



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Montevideo, 29 de agosto de 2018

**Expediente 2017-34-1-0000175**

### **ASIGNACIONES DE CARGOS EN LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE PAYSANDÚ**

#### **1. Antecedentes**

En octubre de 2017 fue presentada ante la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) una denuncia referida a la asignación de dos cargos funcionales por parte de la Junta Departamental de Paysandú.

La primera situación refería a una funcionaria que se desempeña en forma interina como Directora General de Secretaría cuando existirían incompatibilidades para ocupar el cargo, atendiendo a que registra dos sumarios administrativos previos con sendas sanciones, en ambos casos por manejos irregulares de bienes y fondos.

La segunda, refería a la situación de la Encargada del Área Financiero Contable, que viene cumpliendo sus tareas desde del año 1985 sin haberse procedido a la rotación en ese tipo de cargos prevista en la normativa vigente.

El Directorio de la JUTEP entendió que, considerando los cometidos principales establecidos en el Artículo 2 de la Ley N° 19.340, ambos casos se enmarcaban dentro de las competencias del organismo en tanto referían a normas vigentes en materia de conducta de los funcionarios públicos.

#### **2. Documentación recabada**

A efectos de analizar la denuncia recibida la JUTEP, a través de su Asesoría Letrada, solicitó antecedentes documentales a la Junta Departamental de Paysandú la que con fecha 22 de noviembre remitió, con la firma de su Presidente, la siguiente documentación:

- a) Resolución N° 225/2014 que designa como Jefe de Área a la Sra. L. E.
- b) Resolución 22/2015 de fecha 12 de junio de 2015 que designa como Directora Interina de la Dirección General de Secretaría de la Junta Departamental de Paysandú a la Sra. G. I.
- c) Resolución N° 126/09 de 16 de abril de 2009 que dispone la instrucción de sumario administrativo a la Sra. G. I.
- d) Resolución de fecha 23/9/2009 que resuelve el sumario administrativo iniciado el 16/04/2009 a la Sra. G. I., aplicando una sanción.
- e) Resolución administrativa que confirma resolución de sumario a la Sra. G. I. luego de presentados los recursos correspondientes.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

- f) Resolución N.º 338/09 de 16 de junio de 2009 que dispone la instrucción de sumario administrativo a la Sra. G. I.
- g) Resolución de la Comisión de Asuntos Internos de fecha 8 de diciembre de 2009 que resuelve el sumario iniciado a la Sra. G. I. el 16 de junio de 2009, aplicando una sanción.
- h) Informe de la Junta Departamental de Paysandú respecto al cargo y funciones de la Sra. L. E.
- i) Escrito elaborado por el Asesor Letrado de la Junta Departamental de Paysandú, Dr. Gonzalo Graña.

Asimismo, se recabó información de la Oficina Nacional de Servicio Civil sobre los antecedentes por Sumarios Administrativos correspondientes a la Sra. G. I.

### **3. Hechos acreditados**

#### 3.1. Sobre la situación de la funcionaria G. I.

La Sra. G. I., fue designada por Resolución N.º 22/2015 de fecha 12 de junio de 2015 del Sr. Francis Soca Landarín, en ese momento Presidente de la Junta Departamental de Paysandú, como Directora General Interina, en virtud de la licencia por enfermedad de la titular, Sra. Mabel Ramagli. Esta Resolución, según informó el Asesor Legal de la Junta, se encuentra vigente.

Conforme a las resoluciones incorporadas y lo informado por la Oficina Nacional de Servicio Civil se ha acreditado que a la Sra. G. I. le fueron instruidos dos sumarios administrativos en el año 2009.

- El primero de ellos, iniciado el 16 de abril de 2009 y que finalizó con el dictado de Resolución de fecha 23 de setiembre de 2009, aplica una suspensión de 15 días sin goce de sueldo por considerarse que su actuación configuró una falta administrativa grave por haber vulnerado “*lo dispuesto por los artículos 58, 59, 62, relativos y concordantes de la Constitución de la República y lo dispuesto por los artículos 101 literal D) y E) del decreto número 2618/95 y demás disposiciones relativas y concordantes*”. De acuerdo con los numerales V a X de la Resolución, quedó plenamente probado que la funcionaria utilizó fotocopiadoras, sistemas informáticos y telefonía de la Junta Departamental para uso particular, realizó salidas sin registro ni aviso a las jerarquías, autorizó el ingreso de personas extrañas y mantuvo una deficiente relación con los funcionarios de su sector que incidió en un debilitamiento del respeto jerárquico
- El segundo sumario, iniciado el 16 de junio de 2009 por Resolución N.º 338/09 y finalizado con el dictado de la Resolución de fecha 8 de diciembre de 2009, la cual dispuso la aplicación de una suspensión por 60 días sin goce de sueldo al entenderse que la funcionaria cometió una falta administrativa gravísima al haberse constatado que utilizó en beneficio propio la suma de \$ 4.000 (pesos uruguayos cuatro mil) de la caja del Área Financiero-Contable en la que venía realizando funciones como subrogante.

Si bien surge de la resolución que debía radicarse una denuncia penal, no se recibió información sobre la resultancia de la misma.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

### 3.2. Sobre la situación de la funcionaria L. E.

En relación a la Sra. L. E., surge del informe elaborado por el Asesor Letrado de la Junta Departamental, Dr. Gonzalo Graña, que ésta *“no ocupa un cargo de encargada de adquisición de bienes y servicios sino que es titular del cargo de Jefa de Área I, Financiero Contable, Escalafón C, Grado 7.1 y que entre sus cometidos tiene gestionar el Sistema de Compras de la Junta...”*.

Esta circunstancia además, se encuentra plenamente acreditada en el informe de la Presidencia de la Junta Departamental de Paysandú en el cual se describen las tareas de la funcionaria.

En definitiva, las situaciones planteadas por los denunciantes resultaron plenamente acreditadas con la prueba incorporada, correspondiendo analizarlas en relación a la normativa vigente dentro del ámbito de competencia de la JUTEP.

### 4. Normativa aplicable al caso concreto

4.1. Con referencia a la situación de la Sra. G. I. es de aplicación el Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú (aprobado por Resolución N° 202/2014 del 14/04/2014) que en su Artículo 108 prevé *“Los funcionarios que registren sanciones de suspensión como consecuencia de su responsabilidad comprobada en el ejercicio de funciones o tareas relativas a la materia financiera, de adquisiciones, de gestión de inventarios o al manejo de bienes o dinero, no podrán prestar servicios vinculados a dichas áreas o actividades”*.

Esta norma se corresponde con otras que con el mismo objetivo han sido aprobadas tanto en ámbitos departamentales como para los funcionarios de la Administración Central (como el Art. 37 de la Ley N° 18.046 del 24/10/2009, el Art. 226 del Decreto 500/991 y el Art. 70 del Dec.222/2014, reglamentario del Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central).

Cabe agregar que de acuerdo con el artículo 94 del Reglamento Interno de la Junta Departamental de Paysandú (modificado por Resolución 584/201) el Director General de Secretaría firma órdenes de pago, lo que le estaría impedido por el citado artículo a la Sra. G. I. en virtud de las sanciones historiadadas.

4.2. Con respecto a la situación de la Sra. L.E. resultarían de aplicación los artículos 2, 3 y 24 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 30/003 de fecha 23 de enero de 2003 que regula las Normas Éticas en la Función Pública.

El artículo 2 define el ámbito subjetivo de aplicación y por expreso imperio legal lo extiende a los Gobiernos Departamentales. Lo mismo hace el artículo 3° cuando regula el ámbito orgánico de aplicación estableciéndose que las normas de conducta son aplicables a los funcionarios públicos de los Gobiernos Departamentales.

El artículo 24, correspondiente al capítulo de los principios generales, establece que *“Los funcionarios públicos que cumplen funciones en las reparticiones encargadas de la adquisición de bienes y servicios deberán rotar periódicamente (art. 23 de la Ley N.º 17.060). Dicha rotación deberá hacerse efectiva cada treinta meses continuos en el desempeño de esa función, pudiendo el jerarca prorrogar el cometido, en casos*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

*excepcionales fundados en la necesidad del servicio o en la falta de recursos humanos en el organismo, siempre que el resultado de la evaluación de desempeño en el período no arroje observaciones a la gestión.”*

### **5. Informe de la Asesoría Letrada de la JUTEP**

Con fecha 5 de marzo el Directorio remite a la Junta Departamental el informe producido por la Asesoría Letrada, que luego de exponer antecedentes concluye que:

- En relación a la situación de la funcionaria G. I. su designación, aún en forma interina, **se realizó contraria a derecho**, en tanto contraviene el citado Artículo 108 del Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú.

El artículo es de aplicación en primer lugar porque la Sra. G. I. registra dos suspensiones sin goce de sueldo, una de 15 días y la otra por 60 días, siendo los motivos de las mismas, y según se desarrolló en el Numeral 3 de este informe, irregularidades en el manejo de fondos y bienes de la administración.

La segunda condición requerida es que dentro de sus tareas, la funcionaria maneje fondos y esté vinculada a otro tipo de actividades financieras, lo que también se verifica ya que según el artículo 94 del Reglamento Interno de la Junta Departamental de Paysandú el Director General de Secretaría, entre otros cometidos, firma de órdenes de pago.

- En cuanto a la situación de la funcionaria L. E., surge de la documentación agregada que desde 1979 realizó tareas vinculadas a la adquisición de bienes y servicios y a modo de ejemplo describen como parte de sus tareas la confección de pliegos, la consideración de las ofertas presentadas, la confección de resoluciones y contratos y la evaluación de compras proyectadas.

Sin embargo, y de acuerdo a la descripción de cargos y funciones asignadas, surge que la participación en la adquisición de bienes y servicios refiere a un tema de planificación y gestión para asegurar los objetivos y controlar los procedimientos adecuados. Así lo manifiesta el Sr. Presidente de la Junta Departamental de Paysandú en su informe de fecha 8 de febrero de 2018, y tal cual acredita con la descripción de cargos y funciones, quien se encarga de adquirir bienes y contratar servicios es el Jefe de Servicios Auxiliares, y no la Sra. L. E.

En tanto el artículo 24 del Decreto 30/003 refiere a aquellos funcionarios que específicamente se encargan de adquirir bienes y servicios y no a aquello que realizan tareas de gestión o control, se concluye que en el caso de la Sra. L. E. no se estaría ante una violación de la referida disposición.

De acuerdo a las resultancias del informe de la Asesoría Letrada, el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública comunicó a la Junta Departamental de Paysandú que *“considera necesario que se releve de las funciones que viene cumpliendo la Sra. G. I. como Directora General de Secretaría Interina, atento a que se está vulnerando lo previsto por el artículo 108 del Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú. Asimismo, en relación a la otra situación*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

*funcional denunciada, se entiende que la Sra. L. E. no presenta ningún impedimento legal para el ejercicio actual de sus funciones”.*

### **6. Respuesta del Presidente de la Junta Departamental de Paysandú**

Con fecha 10 de abril, se recibe nota del Presidente de la Junta Departamental de Paysandú Sr. Ricardo Ambroa, adjuntando informe elaborado por el Dr. Gonzalo Graña, que afirma compartir en su totalidad.

El Dr. Graña manifiesta su coincidencia en cuanto a que la situación de la funcionaria G. I. debe ser analizada a la luz del Artículo 108 de la Resolución N° 02/2014 como única norma aplicable, pero señala:

- a) El Artículo 108 no es aplicable al caso concreto por el principio general de irretroactividad de la ley en tanto *“las sanciones de suspensión que se le impusieron a la funcionaria de marras, como consecuencia de su responsabilidad comprobada en el manejo de bienes y dinero, son del año 2009 (Resoluciones de la Comisión de Asuntos Internos del 23/10 y 8/12 de 2009) y la norma del art.108 de la Resolución N° 202/2014 fue sancionada el 14/04/2014 (más de cuatro años más tarde)”.*
- b) Aún cuando no se compartiera lo expuesto en el literal anterior, las fórmulas enunciativas de la norma son demasiado vagas o poco precisas en su alcance concreto y *“al ser una norma reglamentaria que establece en carácter de sanción una inhabilitación permanente de prestar cierto tipo de funciones, entendemos que, en función de los principios generales del Derecho aplicables, la misma debe ser de interpretación restrictiva (no extensiva a situaciones dudosas, inciertas o indeterminadas)”.*
- c) El Artículo 94 del Reglamento de la Junta Departamental de Paysandú establece que la Secretaría General *“firmará con el Presidente las Actas, la correspondencia, las órdenes de pago y todos los demás asuntos resueltos por la Junta, y hará cumplir las órdenes emanadas de la Presidencia o de la Junta”.*

En consecuencia, señala el informe, *“la Secretaria General no es la que dicta o realiza el acto administrativo de orden de pago, solo “refrenda” la firma del Presidente cuando éste decide tomar el acto administrativo de ordenar pagar”.*

Se adjunta además la descripción del cargo de Director General de la Secretaría establecida por la Resolución N° 41/2014 (Reestructura Orgánica y de Cargos de la Junta Departamental de Paysandú) señalándose que en ningún momento menciona ningún tipo de actividades financieras.

Se agrega que según lo informado por el Presidente y la Jefa del Área Financiero Contable, la Sra. G. I. *“actualmente no maneja cajas chicas, ni fondos permanentes ni está sujeta a rendiciones de cuentas por entregas o manejo de dinero. Solo firma las órdenes de pago no electrónicas y algún cheque junto al Presidente por lo que tiene registrada su firma en el BROU”.*



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Y se acompaña informe de la Jefe del Área Financiero-Contable detallando aquellas tareas que realiza la Sra. G. I. como Directora General Interina de Secretaría que puedan estar vinculadas con el Área Financiero-Contable.

- d) Finalmente el informe del Dr. Graña señala que es de aplicación el Art. 66 de la Constitución de la República que establece “*Ninguna investigación parlamentaria o administrativa sobre irregularidades, omisiones o delitos, se considera concluida mientras el funcionario inculcado no pueda presentar sus descargo y articular su defensa*”.

En consecuencia, en tanto la JUTEP “*imputa a la Junta Departamental y a la funcionaria en cuestión una irregularidad*” previamente a adoptarse una resolución debe conferirse vista previa a la funcionaria para que tenga oportunidad de presentar los descargos y articular su defensa.

### **7. Resolución del Directorio de la JUTEP**

Analizados los argumentos formulados por el Presidente de la Junta Departamental de Paysandú y los documentos adjuntados, el 20 de junio el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) le envía respuesta fundada, por la que ratifica en un todo el informe remitido oportunamente.

La ratificación de la resolución original se fundó en:

- a) No hay discrepancias en cuanto a que la norma de referencia es el citado artículo 108.
- b) El Dr. Graña en su informe señala que en virtud del principio general del derecho “de irretroactividad”, dicha norma no resulta aplicable al caso concreto, en tanto “las sanciones de suspensión que se le impusieron a la funcionaria de marras, como consecuencia de su responsabilidad comprobadas en el manejo de bienes y dinero, son del año 2009... y la norma del art. 108 de la Resolución N° 222/2014 fue sancionada el 14/04/2014...”.

Sin embargo, lo que el mencionado profesional no tiene presente es que la Resolución que debió tomarse en cuenta es la N° 22/2015 de fecha 12 de junio de 2015 por la cual el Presidente de la Junta Departamental de Paysandú resolvió designar interinamente a la Sra. G. I. como Directora General de Secretaría. Y aquí ninguna irretroactividad resulta aplicable ya que el Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú es anterior a la resolución que designa a la funcionaria.

Dicho en otros términos, lo que se analiza no es el comportamiento de una funcionaria que derivó en sanciones aplicadas en el año 2009, sino una decisión de junio de 2015 que viola una norma vigente desde abril de 2014.

- c) Con respecto a las tareas que efectivamente cumple la Directora General de Secretaría Interina el Dr. Graña afirma que se limita a “refrendar” la firma del Presidente de la Junta, siendo éste el ordenador primario y único del Organismo. Agrega en su informe que el Reglamento Interno de la Junta Departamental en ningún momento menciona que a ésta le corresponda realizar actividades financieras.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Pero la documentación agregada al informe y producida por la propia Junta Departamental, contradice esa afirmación.

En efecto, en el informe elaborado por la Jefa del Área Financiero Contable, Sra. Laura Esponda, si bien se afirma que la Directora General de Secretaría no es ordenadora de pago, no posee caja chica y no tiene que realizar rendiciones de cuenta, se realizan las siguientes aclaraciones respecto a sus funciones:

- supervisa arqueos mensuales firmando el acta que se labra
- es una de las tres firmas habilitadas en el banco.
- firma un cheque en forma mensual
- suscribe todo tipo de documentación, entre ella la documentación contable (recibos y balances)
- todo el personal del Área Financiero-contable se encuentra bajo su orden.

Resulta indubitable entonces que la Sra. Directora General de Secretaría Interina, presta funciones y realiza actividades en áreas específicamente previstas en el citado Artículo 108 cuyo inciso primero resulta conveniente transcribir nuevamente:

*“Los funcionarios que registren sanciones de suspensión como consecuencia de su responsabilidad comprobada en el ejercicio de funciones o tareas relativas a la materia financiera, de adquisiciones, de gestión de inventarios o al manejo de bienes o dinero, no podrán prestar servicios vinculados a dichas áreas o actividades”.*

- d) El cuarto aspecto a considerar de la respuesta del Dr. Graña es su afirmación de que es necesario dar vista a la funcionaria G. I. de estas actuaciones.

Como se dijo antes -Literal b) in fine- este Directorio no ha analizado ni se ha expedido sobre eventuales irregularidades en la actuación de la referida funcionaria, ni mucho menos ha planteado sanciones a la misma, lo que sin duda escaparía al ámbito de su competencia.

Lo que la Junta de Transparencia y Ética Pública analiza como contrario a derecho es la resolución de designación de la funcionaria como Directora General de Secretaría Interina en virtud de sus antecedentes, las tareas asignadas y la normativa aplicable. No se trató de una decisión adoptada por ella ni, por ser una incompatibilidad prevista en el Estatuto del Funcionario, se trata de una sanción, por lo que no es una circunstancia por la cual haya que dar vista a la funcionaria implicada.

Por lo expuesto, el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública reiteró que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 108 del Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú, considera necesario que se releve de las funciones que desde junio de 2015 viene cumpliendo la Sra. G. I. Directora General de Secretaría Interina.



## *Junta de Transparencia y Ética Pública*

Se hizo constar además, que la no corrección de la situación planteada implicaría, a entender de este Directorio, una violación del principio de Legalidad establecido por el Artículo 14 del Decreto 30/003 que reglamenta las Normas de Conducta en la Función Pública, por lo que se solicitó al Presidente de la Junta Departamental de Paysandú que la decisión que se adoptara fuera comunicada a este Directorio en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la respuesta.

### **8. Comunicación del Presidente de la Junta Departamental de Paysandú**

En nota de fecha 10 de julio de 2018, el Presidente de la Junta Departamental de Paysandú Sr. Ricardo Ambroa se dirige a este Directorio manifestando que *“comparte los asesoramientos jurídicos oportunamente informados y remitidos a la JUTEP que consideran no legalmente necesario relevar de las funciones que viene desempeñando desde junio de 2015 a la Directora General Interina de Secretaría Sra. G. I.”*.

Agrega consideraciones respecto a tratamiento de denuncias presentadas por bancadas con representación en la Junta Departamental y al relacionamiento de la Sra. G. I. con el gremio de funcionarios (AFUJUPAY) pero sin aportar elementos referentes a los fundamentos expuestos por este Directorio en la Resolución oportunamente comunicada.

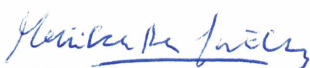
### **Conclusiones**

Este Directorio reitera la Resolución informada oportunamente en el sentido de que la permanencia de la Sra. G. I. como Directora General de Secretaría constituye una violación de lo dispuesto por el artículo 108 del Estatuto del Funcionario de la Junta Departamental de Paysandú, (aprobado por Resolución N° 202/2014 del 14/04/2014) por lo que se considera necesario que se la releve de dicho cargo, que ocupa en forma interina desde junio de 2015.

Asimismo reitera que la no corrección de esa situación constituye una violación del principio de Legalidad establecido por el Artículo 14 del Decreto 30/003 que reglamenta las Normas de Conducta en la Función Pública.

### **Comunicaciones**

Dadas las características del caso analizado, este informe será remitido a los denunciantes, a la Junta Departamental de Paysandú, al Sr. Intendente Departamental y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, disponiéndose asimismo su publicación en la página web de la JUTEP

  
**Matilde Rodríguez**  
Vocal

  
**Dr. Daniel Borrelli**  
Vicepresidente

  
**Cr. Ricardo Gil**  
Presidente