electrónicamente de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.600

2c- De las declaraciones prestadas ante esta Fiscalía, surge que la actuación del indagado C., como Ministro de Turismo, implicó en el marco de su gestión; la conformación de equipos de trabajo, que se vio reflejado en las actuaciones, con asignación de tareas y roles, lo que generó un mecanismo, que podría calificarse como altamente inconveniente para el buen funcionamiento de la administración; así como cierta desprolijidad que fue advertida en la instrucción; respecto de las líneas de confianza que se trazaban en el contexto de la gestión ministerial y que, en consecuencia, reveló aspectos anómalos en las actuaciones que hoy se analizan; pese a la voluntad demostrada, de generar espacios de coordinación.

3. Ahora bien, respecto de la constatación de las irregularidades administrativas señaladas, corresponderá determinarse si la investigación permite sostener la existencia de un caso con relevancia jurídico penal con respaldo evidencial/probatorio idóneo al efecto. En tal sentido, se estableció como *teoría del caso* determinar si el denunciado, Sr. G.C., en su calidad de ex Ministro de Turismo y en el periodo Marzo 2020 – Agosto 2021, ajustó su actuar a la comisión de uno o más presuntos delitos de ABUSO INNOMINADO DE FUNCIONES conforme a lo previsto en el art. 162 del Código Penal.

4. La teoría fiscal fue puesta en conocimiento del denunciado para el acceso a la debida defensa legal en mérito a los principios de probidad y buena fe en la litigación; permitiéndole entonces poder articular su patrocinio, conociendo de antemano toda la información producida, participando de ella con propuesta de diligenciamiento al rescate de información de valía; siempre conociendo los extremos que hacen al delito o delitos que se le pretenden comprobar, para así determinar la pertinencia de información de calidad que corrobore la postura de cargo de la fiscalía, de los denunciantes y del denunciado, con la que procuren hacerse valer.

5. Dicho esto; las evidencias en cuya búsqueda se embarcó la investigación; han de quedar enmarcadas en la comprobación de la conducta dolosa del indagado, que conlleve un

“abuso del cargo” (constatando hechos que supongan, desvío, abuso o exceso del poder público), la identificación y naturaleza típica del “acto arbitrario” y el potencial “perjuicio de la Administración o de los particulares”, siguiendo el carácter residual del reato, su conducta de peligro y que “no se halle especialmente previsto en las disposiciones del Código o de las leyes especiales”.

6. En este sentido; es preciso decir que, si bien se han detectado e identificado en el marco de la indagatoria desarrollada, irregularidades de naturaleza administrativa, vinculadas fundamentalmente a incumplimientos de normas del TOCAF, la primera conclusión a la que se ha podido arribar, luego de su pormenorizado análisis y ponderación, es que las mismas no constituyen *per se* conductas penalmente reprochables.

Ello por cuanto:

- Como ya se señalara, las reiteraciones de gasto operadas se encuentran previstas en el propio artículo 211 literal B) de la Constitución, y resultan, por lo menos en los casos analizados, como parte de procesos de contratación administrativos de estilo, que no permiten concluir la existencia de abuso, exceso o desviación de poder atribuible en forma intencional al indagado.
- La falta de certificación del Ministerio de Economía y Finanzas si bien denota una clara irregularidad en el procedimiento, no sería imputable, a criterio de esta Fiscalía, al denunciado G.C.; por cuanto la misma se centró en observaciones de naturaleza formal-temporal, no sustancial, y fundamentalmente por la ejecución temprana de las contrataciones.

7- Es por ello que el presunto delito que se atribuye al indagado debe ser distinguido de cuestiones bien diversas como el orden administrativo, jurisdiccional-administrativo o de responsabilidad política. Esto implica que, aunque pudiese existir responsabilidad de los gobernantes por los actos cometidos o decisiones que se adopten en la vía administrativa, la resolución sobre los elementos que llevan a la existencia de un posible reato penal no pueden ser la réplica de aquellos aspectos que le son ajenos. Porque no solo son vías independientes que conllevan posibles decisiones adversas, las

unas a las otras, sino porque además el delito previsto en el art. 162 del Código Penal, se compone de aspectos administrativos que hacen a la descripción de la materia prohibida; pero que tan luego, han de ser encastrados en el modelo previsto y atribuido a una intención (vista esta como voluntad inteligente) de realización de los aspectos que hacen al tipo de injusto.

8- El delito de abuso innominado de funciones se castiga a título de dolo directo, lo que exige de su autor, el obrar con conciencia y voluntad de realizar la conducta antijurídica. Conciencia como elemento intelectual del comportamiento que lleva ínsito la voluntad de realización y que supone el conocimiento de que se está ejecutando el delito específico, y voluntad como aspecto que hace al impulso de la acción en la que se dirige el querer de ella.

En el marco de la teoría de la acción, por la primera (el conocimiento) se representa el evento hacia el cual se dirige el querer y por el segundo (el impulso), la realización de esta voluntad en un resultado consciente. Obrar con conocimiento comprobado de que se actúa en violación de una norma de derecho y movilizar dicho comportamiento hacia la producción de un daño expreso hacia la Administración pública o algún particular.

Generalmente movilizado por un interés espurio de beneficiar a algún tercero. Lo cual obviamente, no es requerida su efectiva producción al ser un delito de peligro.

Además, ya sea que se persiga una concepción causalista de la culpabilidad, donde el dolo o intención de realizar el tipo penal, se encuentra dentro de la culpabilidad (y entonces su apreciación no es una cuestión de tipicidad, sino de culpabilizar la conducta); o finalista de ella; que incluye la porción acromática de la intención que emigra y se coloca en la descripción típica de la acción (dolo típico/tipo doloso); el proceso analítico se coarta o bien a nivel de la “tipicidad” descartando la existencia subjetivamente descriptiva del tipo; o bien se mantiene la existencia del injusto, pero no puede ser culpabilizado, pues no se verifica la “culpabilidad”.

En ambos casos la consecuencia es la no punibilidad y con ello la prescindencia de todo juicio o reproche de responsabilidad penal para la adscripción de una pena. Lo que no exonera de otras resultancias foráneas al ámbito de lo punible.

9. En opinión del suscrito, el examen de subsunción de las conductas llevadas a cabo por el

denunciado, deben ser analizadas exclusivamente desde el tipo penal. En este sentido entiendo que “no se ha cometido delito alguno” y particularmente el “abuso innominado de funciones”. No solo por la valoración jurídico penal que se realiza de cada uno de los aspectos que componen al ámbito de la ilicitud (o marco de la conducta prohibida) sino al “conocimiento” (ni siquiera aún la comprensión) de ella por el que se impulsa la voluntad realizadora del delito. Tal como fue expresado.

10. Pese la residualidad que inviste al delito establecido en el art. 162 del Código Penal, no se ha advertido en el contexto de la teoría del caso desarrollada, la realización de otro delito comprendido en el Código Penal (dentro o fuera de los delitos contra la Administración Pública) o leyes especiales, por lo que el estándar de verificación se halla en la figura denunciada y comunicada a las partes como objeto de instrucción. El tipo del abuso innominado, exige el ejercicio de un “abuso del cargo” (actuación con separación, abuso o exceso del poder público funcional) el ordenamiento o comisión de “un acto arbitrario”, entendido como inmotivado, sin sentido, oscuro, sin fundamento, con pretensiones espurias; que se realiza “en perjuicio de la Administración o los particulares” con el carácter residual aludido antes. Y para obrar “con dolo de realización” debe el agente conocer conscientemente que realiza la conducta prohibida (ni siquiera aún en este estadio, le es exigible la comprensión o desvalorización de las razones de la ilicitud), que abusa groseramente de su cargo y que lo hace para obtener un perjuicio que confronta los fines de transparencia y buena administración, tanto como el interés de particulares, involucrados en su buen desempeño. Malgrado el cuestionamiento que pudiera advertirse en referencia a su gestión y que resultó proyectado, tanto en los trámites administrativos, cuanto en las actuaciones y relacionamientos funcionales en su otrora Cartera; no existen elementos de incriminación (testimoniales, registros documentales, audios, filmaciones, etc) suficientes contra el denunciado C., como para promover en su contra, acciones judiciales con razonable probabilidad de obtener una certeza de culpabilidad.

11. PRECISIÓN. Como se expresó antes de ahora; los hechos por los que se dispone la clausura de la investigación, son aquellos que refieren estrictamente a la tramitación administrativa de los expedientes relacionados y descriptos supra; *pero no a los que*

motivaran la apertura de las carpetas por la investigación contra su entonces adscrito, D.R. y por la gestión realizada a su respecto, ni a las actuaciones vinculadas con la firma K. en las que aparece relacionado el Sr. E.R.

Porque ello, no afecta el período de prescripción del delito, ni lo dispuesto por el art. 99 del CPP en cuanto el fiscal puede continuar la investigación “...*si se produjeran nuevos hechos o se aportaren nuevos medios de prueba que lo justifiquen...*” (los destacados me pertenecen) de forma tal; que aquellos hechos nuevos o que “fueren desconocidos” (aunque fácticamente acaecidos) al momento de disponerse el archivo, podrían motivar el reinicio de la investigación, si resultan ulteriormente conocidos (vide art. 99 eisdem in fine). Incluso aún; nuevos medios de prueba que refieran a esos acontecimientos a verificar; ya ocurridos pero desconocidos al operador; pero que incluso pueden ser comprobados por medios ya existentes o que surgieren ulteriormente (gracias a la ciencia o la tecnología) y que el investigador no hubiere podido saber de su disponibilidad. Esto entonces, determina la imposibilidad de proseguir la instrucción.

En síntesis.

Si de las actuaciones que se continúen instruyendo en referencia a los indagados D.R. y E.R. en sus NUNCs respectivos; surgieren hechos nuevos, hechos desconocidos; o elementos probatorios que permitan comprobar la eventual la responsabilidad penal del Sr. G.C. *-estuvieren o no relatadas en las actuaciones obrantes en los expedientes administrativos historiadados-* habrá se reiniciarse o continuarse con la investigación.

Porque en efecto; entiendo que no existe en ello, otro impedimento para su continuación; que no sea; la prescripción delictual, la extinción de la responsabilidad por imperio legal, *el non bis in idem* y el pretender continuar la indagatoria sobre la base de los mismos hechos y misma evidencia que hubiere determinado el archivo provisional, pretendiendo hacer valer distinto fundamento.

12. En definitiva, y por todo lo expuesto anteriormente, este Fiscal; *sin que lo manifestado implique renuncia alguna a la eventual pretensión penal; procederá al archivo provisional de estas actuaciones, en el marco de lo dispuesto en el art. 98 del Código del Proceso Penal,* por entender que los hechos denunciados (pese a que pudieren constituir, en algunos casos de los historiadados, irregularidades de naturaleza administrativa); no constituyen delito pasible de reproche penal.

Montevideo, Diciembre 5 de 2022.

Fiscal solicitante: GILBERTO CARLOS RODRIGUEZ OLIVAR