



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### **RESOLUCIÓN N° 287/2025 de 4 de julio del 2025**

**VISTO:** la denuncia presentada con relación a hechos que se han difundido públicamente a través de prensa referidos al exsecretario de la Presidencia de la República Miguel Ángel TOMA, pudiendo ser presuntas situaciones irregulares.

**RESULTANDO:** 1. que, la JUTEP con fecha 24 de noviembre de 2020, recibe denuncia nominada por parte del Diputado Felipe Schipani, mediante la cual se ponen en conocimiento presuntas irregularidades,

2. que la JUTEP procedió al análisis de los hechos denunciados, en ocasión de los cometidos asignados por la Ley N° 19.340, en especial, numeral 7 del artículo 2 y numeral 1 del artículo 3,

3. que se denunciaron los siguientes hechos:

a. El Sr. Miguel TOMA fue Abogado de la Corporación Nacional para el Desarrollo durante 4 años mientras era Fiscal del Gobierno. De la información divulgada en prensa surgía que en el período 2010-2014 se suscribieron 5 contratos en los que asesoraba a la CND.

b. También fue asesor jurídico de la Comisión de Lucha contra el Cáncer, habiendo ingresado en el año 1991 desempeñándose hasta la fecha de la denuncia (2020).

c. El Sr. TOMA percibió tres salarios devengados con fondos públicos, siendo Fiscal de Gobierno, Asesor jurídico de la CND y abogado de la Comisión de Lucha contra el Cáncer, llegando incluso a cobrar ingresos similares o superiores a los del presidente de la República.

4. que, se libraron los siguientes oficios a efectos de recabar información: N° 70/2021 dirigido al Sr. presidente de la CND, N° 71/2021 dirigido al Sr. presidente de la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer y N° 72/2021 dirigido al Sr. Ministro de Educación y Cultura. En los mismos se solicitó: "1) Vínculo funcional, 2) Norma legal del mismo y su financiación, 3) Período de contratación y/u ocupación, remuneraciones percibidas, 4) Fechas de las



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

designaciones y vigencia de los mismos. 5) Adjuntar documentación que respalde lo informado". Asimismo, se remitió Oficio N° 112/2021 dirigido al Sr. director de la ONSC a efectos de que se sirva informar si a juicio de la misma, existe incompatibilidad en ocupar un cargo público remunerado y simultáneamente tener un cargo dependiente remunerado de una persona pública no estatal, a la luz de la aplicación de los artículos segundo y tercero literal G de la Ley 19.823.

**5.** que, de la información proporcionada por la CHLC, se desprende:

- a.** La CHLC es persona jurídica de derecho público no estatal, de acuerdo a la Ley 16.097 de 29 de octubre de 1989.
- b.** Sus empleados "no son funcionarios públicos, se rigen por el derecho laboral y por tanto, no les es aplicable el régimen de ingreso a la función pública pautado con carácter general para la Administración Central en la Ley 19.121 (Estatuto del funcionario) ni ningún otro régimen de ingreso a organismos descentralizados o autónomos". Además, el derecho al trabajo está protegido especialmente en el artículo 7 de la Constitución de la República, siendo un bien y derecho humano fundamental, con base en la dignidad de la persona. Agregan que "se refrenda por la inexistencia de norma prohibitiva que establezca que un funcionario público no puede cumplir trabajo dependiente de una persona pública no estatal".

**6.** que, de la información proporcionada por la CND, se desprende:

- a.** La forma de vinculación del Dr. TOMA con la Corporación Nacional para el Desarrollo, fue en el marco de contratos de arrendamiento de servicios.
- b.** Dicha contratación fue permitida por la Ley 15.785 (Ley de creación de la Corporación) artículo 12.
- c.** La financiación de las contrataciones, provino de fondos propios de la institución.
- d.** El Sr. TOMA fue contratado por los siguientes periodos:
  - 1) 1/11/2010-30/04/2011 – Asesoramiento y Holding (6 meses) – USD 1000 + IVA,
  - 2) 1/05/2011- 31/10/2011 - Asesoramiento y Holding (6 meses) – USD 1000 + IVA,
  - 3) 02/01/2012 -30/04/2012 Asesoramiento y Holding (4 meses) – USD 1000 + VA,



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

- 4) 01/05/2012-30/08/2012 Asesoramiento y Holding (4 meses) – USD 1000 + IVA
- 5) 01/07/2012-31/03/2013 Asesoramiento y Holding (4 meses) – USD 1000 + IVA
- 6) 01/04/2013- 31/03/2014.

**7.** que, del informe del Ministerio de Educación y Cultura, surge:

- a.** El Dr. TOMA ocupa un cargo presupuestado de Fiscal de Gobierno, escalafón "N".
- b.** El artículo 168 numeral 13 de la Constitución habilita su contratación y financiación.
- c.** Con relación al período de contratación y/u ocupación, remuneraciones percibidas, fechas de designaciones y vigencia de las mismas, surge que por Resolución del Poder Ejecutivo (1° de febrero de 2010), se lo designa Fiscal de Gobierno de 2° Turno (luego de cesar en el cargo de secretario de la Presidencia de la República que ocupaba). Con fecha 08 de marzo de 2010 toma posesión del cargo de Fiscal de Gobierno de 2° Turno. Fue designado como secretario de la Presidencia con fecha 01 de marzo de 2015. Por Resolución del 16 de marzo de 2015, queda suspendido en el ejercicio del cargo de Fiscal de Gobierno de 2° Turno y mientras se desempeña como secretario de la Presidencia. El 21 de febrero de 2020 se levanta la suspensión en el ejercicio del cargo presupuestal de Fiscal de Gobierno de Segundo Turno, a partir del 1° de marzo de 2020 y en consecuencia su efectivo reintegro al mismo desde dicha fecha. Por Resolución del Poder Ejecutivo de 09 de diciembre de 2020, se le instruye sumario administrativo con suspensión preventiva en la función por el plazo de 6 meses. El 08 de junio de 2021, cesa la suspensión preventiva.
- d.** Por Resolución de fecha 25 de julio de 2014, se dispuso que la Unidad Ejecutora 001 "Dirección General de Secretaría", liquide los sueldos de la Fiscalía de Gobierno. Del año 2010 a 2014, es información que corresponde a la Fiscalía de Gobierno.

**8.** que, de la información proporcionada por la ONSC, se desprende:





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

- a.** cuando JUTEP solicita opinión respecto a si existe incompatibilidad en ocupar un cargo público remunerado y simultáneamente tener un cargo dependiente remunerado en una Persona Pública No Estatal a la luz de la Ley 19.823, no especifica a qué Persona Pública No Estatal hace referencia;
- b.** La consulta gira en torno a dos conceptos que deben ser distinguidos, ocupar dos empleos públicos y percibir más de una remuneración con fondos públicos;
- c.** Respecto al primer concepto, entienden que, aunque el Código de Ética incluya al amparo de sus normas a los trabajadores de las personas públicas no estatales, estas no ocupan un empleo público;
- d.** Respecto al segundo concepto, puede suceder que la remuneración que perciba (el empleado) sea dinero que tenga naturaleza de fondos públicos, lo que se determinará sea cual sea la persona pública estatal (en ocasión de sus formas de financiamiento);
- e.** Las personas públicas no estatales tienen tres posibles formas de financiamiento: 1) las que se financian exclusivamente con fondos propios, 2) las que se financian con fondos mixtos (públicos y privados) y 3) las que se financian exclusivamente con fondos públicos. El primer caso no presenta dificultad, ya que las personas que trabajen bajo su dependencia no reciben remuneración con cargo a fondos públicos;
- f.** La situación cambia cuando las mismas se financian a través de ingresos directos provenientes de Rentas Generales o tributos afectados a su financiación sea total o parcialmente. En estos casos, es claro que las retribuciones de sus empleados se pagan con todo o parte de fondos públicos;
- g.** Se debe estar a la naturaleza de los fondos que financian a la persona pública no estatal, lo que determinará también, la naturaleza de las retribuciones a sus dependientes, si las mismas se integran con cargo a fondos públicos (total o parcialmente), queda comprendida en la incompatibilidad consagrada en la Ley 11.923 artículo 32.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

9. que por Acta N.º 951 el Directorio se resolvió: "Remitir oficio a la CND y a la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer (CHLC), solicitando se informe la naturaleza de los fondos que financian la persona pública no estatal y la naturaleza de las retribuciones de sus dependientes, si las mismas se integran con cargos a fondos públicos (total o parcialmente)".

10. que, de la respuesta de la CHLC, surge:

- a. La naturaleza de los fondos que financian la persona pública estatal son los que se establecen en la Ley 16.097 de 27 de octubre de 1898.
- b. Respecto a si la naturaleza de las retribuciones de sus dependientes, si las mismas se integran con cargos a fondos públicos (total o parcialmente). Se informa que: 1. Los dependientes no son funcionarios públicos, sino que ostentan la calidad de empelados, rigiéndose la naturaleza de las obligaciones por el Derecho Laboral, no siendo aplicable al caso la restricción que plantea el artículo 32 de la Ley 11.923 de 17 de marzo de 1953, al carecer, la persona jurídica de la calidad "estatal" que prescribe la norma y por las demás consideraciones vertidas en la presentación del 02 de julio de 2021. 2. Los salarios de los trabajadores, que según la Ley 16.736 (artículo 765), se regulan por el derecho laboral común, "sin excepción alguna" se integran con cargo al patrimonio propio de la Institución, en función que los bienes de las personas de Derecho Público No Estatal no son estatales (Carlos E. Delpiazzo – Derecho Administrativo Especial – Volumen 1, pág. 155, literal g).

11. que la CND informa:

- a. respecto a la naturaleza de los fondos que financian la Persona Pública No Estatal, los mismos proviene de 1) ingresos de su actividad, 2) pasivos contratados, 3) patrimonio de sus accionistas.
  - 1) Ingresos de su actividad: la CND percibe ingresos por la prestación de los servicios que brinda en cumplimiento de sus cometidos establecidos en la ley 15.785-artículo 11- , así como en posteriores normas que adicionan nuevos cometidos, a saber: Ley 17.547 – artículo 7, Ley 18.786 -artículo 9- en materia



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Público-privada (PPP) y Ley 19.971 - artículo 5. La CND comercializa sus servicios en forma casi exclusiva a organismos de propiedad del Estado.

2) Sobre los pasivos contratados: la CND toma créditos de diversa índole para realizar su actividad, rigiéndose para ello por el Derecho Privado, conforme a lo establecido por el artículo 23 de la Ley 15.785 y por el artículo 40 de su decreto reglamentario N° 247/987.

3) Sobre el patrimonio de los accionistas: los accionistas de la CND son el Ministerio de Economía y Finanzas (accionista mayoritario) y el Banco de la República Oriental del Uruguay (accionista minoritario). A la fecha del último balance consolidado (31-12-2020), el patrimonio de la CND se compone de:

CAPITAL INTEGRADO \$ 295.769.397

RESERVAS \$ 1.366.530.472

RESULTADOS ACUMULADOS \$ 1.656.541.629

TOTAL, PATRIMONIO \$ 3.318.841.498

La Ley 15.785 en su artículo 17 establece que:

El capital a aportar por el Estado se integrará de la siguiente manera:

A) Con aportes a cargo de la Administración Central.

B) Con lo producido de la emisión de Títulos de Deuda Pública, autorizada con arreglo al artículo 85 numeral 6° de la Constitución.

C) Con el importe líquido de las utilidades anuales correspondientes a la participación del Estado, de acuerdo al porcentaje que disponga el Poder Ejecutivo, pudiendo no capitalizarse hasta un 80% (ochenta por ciento). El remanente de dichas utilidades será destinado a Rentas Generales.

D) Con aportes que podrá efectuar el Banco de la República Oriental del Uruguay en la forma y condiciones que acuerde con la Corporación y previa autorización del Banco Central del Uruguay".

En forma excepcional, por Ley 19.874 se dispuso que CND distribuyera, con destino al Fondo Coronavirus, hasta el 100% de sus resultados acumulados a la





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

fecha de promulgación de dicha ley, en porcentaje a determinar por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

b. Respecto a la naturaleza de las retribuciones de sus dependientes, corresponde indicar que las mismas se integran con los fondos detallados anteriormente.

**CONSIDERANDO:** 1. que de la información proporcionada por los diferentes organismos (CND, CHLC, MEC, ONSC), se concluye que:

1. Tanto la CND como la CHLC son personas jurídicas de derecho no estatal (personas públicas no estatales), tal como surge de las leyes que permitieron su creación, Ley N° 16.097 y 15.785, respectivamente.
2. El hecho de ser una Persona Pública No Estatal, significa que cumplen un cometido de interés público pero que no integran el Estado.
3. El Dr. TOMA prestó servicios profesionales (abogado) tanto en la CND como en la CHLC.
4. La CND informó que la financiación de dichas contrataciones provino de fondos propios de la Institución. Por su parte la CHLC, informó que la remuneración de todo el personal se financia con las fuentes de ingreso comprendidas en el artículo 7 de su Ley de creación (N° 16.097) en el cual luce que dentro de sus fuentes de ingreso no solo se ubican los fondos públicos.
5. De los informes elaborados respecto al tema por la ONSC se desprende que:
  - a. Tanto CND como CHLC no forman parte del Estado en sentido estructural u orgánico;
  - b. Su no estatalidad se refleja en su patrimonio, en las resoluciones de su Directorio que no son actos administrativos no siendo procesables ante el TCA y que poseen un régimen propio recursivo establecido en la ley;
  - c. Sus empleados no son funcionarios públicos, se rigen por el derecho laboral; no siéndoles aplicables el régimen de ingreso a la función pública pautado con carácter general para la Administración Central (Ley 19.121), ni ningún otro régimen de ingreso a organismos descentralizados o autónomos.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

d. No existe norma expresa en nuestro derecho positivo, que prohíba la posibilidad de que un empleado de una Persona Pública No Estatal trabaje en un cargo remunerado en el Estado. Para el caso de marras, el Dr. TOMA desempeño los cargos de Asesor Jurídico en forma lícita por encontrarse amparado por la normativa, en el marco de contratos de arrendamiento de servicios (y también en régimen de subordinación).

e. El artículo 32 de la Ley 11.923 de 17 de marzo de 1953, prohíbe ocupar dos empleos públicos o percibir más de una remuneración con cargo a fondos públicos siempre que dependan de la Administración Central, Municipal, Entes Autónomos u otros servicios de naturaleza estatal creados por Ley. Las normas prohibitivas son de interpretación estricta, y esta norma se restringe a aquellos funcionarios que trabajan en el Estado en sentido orgánico, no comprensivo de la figura de Persona Pública No Estatal.

f. Cuando se pretende interpretar alguna conclusión con relación a los "fondos públicos", en el caso de la Persona Pública No Estatal, su patrimonio está especialmente establecido en la Ley y la afectación financiera se corresponde con el concepto de hacienda autónoma, dirigida por un Directorio y con control específico de la auditoría y gestión financiera. Por lo tanto, la calidad de fondo público no condiciona la naturaleza de la persona jurídica, que continua no perteneciendo al Estado en sentido orgánico, y en consecuencia sus empleados se rigen por el derecho laboral común.

6. Las remuneraciones de los funcionarios de la CND y de CHLC como Personas Públicas No Estatales, se financiaron con fondos propios de cada persona pública no estatal, según lo informado por cada una de ellas.

7. Por todo lo expresado con anterioridad, se entiende que no hay irregularidad en el tenor de los hechos que fueron denunciados.

2. que a modo de complementar lo expresado, el Directorio en sesión ordinaria de fecha 17 de octubre del 2024, Acta N°1057 (Oficio N° 69/2024 de fecha 21 de octubre de 2024), dispuso oficiar a la ONSC en los siguientes





## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

términos: "Solicitar se nos informe si una persona puede percibir dos remuneraciones al mismo tiempo, originadas, una por su actividad como Fiscal de Gobierno y la otra por su actividad dependiente como Asesor Jurídico de la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer y la CND".

3. que de la respuesta recibida se desprende:

1. El funcionario Dr. Miguel A. Toma percibió remuneración por su actividad como Fiscal de gobierno y simultáneamente por su desempeño laboral en calidad de dependiente de dos Personas Públicas no Estatales, sin que existiera norma que lo prohibiera o posición jurídica que determinara la incompatibilidad de los ingresos que percibió en aquella oportunidad.
2. En la actualidad, dicha situación está vedada expresamente, a razón de lo previsto en el artículo 745 de la Ley 19.924 de 18 de diciembre de 2020.
3. El criterio actual expresado por la ONSC, se comenzó a aplicar a partir del año 2020, por lo que no afecta a los vínculos anteriores al referido año.
4. La propia ONSC, precisa que la posición de las Administraciones anteriores era diferente a la que se detalla en el presente informe. Se entendía que no había impedimento para que un funcionario público fuera empleado de una Persona Pública no Estatal, en base a lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 765 de la Ley 16.736 de 05 de enero de 1996.

4. que lo informado por la ONSC coincide y refuerza lo expresado JUTEP en diversos informes; no existiendo responsabilidad ni reproche legal al Dr. Miguel Toma.

**ATENTO:** A lo precedentemente expuesto;

**EL DIRECTORIO DE LA JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA**

**RESUELVE:**

**1) COMUNÍQUESE** al Sr. Felipe Schipani, la presente Resolución, por la que la JUTEP, en su calidad de órgano de control superior en materia de corrupción, ha descartado la existencia de irregularidades en la conducta del Sr. Dr. Miguel Toma, teniendo en cuenta que al momento de los hechos la normativa aplicable



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

no regulaba impedimentos para que un funcionario público fuera empleado de una Persona Pública no Estatal, en base a lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 765 de la Ley 16.736 de 05 de enero de 1996.

**2) CUMPLIDO, archívese.**

Firmado por:

Presidente Dra. Ana María Ferraris

Vicepresidente Cr. Alfredo Asti