

●
**Estudio sobre Sumarios
en la Administración Central
2011 - 2012**

Octubre 2013

Oficina Nacional del Servicio Civil:

Director: Esc. Julio César Martínez

Subdirectora: Dra. Elena Tejera

Observatorio de la Gestión Humana del Estado:

Soc. Analía Corti

Ps. Cecilia Clara

Lic. C. P. Ana Azpiroz

Est. C. P. María Alexandra Torres

Soc. Bruno Minchilli



Tabla de contenido

I	Resumen Ejecutivo	5
II	Introducción	7
III	Marco conceptual	8
IV	Marco jurídico	10
V	Objetivos	13
VI	Metodología	14
VII	Análisis de datos del periodo 2011-2012	17
	1. Sumarios iniciados por inciso	17
	2. Causales de sumarios administrativos	19
	3. Sumarios iniciados por sexo	23
	4. Perfil etario de los sumariados	25
	5. Sanciones	26
VIII	Datos evolutivos	30
IX	Conclusiones	32
X	Bibliografía	33
XI	Anexo	34



I. RESUMEN EJECUTIVO

En este estudio se analizan los sumarios iniciados en organismos del Poder Ejecutivo (Incisos 02 al 15), entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, que se encuentran en el Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

En dicho período se han registrado un total de 1.406 sumarios, de los cuales 833 comenzaron en el 2011 y 573 en el 2012.

Se observa que las acciones para iniciar procesos sumariales en relación a la cantidad de vínculos de funcionarios están en el orden del 17º/ºº y 11,7º/ºº, en 2011 y 2012¹ respectivamente, disminuyendo con respecto a lo informado para los períodos anteriores². En esta disminución repercute el hecho de que ya no se inician sumarios por enfermedad a partir del año 2011, según lo dispuesto en el Art. 45 de Ley Nº 18.719 de 27 de diciembre de 2010.

Los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales son, para el año 2011, el Ministerio de Salud Pública con el 2,8%, el Ministerio de Economía y Finanzas con el 2,4% y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el 2,3%. En el año 2012 el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas vuelven a ocupar los primeros lugares con el 3,2% y el 1,5% respectivamente, y el Ministerio del Interior con el 1,4%.

Para el período notificado los sumarios iniciados por Faltas administrativas representan el 61,2% del total, seguido por Irregularidades con un 19,7%, Presunción de delitos con el 18,6% y Acoso sexual con un 0,5%.

Un 10,3% de los sumarios concluidos en el período 2011-2012 finalizaron con desvinculación funcional o su recomendación, un 66,4% con sanciones económicas y un 7,1% con sanciones sin pérdida económica. En tanto a un 16,2% no le correspondió ninguna sanción.

¹ Informes de Vínculos laborales con el Estado 2011 y 2012 (ONSC). Se consideran los vínculos de funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo excluyendo a los vínculos del Escalafón K del Ministerio de Defensa.

² ONSC: Estudio sobre Sumarios en la Administración Central 2005-2008 y 2009-2010



Un 82% de los sumarios fueron iniciados a hombres y el 18% a mujeres. En informes pasados esta distribución se encontraba en un 69% para hombres y un 31% para mujeres, lo que constituye un cambio sustancial con respecto al período en estudio. Incide en este cambio que las inasistencias médicas no constituyen causal de sumarios desde el año 2011 y los informes anteriores muestran que por este motivo predominaban los sumarios iniciados a mujeres.

Al 31 de diciembre de 2012 habían concluido 318 sumarios de los iniciados en el 2011 y 32 de los iniciados en el 2012, lo que representa que finalizaron en total 1 de cada 4 sumarios iniciados en el período.

Si tomamos en cuenta los sumarios concluidos en el período analizado, al 16,2% no le corresponde la aplicación de ningún tipo de medida disciplinaria. El 83,8% concluyó con algún tipo de sanción, las cuales se distribuyen de la siguiente forma: las sanciones que implican suspensión con retención de haberes o que afectan la carrera funcional representaron el 66,4%; las que involucran el fin del vínculo laboral el 10,3% del total y las sanciones que no representan pérdida económica (amonestaciones, observaciones, apercibimientos, etc.), conforman el 7,1%.

Al analizar los sumarios concluidos vemos que de aquellos iniciados por Presunción de delito, el 66,7% finalizó en una suspensión con pérdida económica y un 27,3% con la extinción de la relación funcional.

Por Faltas Administrativas al 64,1% se le aplicó sanciones con pérdida económica y el 19,7% concluyeron sin sanción.

Por Irregularidades el 72% tuvo una suspensión con retención de haberes, mientras que un 10,8% concluyó en sanciones sin ninguna pérdida económica y otro 10,8% finalizó sin ninguna sanción.



II. INTRODUCCIÓN

El informe sobre los sumarios de la Administración Central tiene como objetivo contribuir al análisis de la aplicación de las normas disciplinarias por parte de la Administración.

Se presenta aquí la información sobre los procesos sumariales de los Incisos 02 al 15, iniciados entre el 1º de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, cuya información se encuentra centralizada en el Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Esta edición da continuidad a los informes de períodos anteriores (2005-2008 y 2009-2010).

Este informe contiene un marco conceptual -presentado en el punto III- que hace referencia a la importancia para la Administración Pública de contar con funcionarios éticos, para lo cual debe hacer una buena selección, inducción y capacitación para el desarrollo, y también contar con mecanismos eficaces para el control y la sanción cuando son necesarios.

El punto IV desarrolla brevemente el marco jurídico, indicando la legislación actual sobre sumarios administrativos y sus cambios más recientes.

En los puntos V y VI se detallan los objetivos y metodología del estudio, respectivamente.

El análisis de los datos del periodo 2011-2012 -desarrollado en el punto VII- incluye la cantidad de sumarios iniciados y concluidos por Inciso, el porcentaje que esos sumarios representan en el total de funcionarios y la distribución de sumarios iniciados por causal. Se incluyen variables sociodemográficas como edad y sexo en dicho análisis. Se realiza también un estudio sobre las sanciones que recayeron a los titulares de los sumarios concluidos.

En el punto VIII se presenta un análisis evolutivo de los sumarios registrados desde el año 2005.

Para finalizar se establecen algunas conclusiones y recomendaciones.

El informe aporta así al conocimiento del perfil poblacional de las personas sumariadas, los organismos donde se desempeñan y la naturaleza de los incumplimientos disciplinarios, elementos de importancia para mapear las debilidades en la gestión humana y consecuentemente adoptar medidas para su fortalecimiento. La confianza que los ciudadanos tengan en la Administración dependerá de la integridad, honestidad, objetividad y eficiencia de sus funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.³

³ Naessens, Hilda. Ética pública y transparencia. 200 años de Iberoamérica (1810-2010). Congreso Internacional Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela (2010) págs. 2113-2130



III. MARCO CONCEPTUAL

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2003, se concibe a la función pública como uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político y administrativo, resaltando la necesidad de la modernización de las políticas públicas de gestión de empleo y recursos humanos.

En la gestión de los recursos humanos públicos la ética es un aspecto de gran relevancia, ya que incide tanto en la calidad de la gestión como en la confianza que se deposite en las instituciones estatales, contribuyendo así a la calidad de la democracia.

La ética de la función pública establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones, siendo también un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder. Por tanto el cumplimiento formal de las obligaciones y deberes por parte de los servidores públicos no es suficiente; deben ser ellos mismos referentes éticos. Por ello las administraciones públicas deben fomentar valores, modelos y pautas de conducta éticas, que promuevan la superación personal y profesional.⁴

En este sentido, Transparencia Internacional expresa: "no es suficiente que los gobiernos tengan sólo estructuras basadas en reglas o sustentadas en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí solos pueden motivar, de manera inadvertida, a que algunos servidores públicos ejerzan sus funciones simplemente al filo del mal comportamiento, argumentando que si no violan la ley, ello significa que están actuando éticamente."⁵

En nuestro país existen instrumentos legales referidos a la ética pública y transparencia. La Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 (ley "anticorrupción") establece la obligatoriedad de la declaración jurada de bienes e ingresos para autoridades y jerarquías y crea la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. En el año 2008, por disposición de la Ley N° 18.362, Artículo 302, el organismo pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) manteniendo las funciones y cometidos asignados por la Ley N° 17.060. Otro instrumento es el Decreto No. 30/003 de 23 de enero de 2003, que contiene las disposiciones relativas a las normas de conducta en la función pública.

⁴ Idem, p. 2.129

⁵ Transparencia Internacional, 2000, p. 276 citado en Ética y Función Pública. Serie Manuales de Capacitación N° 1 Montevideo, 2010 Junta de Transparencia y Ética Pública.



La rendición de cuentas de la función pública es una forma de control del poder que previene y evita los abusos. Andreas Schedler ⁶ sostiene que la noción de rendición de cuentas encierra dos dimensiones básicas: “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos”. Un gobierno democrático y transparente debe explicar o justificar sus acciones a los ciudadanos así como exhibir y ofrecer información sobre su funcionamiento al escrutinio público.

Las políticas de gestión humana tienen mucho para aportar al momento de enfatizar la responsabilidad y concientización de los servidores públicos. La selección y formación de estos debe hacerse teniendo en cuenta los valores y principios éticos del Estado a fin de que el ciudadano sea el destinatario de un servicio de calidad.

A su vez, “cuando no se sancionan las conductas indebidas cualquier propuesta de valores pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas disciplinarias aplicadas a su contexto”.⁷

La Administración debería preguntarse dónde se encuentran las lagunas de los sistemas que favorecen comportamientos no éticos de los funcionarios, cuáles son los factores que influyen en el deterioro de los valores y la conducta y tornan ineficaces los sistemas tradicionales de control.⁸

Los servidores públicos toman decisiones, en diferentes niveles de competencia, que afectan al ciudadano, utilizan recursos públicos, ejecutan políticas, acceden a información sensible, por lo cual se espera de ellos que actúen en forma ética e íntegra.

⁶ Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México, 2004, p. 12.

⁷ Oscar Diego Bautista. Ética Pública Y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 1ª ed. Marzo 2009, p. 116

⁸ Martín Fiorino, Víctor. El fortalecimiento ético de las instituciones del ámbito público en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003



IV. MARCO JURÍDICO

El Poder Disciplinario es la facultad de la Administración para aplicar sanciones mediante un procedimiento especialmente establecido a esos efectos.⁹ Su fundamento es la aceptación del régimen jerárquico al consentir la designación para el ejercicio de la función pública.

En el cumplimiento de los deberes funcionales, el funcionario público desempeña las tareas inherentes al cargo, en el lugar, tiempo y forma establecidos por las normas vigentes.

La violación de los deberes funcionales hace incurrir en responsabilidad al funcionario, facultando a la Administración a ejercer el poder disciplinario y a aplicar sanciones mediante la observancia de un procedimiento administrativo interno, que se realiza de oficio, con el fin de conservar el buen orden en el desempeño de la función pública y el correcto funcionamiento del servicio.

El poder disciplinario se canaliza a través de un procedimiento administrativo especial al que se le aplican los principios de:

- **actuación de oficio** para la actividad instructoria y la búsqueda de la verdad material;
- **el debido proceso** es el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión fundada;
- **imparcialidad** del órgano administrativo actuante y del funcionario instructor.

El procedimiento disciplinario se regula por el Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991 con las modificaciones introducidas por el Decreto 420/007 de 7 de noviembre de 2007.

Recientemente, la Ley N° 19.121 "Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central" de 20 de agosto de 2013 modifica aspectos del procedimiento disciplinario, como la realización de un procedimiento disciplinario abreviado para faltas leves. Esta ley entró en vigencia en el año 2013 por lo cual es posterior a la realización de este estudio y sus datos no reflejan las modificaciones que introduce, las cuales serán detalladas en el estudio correspondiente al próximo período.

Según su objeto el procedimiento disciplinario se distingue en:

⁹ Flores Dapkevicius, Ruben. (1998) Procedimiento Administrativo Común y Disciplinario. Dr. Ruben Correa Freitas, compilador.



- investigación administrativa para determinar o comprobar la existencia de actos irregulares o ilícitos y la individualización de los responsables (art. 182 del decreto 500/991)
- sumario Administrativo: existe un funcionario imputado y se trata de determinar su responsabilidad o esclarecer su participación en el hecho o acto irregular, siendo estos últimos los que se inscriben en el Registro General de Sumarios Administrativos.

De acuerdo al Art. 185 del Decreto 500/991, los organismos que conforman la Administración Central están obligados a comunicar todas las actuaciones referidas a sumarios para ser incorporadas al Registro General de Sumarios Administrativos, de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

La información centralizada en dicho Registro constituye un insumo significativo en el proceso de selección de personal, ya que se consulta en forma previa a la designación o redistribución de funcionarios, conforme con lo establecido en el Art. 16 del Decreto No. 302/994 de 28 de junio de 1994, a la vez que contribuye al control del cumplimiento de los plazos, en los que deben sustanciarse los sumarios administrativos, otorgando adecuadas garantías a los imputados.

En dicho sentido, la normativa general de funcionarios contenida en la Sección II, Capítulo I de la Ley Nº 18.172 de 31 de agosto de 2007 en su Art. 4 establece: "Las personas que, previo sumario administrativo, hayan sido destituidas como consecuencia de la comisión de falta administrativa grave mediante decisión firme, o incumplimiento de sus obligaciones, sea en condición de funcionario público o bajo cualquier otra modalidad de vinculación, no podrán ser objeto de una nueva designación o contratación pública".

La Ley 19.149 de Rendición de Cuentas y Balance de ejecución Presupuestal, en su Art. 10 da una nueva redacción y agrega que tampoco podrán ser objeto de designación o contratación "quienes hayan sido inhabilitadas como consecuencia de una sentencia penal ejecutoriada" y exceptúa de la inhabilitación para el ingreso a aquellas personas que fueron destituidas por razones políticas, sindicales o por mera arbitrariedad en el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

Respecto a los funcionarios sometidos a la justicia penal, el Art. 227 del Decreto 500/991 establece que las medidas disciplinarias deben considerar las circunstancias y situación del encausado, pudiéndose disponer la continuidad en el cargo, el pase a otras dependencias o tareas así como la suspensión temporaria. En este caso, siempre que hay suspensión se retienen al menos la mitad de los haberes. En caso de que judicialmente se decrete la prisión del funcionario, se podrá retener hasta la totalidad de los haberes, considerando los requerimientos del servicio a cargo del inculpaado y mientras no se defina su situación.



En los casos claros de conducta incompatible con la calidad de funcionarios públicos, será considerada falta grave y se dispondrá de la cesantía que corresponda, sin esperar el fallo judicial, ya que el sumario se instruye independientemente de la órbita judicial (Art. 231 del Decreto 500/991).

A partir del año 2011 se introduce una importante modificación, ya que la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 en su Art. 45, deja de establecer el inicio de sumarios administrativos por inasistencias médicas, sustituyendo así al Art. 12 de la Ley N° 16.104 de 23 de enero de 1990.

Por esta nueva normativa, las licencias por inasistencias médicas que superen los sesenta días en un período de doce meses, o los noventa en veinticuatro meses, deben comunicarse al jerarca de la unidad ejecutora, quien solicitará el dictamen de sus servicios médicos o del Ministerio de Salud Pública para determinar la realización de Juntas Médicas en la órbita de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, con el fin de establecer la aptitud física o psíquica del funcionario para desempeñar sus tareas. Las licencias se pueden prolongar hasta un año si no existe imposibilidad permanente y las Juntas Médicas podrán extenderlas hasta un año más. Luego de vencido dicho plazo se procede a destituir al funcionario por causal de ineptitud física o psíquica, con las garantías del debido proceso, siendo de responsabilidad del funcionario dar inicio a los trámites jubilatorios.

Sanciones. Cuando se constata que el funcionario cometió una falta, la Administración tiene la potestad de aplicar sanciones, las cuales deberán seguir el principio de razonabilidad y "buena administración", es decir que la elección de la sanción se debe hacer según la gravedad de la falta y teniendo en cuenta la conducta anterior del funcionario.¹⁰

Rotondo Tornaría clasifica las sanciones en:

- a) **Morales:** son sanciones sin pérdidas económicas ni extinción de la relación funcional, tales como la observación y el apercibimiento, cuyo fin es prevenir una falta mayor.
- b) **Profesionales:** tales como suspensión laboral con retención de haberes. (Art. 224 del Decreto 500), postergación del ascenso durante cierto lapso, retrogradación en el respectivo escalafón, traslados.
- c) **Expulsivas:** es decir la separación definitiva del cargo.

Por su parte Cristina Vázquez¹¹ (2011), amplía la clasificación separando las profesionales y las de alcance pecuniario, y las clasifica en:

¹⁰ Rotondo Tornaría, Felipe (2000). Manual de Derecho Administrativo. Ediciones del Foro, Montevideo, p.124.

¹¹ Vázquez, Cristina (2011) "El régimen disciplinario" Manual de Derecho de la Función Pública. FCU, p-317-318.



a) **sanciones de alcance puramente moral**, consideradas además leves y de carácter correctivo:

- Observación o amonestación verbal, que consiste en la represión en privado al funcionario incumplidor;
- Censura: consistente en la represión formal, por escrito, con anotación en el legajo;
- Apercibimiento: amonestación previniendo de las medidas que se adoptarán en caso de reiteración.

b) **sanciones de alcance pecuniario**. El Art. 225 del Decreto 500/991 (953 del TOFUP) establece que la privación del sueldo o parte del mismo solo se admitirá como consecuencia del no ejercicio de la función, ya sea por causa de suspensión como medida preventiva o correccional, o por causa imputable al funcionario. Todo descuento por sanción se calcula sobre la retribución mensual nominal del funcionario al momento de la infracción.

c) **sanciones de alcance profesional**:

- Suspensión, consistente en la prohibición de desempeñar el cargo, que no podrá exceder los seis meses al año; la suspensión hasta de tres meses será sin goce de sueldo o con la mitad del sueldo, según la gravedad del caso; la que exceda ese término será siempre sin goce de sueldo (Art. 224 del Decreto 500/991; 952 del TOFUP)
- Postergación o pérdida del derecho al ascenso por un cierto lapso;
- Retrogradación, que supone el descenso en el escalafón respectivo.

d) **sanciones expulsivas**: Destitución, consistente en el cese en la función por decisión unilateral de la Administración, en razón de faltas cometidas, que puede ir acompañada de medidas accesorias como la pérdida de los derechos a la pasividad en el caso de delitos cometidos contra la Administración Pública o conexos con la función (Art. 955 del TOFUP).

V. OBJETIVOS

El objetivo general de este estudio es el análisis de la aplicación de las normas disciplinarias por parte de la Administración a sus funcionarios.

Los objetivos específicos son:

- a) Conocer las causales de incumplimientos en materia de deberes funcionales que generaron sumarios administrativos.
- b) Analizar qué medidas disciplinarias fueron adoptadas por la Administración.



- c) Conocer la distribución de los sumarios por organismo, así como por sexo y edad de los sumariados.
- d) Analizar la evolución de los sumarios iniciados desde el 2005 a la fecha en relación a las causales.

VI. METODOLOGÍA

Universo

Para lograr los objetivos propuestos se analizará la información sobre los sumarios iniciados en organismos de la Administración Central dependientes del Poder Ejecutivo (Incisos 02 al 15), entre el 1° de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2012 inclusive, contenidos en la base de datos del Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Si bien el Decreto 500/991 obliga a los organismos que conforman la Administración Central a comunicar todas las actuaciones referidas a sumarios para ser incorporadas al Registro, se han constatado situaciones donde los sumarios iniciados y/o concluidos se comunican tardíamente.

Los sumarios son aplicables a las personas que mantienen un vínculo laboral con el Estado en calidad de funcionario público. Al respecto Rotondo Tornarí¹² sostiene que el sujeto pasivo del poder disciplinario es el funcionario público cuya conducta da lugar al ejercicio de este poder. El Decreto 500/991 refiere en todo momento al funcionario en lo concerniente a sumarios¹³. No incluye al personal del escalafón K (Militar) del Ministerio de Defensa, por girarse por otra normativa disciplinaria.

Análisis de la información

Se codificaron, procesaron y analizaron cuantitativamente los datos de los sumarios referidos. Se completó la información relativa a la fecha de nacimiento en contraste con otras fuentes de datos.

En esta oportunidad, se ha continuado mejorando la calidad de los datos, profundizándose el control con el fin de evitar duplicaciones de registros.

¹² Rotondo Tornarí, Felipe (2000). Manual de Derecho Administrativo. Ediciones del Foro, Montevideo, p.123-127.

¹³ Si bien siempre se habla del funcionario -tanto en la investigación como en el sumario-, de la primera podría surgir que algún implicado podría no ser funcionario público, sino que tuviera otro vínculo con el Estado. En dicho caso se deberá iniciar un procedimiento administrativo porque se le debe dar vista de la resolución y todas las garantías establecidas en el Decreto 500/91, en base a los principios generales de derecho de defensa. Finalmente se le aplicaría la normativa que regula su contratación y no culminaría en destitución sino en despido.



Ello puede influir en el análisis comparativo entre lo informado para el período 2011-2012 e informes anteriores.

Unidad de análisis

La unidad de análisis de este estudio es el sumario y no el funcionario, es decir que si un funcionario tiene más de un sumario, será "contado" tantas veces como sumarios posea.

Variaciones respecto a informes anteriores

Sumarios por inasistencias médicas. Dentro de los sumarios, los causados por inasistencias médicas tenían por objeto comprobar la ineptitud física o mental, absoluta, total y permanente del funcionario para desempeñar sus funciones, si bien no existía falta administrativa propiamente dicha.

Estos sumarios se dejaron de realizar a partir del 1º de enero de 2011, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010 en su Art. 45.

Sin embargo algunos organismos continuaron realizando sumarios por esta causal, los que proceden a ser clausurados por el Registro General de Sumarios Administrativos una vez que el inciso comunica su cierre. Estos sumarios no son tomados en cuenta para este informe.

Arresto simple o a rigor. Por Decreto del Poder Ejecutivo 131/010 de 20 de abril de 2010, se deja sin efecto la aplicación del arresto simple para el personal que reviste en el subescalafón ejecutivo del Escalafón "L" policial, en su lugar se aplican sanciones pecuniarias de hasta 30 días de sueldo para todos los sub-escalafones.

Acoso sexual. La Ley N° 18.561, del 11 de setiembre de 2009, establece las normas para la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno. Esta ley, de aplicación en el ámbito público y privado, entiende por acoso sexual todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

Si bien la complejidad del tema y la falta de mecanismos aceptados para su tratamiento en las instituciones, hace que en la práctica las denuncias por acoso sexual aún se mantengan en niveles bajos, según datos proporcionados por la Inspección General de Trabajo y de la Seguridad Social (MTSS), se constató un quiebre en las denuncias a partir de la entrada en vigencia de la Ley, incrementándose significativamente en el año 2010.



Para el año 2011 se presentaron 45 denuncias por acoso sexual, 4 provinieron del ámbito público y 41 del privado; para el año 2012 las denuncias fueron 64, 12 del público y 52 del privado. Considerando únicamente las denuncias provenientes de organismos públicos (no sólo la Administración Central), las 4 denuncias del año 2011 fueron realizadas por hombres, mientras que de las presentadas en el año 2012, 7 fueron realizadas por hombres y 5 por mujeres.

En el entendido que esta causal suma al aporte de una mirada basada en género, y en tanto no configura un delito penal ni tampoco es una falta administrativa, se la presenta en forma separada.



I. ANÁLISIS DE DATOS DEL PERÍODO 2011-2012

1. Sumarios iniciados por Inciso

En el período que abarca desde el 1/1/2011 al 31/12/2012 se han iniciado un total de 1.406 sumarios en la Administración Central, de los cuales 833 se iniciaron en el 2011 y 573 en el 2012.

De ellos 350 han concluido al 31/12/2012, 318 de los iniciados en el 2011 y 32 del 2012.

La diferencia entre un año y otro de los sumarios concluidos se explica

Tabla 1. Cantidad de sumarios iniciados y concluidos por año

Año	Concluidos	No concluidos	Total iniciados	Concluidos (%)
2011	317	516	833	38,0
2012	33	540	573	5,7
Total 2011/2012	350	1.056	1.406	24,9

porque los sumarios iniciados más recientemente aún se encuentran en trámite debido a la duración del correspondiente proceso.

En las Tablas 2 y 3 se presentan las cantidades de sumarios iniciados por inciso y por año en relación a la cantidad de vínculos que presentaban los incisos al 31 de diciembre de cada año.

Los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados en términos porcentuales respecto a la cantidad de vínculos laborales son, para el año 2011, el Ministerio de Salud Pública con el 2,8%, el Ministerio de Economía y Finanzas con el 2,4% y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el 2,3%.

El Ministerio del Interior presenta el mayor número de casos en cantidades absolutas, pero el total de sumarios realizados en el 2011 alcanza al 2% respecto a la cantidad de sus vínculos laborales de funcionarios.



Tabla 2. Sumarios iniciados por Inciso /vínculos con funcionarios (año 2011)

Inciso	Total de vínculos con func. públicos al 31 dic/2011	Concluidos	No concluidos	Totales	Sumarios iniciados /vínculos con func. públicos en %
Presidencia	1.028	1	7	8	0,8
MDN	1.472	7	2	9	0,6
MI	29.799	175	418	593	2
MEF	4.378	77	26	103	2,4
MRREE	562	0	2	2	0,4
MGAP	2.055	7	5	12	0,6
MIEM	303	2	1	3	1
MTD	1.172	2	0	2	0,2
MTOP	3.081	17	20	37	1,2
MEC	2.569	8	5	13	0,5
MSP	851	4	20	24	2,8
MTSS	924	12	9	21	2,3
MVOTMA	447	6	0	6	1,3
MIDES	317	0	0	0	0
Total	48.958	317	516	833	1,7

Tabla 3. Sumarios iniciados por Inciso /vínculos con funcionarios (año 2012)

Inciso	Total de vínculos con func. públicos al 31 dic/2012	Concluidos	No concluidos	Totales	Sumarios iniciados /vínculos con func. públicos en %
Presidencia	987	3	1	4	0,4
MDN	1.758	0	1	1	0,1
MI	30.461	13	419	433	1,4
MEF	4.244	8	56	64	1,5
MRREE	540	0	0	0	0,0
MGAP	1.919	1	14	15	0,8
MIEM	291	1	2	3	1,0
MTD	1.097	3	2	5	0,5
MTOP	2.915	0	1	1	0,0
MEC	2.351	2	6	8	0,3
MSP	814	1	25	26	3,2
MTSS	873	1	7	8	0,9
MVOTMA	442	0	4	4	0,9
MIDES	314	0	2	2	0,6
Total	49.006	33	540	573	1,2



Para el año 2012 el primer lugar en cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales lo vuelve a ocupar el Ministerio de Salud Pública con el 3,2%, seguido por el Ministerio de Economía y Finanzas (1,5%) y Ministerio del Interior (1,4%).

2. Causales de sumarios administrativos

En este estudio, de acuerdo a lo aclarado en el punto VI Metodología, se eliminó la causal inasistencias médicas y se agregó la causal acoso sexual.

Las causales utilizadas son:

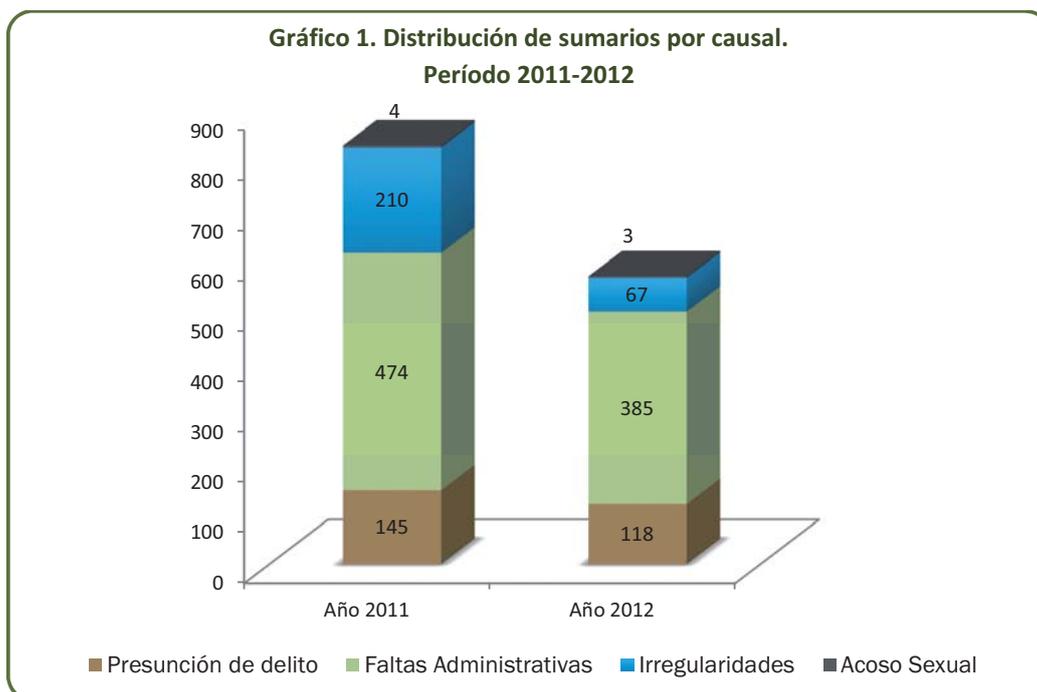
a. Presunción de Delito - Entra dentro de esta categoría todo hecho que por su naturaleza pueda ser pasible de denuncia y/o sancionado por el Código Penal. Ejemplos son: encubrimiento, estafa, falsificación, fraude, lesiones personales, etc.

La presunción de delito representa el 17,4% del total de sumarios iniciados para el año 2011 y el 20,6% para el 2012.

b. Faltas Administrativas - Este grupo incluye todos los incumplimientos en los que el funcionario incurre por acción u omisión en el desempeño de sus funciones, como son: inasistencias no justificadas, llegadas tarde, faltas de controles, faltas a la disciplina, extravíos de bienes, etc. Los datos reflejan que esta categoría representa el 57% y 67,2% respectivamente para el 2011 y 2012.

d. Irregularidades - Quedan comprendidas todas las causales cuya descripción en el Registro se denominan de esta forma sin que se aportaran más detalles, así como otras cuyas particularidades no las hacen clasificables para integrar los anteriores grupos. Los sumarios por Irregularidades representan el 25,2% para el año 2011 y el 11,7% para el año 2012.

e. Acoso sexual - En este grupo se incluyen los sumarios iniciados por dicha causal de acuerdo a lo establecido por la Ley No. 18.561 de 11/09/2009. Esta causal representa un 0,5 % para cada año.



En la tabla 4 se observa el porcentaje de sumarios iniciados por causal para cada Inciso.

Al no iniciarse más sumarios por inasistencias médicas (Art. 45 de la Ley 18.719 de 27 de diciembre de 2010), las Faltas Administrativas pasan a ser el primer grupo en importancia para este período (2011-2012) alcanzando el 61,1% del total, lo que no significa un crecimiento en su número absoluto.

Le siguen los iniciados por Irregularidades y Presunción de Delito que representan un 19,7% y un 18,7% respectivamente. Por acoso sexual los sumarios solo llegan al 0,5% del total.

La causal presunción de delitos no generó ningún sumario en la mitad de los incisos, si bien en el Ministerio del Interior, en el Ministerio de Ganadería y en el Ministerio de Economía y Finanzas estos sumarios representan más del 10%.



Tabla 4. Distribución % de sumarios por Inciso según causal (2011-2012)

Inciso	Presunción de delito	Faltas administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Presidencia	0	1,3	0,4	0	0,9
MDN	0	1	0,4	0	0,7
MI	90,1	69,5	66,8	85,7	72,9
MEF	6,8	9,9	23,1	0	11,9
MRREE	0	0,1	0,4	0	0,1
MGAP	1,1	2,3	1,4	0	1,9
MIEM	0	0,5	0,7	0	0,4
MTD	0	0,7	0,4	0	0,5
MTOP	0,8	3,5	2,2	0	2,7
MEC	0,4	2,2	0,4	0	1,5
MSP	0,4	4,9	2,5	0	3,6
MTSS	0,4	2,7	1,4	14,3	2,1
MVOTMA	0	1,2	0	0	0,7
MIDES	0	0,2	0	0	0,1
Total	18,7	61,1	19,7	0,5	100

Se profundiza en la causal Presunción de delito para observar sus particularidades.

En la tabla 5 se encuentra el detalle de los sumarios iniciados por categoría de delito.

Se observa que los delitos contra la integridad física y moral del hombre han sido los más frecuentes. Estos delitos incluyen lesiones personales, violencia doméstica, homicidio, acoso, agresión y amenazas.

En orden decreciente siguen los delitos cometidos contra la administración pública: peculado, concusión, cohecho, fraude, desacato, revelación de secreto, abuso de funciones, omisión de los deberes del cargo.

El tercer lugar en frecuencia lo ocupan los delitos cometidos contra la propiedad, lo que incluye hurto, rapiña, estafa, receptación.

Las tres categorías mencionadas representan el 67% del total. Del 33% restante ninguna de las categorías llega al 10%.

En la tabla 6 se pueden distinguir entre los que se iniciaron porque en el ámbito de la justicia se procesó al funcionario, y por tanto se le inicia un sumario administrativo, y los restantes, que se inician cuando desde la propia Administración se presume que el funcionario cometió un delito.



Tabla 5. Distribución % por categoría de delito (2011-2012)

Delito	Cantidad	%
Contra la integridad física y moral	95	35,6
Contra la Administración Pública	48	18,8
Contra la propiedad	33	12,6
Contra la fe pública	17	6,5
Sin especificar	16	6,1
Contra la libertad individual	12	4,6
Tráfico de estupefacientes	8	3,1
Contra la economía y la hacienda pública	7	2,7
Contra la administración de justicia	7	2,7
Faltas a la moral y las buenas costumbres	5	1,9
Contra la paz pública	2	0,8
Otros	12	4,6
Total	263	100

Tabla 6. Sumarios iniciados por presunción de delito (2011-2012)

Inciso	Iniciados por procesamiento	No iniciados por procesamiento	Total
MI	134	103	237
MEF	8	10	18
MGAP	3	0	3
MTOP	2	0	2
MEC	0	1	1
MSP	0	1	1
MTSS	1	0	1
Total	148	115	263

Los datos sobre el procesamiento penal de los sumariados son los aportados por el organismo al momento de registrar el sumario, que el dato no haya sido aportado no significa que efectivamente el sumariado no fue procesado.

De los datos surge que de estos 263 sumarios, 148 fueron iniciados por procesamiento, de los cuales hay registrados 17 que concluyeron el proceso sumarial a diciembre de 2012.

El Ministerio del Interior tiene el 90,5% de los sumarios iniciados por procesamiento y el 89,6% de los iniciados por

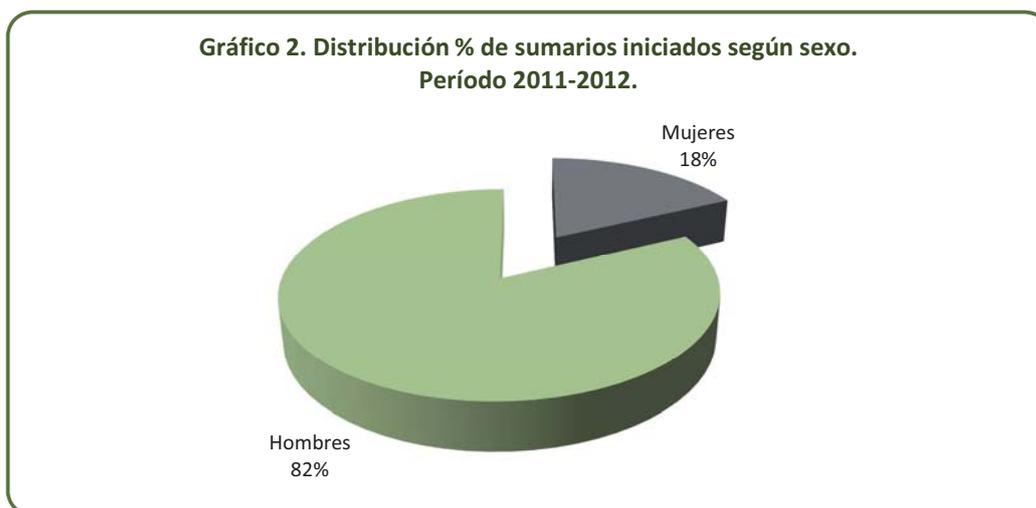
presunción de delito. Por su parte el Ministerio de Economía y Finanzas tiene el 5,4% de los primeros y el 8,7% de los segundos.



3. Sumarios iniciados por sexo

Para analizar como interviene la variable sexo se continúa considerando la totalidad de los sumarios iniciados en el período 2011-2012, es decir, no se cuenta a la persona sino a los sumarios.

Un 82% de los sumarios fueron iniciados a hombres y un 18% a mujeres.



Hasta su eliminación como causal, la inasistencia médica era la de mayor peso en el total de sumarios iniciados, que se caracterizaba por un amplio predominio de mujeres. Por este motivo hay un aumento importante en el peso de los hombres en el total de sumarios, respecto a informes anteriores.

Si se considera el total de sumarios la distribución por sexo cambia en relación a lo informado para los períodos anteriores (2005-2008 y 2009-2010) en los cuales las mujeres representaban un 39%.

Si se excluyen las inasistencias médicas, las mujeres pasan de 24,3% en 2009-2010 a 18% en el período 2011-2012.

Tabla 7. Cantidad de sumarios por sexo sin inasistencias médicas

Año	Hombre	Mujer
2009	660	209
2010	604	197
2011	685	148
2012	470	103

Para el año 2011 fueron iniciados 685 sumarios a hombres (82,2%) y 148 a mujeres (17,8%). Tanto para hombres como para mujeres la causal Faltas Administrativas constituye el grupo más importante del total de ese año, totalizando 474.

En el año 2012 se iniciaron 470 sumarios a hombres (82%) y 103 a mujeres (18%), también este año la causal Faltas Administrativas ha sido la que ha generado más sumarios para ambos grupos, con un total de 385 casos.



Gráfico 3. Distribución de sumarios iniciados por sexo según causal (2011- 2012)

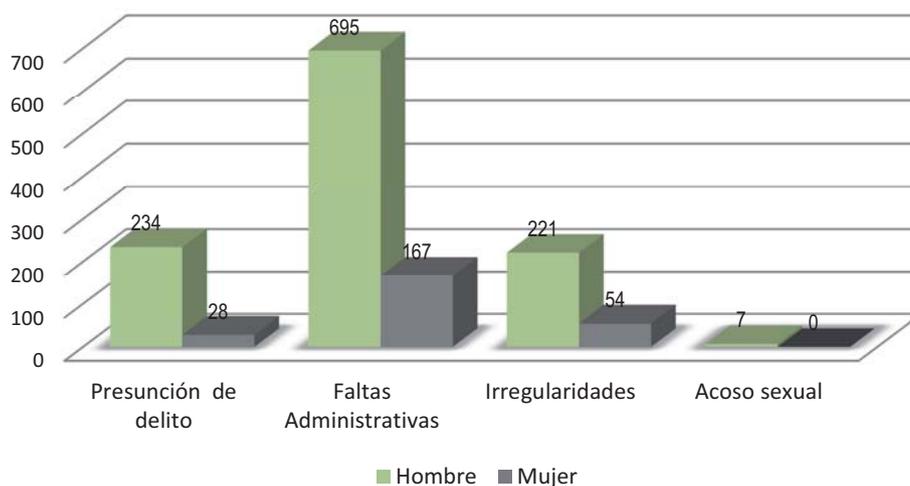


Tabla 8. Distribución de las causales por sexo

Año 2011	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %
Presunción de delito	127	18	18,5	12,2
Faltas Administrativas	388	86	56,7	58,1
Irregularidades	166	44	24,2	29,7
Acoso sexual	4	0	0,6	0
Total 2011	685	148	100	100

Año 2012	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %
Presunción de delito	108	10	23	9,7
Faltas Administrativas	304	81	64,7	78,6
Irregularidades	55	12	11,7	11,7
Acoso sexual	3	0	0,6	0
Total 2012	470	103	100	100



4. Perfil etario de los sumariados.

Para esta edición del informe se cuenta por primera vez con la totalidad de las edades de los funcionarios sumariados, considerando siempre el sumario como unidad de análisis.

Asimismo se incluyen también los datos por edad y sexo de los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa, quienes quedan sujetos a este régimen disciplinario.

La edad promedio para todo el período es de 44,6 años para las mujeres y 42 para los hombres. Estos últimos tienen mayor presencia relativa en el grupo de 18 a 36 años, mientras las mujeres tienen mayor presencia relativa en el grupo de 56 o más.

Respecto a los informes anteriores, se observa una disminución progresiva en la edad promedio para ambos sexos, atribuible a que en los últimos dos años ha dejado de registrarse el sumario originado en inasistencias médicas, ya que en ellos se encontraba la mayor edad promedio tanto para hombres como para mujeres.

Para el período que se informa, la cantidad de sumarios iniciados entre mujeres en la franja de 18 a 36 aumentó respecto al período anterior (2009-2010), pasando de representar un 14,8% a un 26,3%.

Para las mujeres con edades de 37 a 55 años, la cantidad de sumarios iniciados tuvo un crecimiento mínimo, pasando de 52,0% a 53,4%. Por el contrario, en el grupo de mujeres de 56 años y más se constata una reducción de los sumarios iniciados, los que pasan de 33,2% a 20,3%.

En el 2011-2012 la cantidad de sumarios de mujeres de 56 años y más es menor con respecto a la franja de 18 a 36, lo que no sucedía en años anteriores.

Los sumarios iniciados a hombres de 18 a 36 años en el período 2009-2010 eran un 25,1%, en el actual período representan un 33,3%. Mientras que los que tienen 56 años o más pasaron de 20,2% a 10,8%.

Al igual que sucede entre los sumarios iniciados a mujeres, la franja de hombres de 37 a 55 años se mantiene, representando 54,7% en el 2009-2010 y 55,9% en el presente período.

Un dato interesante con respecto al informe 2009-2010 es que entre las mujeres de 18 a 36 años se duplicaron los sumarios por presunción de delito, pasando de 6 a 13. De ellos 12 (92,3%) son del Ministerio del Interior y uno del Ministerio de Educación y Cultura.

Entre los hombres la mayor parte de sumarios por presunción de delitos se encuentra en la franja de 37 a 55.

Por acoso sexual se iniciaron 7 sumarios a hombres, 6 en la franja de 37 a 55, y uno en la franja de 56 y más.



Tabla 9. Distribución de las causales por sexo y rango de edad (2011-2012)

Causal	Mujeres			Total mujeres	Hombres			Total hombres
	18-36	37-55	56 y más		18-36	37-55	56 y más	
Presunción de Delito	13	10	5	28	87	128	20	235
Faltas Administrativas	42	91	34	167	234	384	74	692
Irregularidades	11	33	12	56	64	127	30	221
Acoso sexual	0	0	0	0	0	6	1	7
Total	66	134	51	251	385	645	125	1.155

5. Sanciones

De acuerdo al marco jurídico, se han agrupado las sanciones disciplinarias en las siguientes categorías:

Grupo 1: son aquellas sanciones que advierten al funcionario sobre su conducta mediante amonestación, censura o apercibimiento. En estas dos últimas corresponde la anotación en el legajo. No se traduce en pérdidas económicas para el sumariado.

Grupo 2: incluye la suspensión con retención de haberes, traslados, imposibilidad de ascenso, sin llegar a la extinción de la relación funcional.

Grupo 3: son las sanciones que finalizan con la extinción de la relación funcional, ya sea porque la jerarquía lo recomienda, por rescisión del contrato o cesantía si es presupuestado. La cesantía del funcionario presupuestado es el único caso en que la aplicación de la sanción se resuelve en el ámbito senatorial, previa recomendación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Grupo 4: incluye aquellos sumarios que finalizan sin sanción para el funcionario ya sea porque no se probó responsabilidad o porque se dejó sin efecto el sumario dado que la falta no lo justificaba.

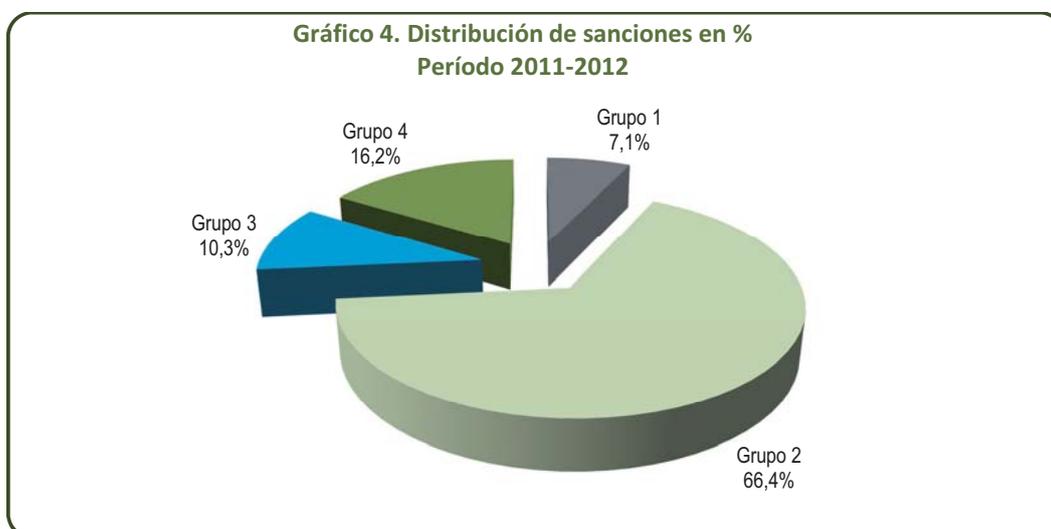


Grupos de sanciones	
Grupo 1	Sin pérdidas económicas ni extinción de la relación funcional
Grupo 2	Suspensiones con retención de haberes
Grupo 3	Extinción de la relación funcional
Grupo 4	Sin sanción o clausurado

A partir del año 2010 -por Decreto del Poder Ejecutivo 131/010 de 20 de abril de 2010- se dejó sin efecto la aplicación del arresto simple para el personal del Ministerio del Interior que reviste en el escalafón L "Policial" subescalafón ejecutivo. En su lugar se aplican sanciones pecuniarias de hasta 30 días de sueldo, para todos los sub-escalafones, que se incluyen en el Grupo 2.

De los sumarios iniciados en el 2011 han concluido 318 al 31 de diciembre de 2012, es decir el 38,2% del total. Respecto al año 2012 los concluidos son 32 y representan un 5,6% del total.

Para poder comparar las sanciones del periodo estudiado con años anteriores se excluyen aquellas originadas por inasistencias médicas y los arrestos.



Si tomamos en cuenta los sumarios concluidos en todo el período 2011-2012, a un 66,4% le corresponden sanciones que implican pérdidas económicas para los sumariados (Grupo 2), mientras para el período 2009-2010 éstas se situaban en un 43,3%.



A un 16,2% no le corresponde la aplicación de ningún tipo de medida disciplinaria (Grupo 4), disminuyendo respecto al período pasado cuando se situaba en un 33,5%.

Las sanciones que implican la desvinculación (Grupo 3), representan un 10,3% del total de sumarios concluidos cuando en el período pasado representaban un 18,2%.

Por último los sumariados a quienes se aplicó amonestación o apercibimiento (Grupo 1) conforman el 7,1% del total mientras que para los años 2009 y 2010 representaban un 5%.

Considerando las sanciones aplicadas en todo el período según causal, vemos en la Tabla 10 que:

- De los sumarios por Presunción de Delito la mayoría concluyó con suspensiones (Grupo 2), casi una tercera parte con desvinculación funcional que se produjeron únicamente en el Ministerio del Interior y solo en 2 casos no se aplicó sanción.
- El 64% de los sumarios por Faltas Administrativas finalizó con suspensiones (Grupo 2), un 9,4% con la desvinculación del funcionario y a un 6,7% se le aplicó amonestación o apercibimiento. Casi un 20% finalizó sin sanción.
- De los sumarios iniciados por Irregularidades, 7 de cada 10 concluyeron en sanciones con pérdida económica, un 11% sin pérdida económica y un 6,4% finalizó con la desvinculación. Sin sanciones finalizó casi un 11%.
- De los 7 sumarios iniciados por acoso sexual finalizaron 2: uno con suspensión con pérdida económica y el otro sin sanción.

Tabla 10. Sanciones aplicadas según causales en % (2011-2012)

	Presunción de Delitos	Faltas Administrativas	Irregularidades	Acoso sexual
Grupo 1	0	6,7	10,8	0
Grupo 2	66,7	64,1	72	50
Grupo 3	27,3	9,4	6,4	0
Grupo 4	6	19,8	10,8	50
Total	100	100	100	100



Se puede observar en el gráfico 5 que entre los sumarios que culminaron sin sanción, la mayor parte fueron iniciados por faltas administrativas, mientras que el 60% de los que terminaron con amonestaciones fueron originados por faltas administrativas y un 40% por irregularidades.

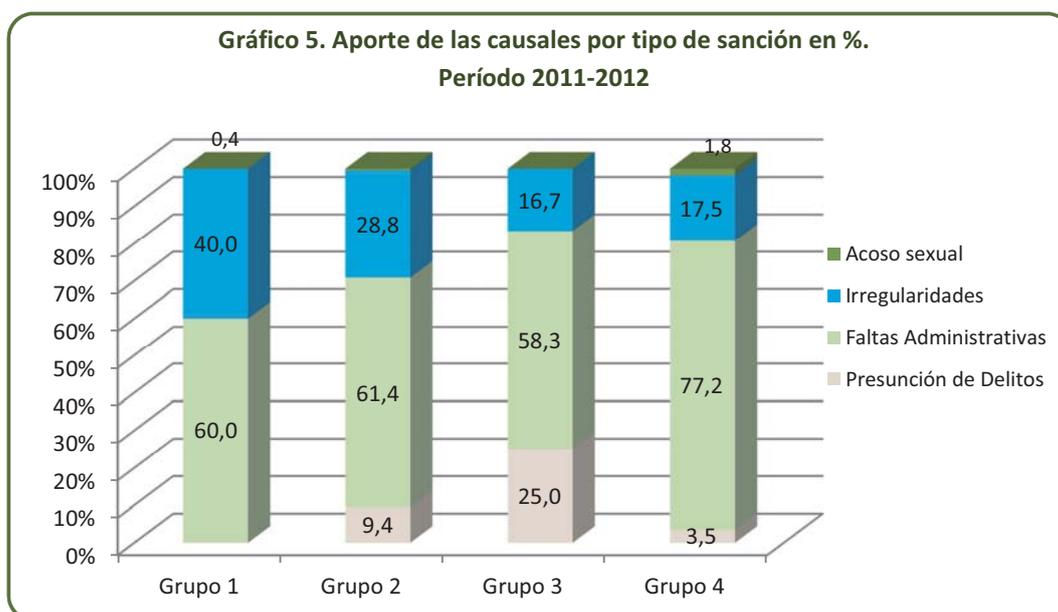


Tabla 11. Sumarios iniciados por presunción de delito que terminaron con desvinculación

Delito	Cantidad
Concusión	2
Receptación	1
Violencia doméstica	2
Lesiones	2
Hurto	1
Abuso sexual	1
Suministro/comercio estupefacientes	1
Total	10

Por su parte, de los sumarios que culminaron con desvinculación, más de la mitad fueron iniciados por faltas administrativas y una cuarta parte fue iniciada por presunción de delito.



VIII. DATOS EVOLUTIVOS

El siguiente cuadro muestra la evolución porcentual de sumarios concluidos al 31/12/2012 según su año de inicio.

Tabla 12. Evolución de los sumarios concluidos a diciembre 2012.¹⁴

Año	Sumarios iniciados	% concluidos a diciembre 2012
2005	1.693	91,5
2006	1.715	86,4
2007	1.670	85,2
2008	1.647	81,4
2009	1.533	65,1
2010	1.476	63,5
2011	833	38,2
2012	573	5,6
Total	11.140	72,5

Tabla 13. Personas con más de un sumario (2005 - 2012).

No. Repeticiones	Cantidad de Personas
2	1.206
3	303
4	92
5	33
6	14
7	4
12	1
Total	1.653

En la Tabla 13 se muestran las cantidades de personas que han tenido más de un sumario desde el 2005 al 2012. En ese período se efectuaron 11.140¹⁵ sumarios, de los cuales 7.162 correspondieron a personas sumariadas por única vez y 1.653 a personas con más de un sumario en el período. Esto significa que de las 8.815 personas sumariadas, el 18,7% tiene más de un sumario. Se debe considerar que hasta el 2010 inclusive se incluían los sumarios originados por inasistencias médicas, los cuales representaban el 38,8%.

¹⁴ Las cifras halladas en el cuadro evolutivo pueden presentar diferencias respecto a informes anteriores, consecuencia de mejoras en los registros y las bases de datos al 31/12/2012. Se excluye al Ministerio de Defensa desde el 2005 al 2010. Los sumarios por inasistencias médicas se eliminan a partir del año 2011.

¹⁵ Los datos informados son al 31/12/2012, lo que puede variar respecto a informes anteriores por la inclusión posterior de sumarios a la fecha en que fueron realizados los estudios (2005-2008 y 2009-2010). De estos datos se excluyeron los sumarios del Ministerio de Defensa hasta el 31/12/2010. A partir del 1/1/2011 se incluye el personal civil de dicho Ministerio y se continúa excluyendo al personal militar.



En la tabla 14 se observa la evolución de cada una de las causales en el periodo 2005-2012. Considerando el año 2005 como base, se advierte que los sumarios por inasistencias médicas aumentaron en 2006 y llegan a su máximo valor en 2007, comenzando a descender hasta 2010, último año en que se inician sumarios por esta causal.

Tabla 14. Evolución de cada una de las causales en el periodo 2005-2012 (año base 2005).

Año	Inasistencias médicas	Faltas administrativas	Irregularidades	Presunción de delito	Acoso sexual
2005	100	100	100	100	
2006	144,7	93,8	66,5	120,1	
2007	175,8	95,1	37,5	118,8	
2008	171	76,2	29,6	134,7	
2009	158,2	111,1	42,9	116	
2010	150,6	99	35,8	86,8	
2011		94,3	43,1	100	100
2012		81,3	13,9	81,3	75

Por el contrario, los sumarios iniciados por faltas administrativas e irregularidades descienden con respecto a 2005. Las faltas administrativas alcanzan su menor representación en 2008. En el año 2009 aumentan un 11% con respecto al año base. Las irregularidades descienden siempre respecto al 2005.

Los sumarios iniciados por Presunción de delito aumentan con respecto a 2005 desde 2006 a 2009, descendiendo en el año 2010 para alcanzar el mismo nivel del año base en el 2011 y volver a descender en 2012.



IX. CONCLUSIONES

En el período estudiado se produce un cambio sustantivo en la cantidad y en la composición de los sumarios como consecuencia de la eliminación de la licencia por enfermedad como causal de inicio. Esta nueva situación pone de manifiesto con mayor claridad los datos sobre las faltas a la disciplina propiamente dichas.

El total de sumarios en el Poder Ejecutivo disminuye en un 46,7% con respecto al período 2009-2010. La distribución por sexo y edad de las personas sumariadas se transforma: aumenta el número de hombres con respecto a mujeres y disminuye la edad promedio para ambos grupos.

Las faltas administrativas pasan a ocupar el primer lugar como causal de inicio de un sumario, seguido por irregularidades y presunción de delito o procesamiento. Estos últimos son en su mayoría iniciados a hombres.

Los sumarios por presunción o por delitos cometidos contra la integridad física y moral son los más frecuentes, representando el doble de los delitos contra la administración.

En este informe se incluyen por primera vez los sumarios por acoso sexual, fenómeno que ha sido denunciado en forma creciente desde el ámbito laboral privado, y que a partir del 2010 presenta también un crecimiento de denuncias en el ámbito público.

En cuanto a las sanciones, disminuyen los sumarios que no culminan en una sanción (Grupo 4), ya que muchos de los procesos sumariales por inasistencias médicas concluían de esa forma. En el actual período las más aplicadas son las sanciones de suspensión, muchas de las cuales conllevan retención de haberes. Por su parte las sanciones leves (Grupo 1) y las sanciones expulsivas (Grupo 3) son las que menos se presentan. Entre los sumarios que culminan con desvinculación, más de la mitad fueron iniciados por faltas administrativas y una cuarta parte lo fueron por presunción de delito.



X. BIBLIOGRAFÍA

Bautista, Oscar Diego (2009). *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público.* Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 1ª ed.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) CLAD

Flores Dapkevicius, Ruben (1998). *Procedimiento Administrativo Común y Disciplinario.* Dr. Ruben Correa Freitas, compilador.

Martín Fiorino, Víctor (2003). *El fortalecimiento ético de las instituciones del ámbito público en América Latina.* VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Naessens, Hilda (2010) *Ética pública y transparencia. 200 años de Iberoamérica (1810-2010).* Congreso Internacional Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela

ONSC (2011) *Estudio sobre sumarios en la Administración Central 2005-2008.*

ONSC (2011) *Estudio sobre sumarios en la Administración Central 2009-2010.*

ONSC (2013) *Vínculos laborales con el Estado 2012. Informe sobre vínculos laborales, altas y bajas.*

Rotondo Tornaría, Felipe (2000). *Manual de Derecho Administrativo.* Ediciones del Foro, Montevideo.

Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, núm. 3,* Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México

Vázquez, Cristina (2011). *El régimen disciplinario. Manual de Derecho de la función pública.* Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.



XI. ANEXO. TABLAS

1. Distribución de sumarios por Inciso según causal. Año 2011

Nombre	Presunción de delito	Faltas administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Presidencia	0	8	0	0	8
MDN	0	8	1		9
MI	131	321	138	3	593
MEF	10	44	49	0	103
MRREE	0	1	1	0	2
MGAP	0	9	3	0	12
MIEM	0	1	2	0	3
MTD	0	2	0	0	2
MTOP	1	30	6	0	37
MEC	1	11	1	0	13
MSP	1	17	6	0	24
MTSS	1	16	3	1	21
MVOTMA	0	6	0	0	6
MIDES	0	0	0		0
Total	145	474	210	4	833

2. Distribución de sumarios por Inciso según causal. Año 2012

Nombre	Presunción de delito	Faltas administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Presidencia	0	3	1	0	4
MDN	0	1	0	0	1
MI	106	276	47	3	432
MEF	8	41	15	0	64
MRREE	0	0	0	0	0
MGAP	3	11	1	0	15
MIEM	0	3	0	0	3
MTD	0	4	1	0	5
MTOP	1	0	0	0	1
MEC	0	8	0	0	8
MSP	0	25	1	0	26
MTSS	0	7	1	0	8
MVOTMA	0	4	0	0	4
MIDES	0	2	0	0	2
Total	118	385	67	3	573



3. Distribución por sexo y rango de edad por año.

Año 2011			
Edad	Hombres	Mujeres	Total
18 - 36	222	28	250
37 - 55	384	89	473
56 o más	79	31	110
Total	685	148	833
Edad	Hombres %	Mujeres %	Total %
18 - 36	32,4	18,9	30
37 - 55	56,1	60,1	56,8
56 o más	11,5	21	13,2
Total	100	100	100
Año 2012			
Edad	Hombres	Mujeres	Total
18 - 36	163	38	201
37 - 55	261	45	306
56 o más	46	20	66
Total	470	103	573
Edad	Hombres %	Mujeres %	Total %
18 - 36	34,7	36,9	35,1
37 - 55	55,5	43,7	53,4
56 o más	9,8	19,4	11,5
Total	100	100	100

4. Distribución de sumarios concluidos por causal según sanción (2011-2012).

Sanción	Presunción de delito	Faltas Administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Grupo 1	0	15	10	0	25
Grupo 2	22	143	67	1	233
Grupo 3	9	21	6	0	36
Grupo 4	2	44	10	1	57
Total	33	223	93	2	351



5. Distribución de sumarios concluidos según sanción por año.

Sanción	2011		2012		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Grupo 1	21	6,6	4	12,5	25	7,1
Grupo 2	213	66,7	20	62,5	233	66,4
Grupo 3	34	10,7	2	6,2	36	10,3
Grupo 4	51	16	6	18,8	57	16,2
Total	319	100	32	100	351	100

6. Distribución de causales según sexo por año.

Año 2011						
Causal	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %	Total	Total %
Presunción de delito	127	18	18,4	12,2	145	17,4
Faltas Administrativas	388	86	56,6	58,1	474	56,9
Irregularidades	166	44	24,4	29,7	210	25,2
Acoso sexual	4	0	0,6	0	4	0,5
Total	685	148	100	100	833	100
Año 2012						
Causal	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %	Total	Total %
Presunción de delito	108	10	23	9,7	118	20,6
Faltas Administrativas	304	81	64,7	78,6	385	67,2
Irregularidades	55	12	11,7	11,7	67	11,7
Acoso sexual	3	0	0,6	0	3	0,5
Total	470	103	100	100	573	100



7. Distribución por causal según edad y sexo (2011-2012)

Causal	Mujeres			Total mujeres	Hombres			Total hombres
	18-36	37-55	56 y más		18-36	37-55	56 y más	
Presunción de delito	13	10	5	28	87	128	20	235
Faltas Administrativas	42	91	34	167	234	384	74	692
Irregularidades	11	33	12	56	64	127	30	221
Acoso sexual	0	0	0	0	0	6	1	7
Total	66	134	51	251	385	645	125	1.155

Causal	Mujeres en %			Total mujeres %	Hombres %			Total hombres %
	18-36	37-55	56 y más		18-36	37-55	56 y más	
Presunción de delito	19,7	7,5	9,8	11,2	22,6	19,9	16	20,3
Faltas Administrativas	63,6	67,9	66,7	66,5	60,8	59,5	59,2	60,0
Irregularidades	16,7	24,6	23,5	22,3	16,6	19,7	24,0	19,1
Acoso sexual	0	0	0	0	0	0,9	0,8	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

8. Sumarios finalizados en desvinculación funcional por Inciso y causal (2011-2012).

Inciso	Presunción de delito	Faltas Administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Presidencia	0	1	0	0	1
MDN	0	3	0	0	3
MI	10	11	4	0	25
MEF	0	3	1	0	4
MRREE	0	0	0	0	0
MGAP	0	0	0	0	0
MIEM	0	0	1	0	1
MTD	0	0	0	0	0
MTOP	0	1	0	0	1
MEC	0	0	0	0	0
MSP	0	0	0	0	0
MTSS	0	0	0	0	0
MVOTMA	0	0	0	0	0
MIDES	0	1	0	0	1
Total	10	20	6	0	36



9. Sumarios iniciados por presunción de delito y/o procesamiento.

Presunto delito o delito	Cantidad
Lesiones personales	34
Violencia doméstica	31
Hurto	19
Falsificación, adulteración	17
Sin especificar	16
Peculado	14
Homicidio	13
Acoso, agresión, amenazas	13
Concusión	11
Abuso de autoridad	10
Tráfico de estupefacientes	8
Cohecho, fraude	8
Receptación	7
Contrabando	7
Abuso sexual, ultraje público al pudor	6
Estafa	5
Abuso de autoridad, abuso de funciones	5
Encubrimiento	4
Disparo de arma de fuego, sustracción del arma	4
Desacato	4
Delito de omisión	4
Evasión por culpa	3
Revelación de secreto	2
Rapiña	2
Delito de tortura	2
Asociación para delinquir	2
Otros	12
Total	263

10. Evolutivo de sumarios iniciados por causal en % (2005-2012).¹⁶

Causal	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Presunción de delito	8,6	10,9	11,6	13,1	10,7	8,7	17,4	20,6
Faltas Administrativas	41,1	38,6	35,7	30,4	33	35,1	56,9	67,2
Inasistencias Médicas	25,3	35,1	43,7	47,5	43	44,1		
Irregularidades	25	15,4	9	9	13,3	12,1	25,2	11,7
Acoso sexual							0,5	0,5
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100
Número de sumarios	1.723	1.736	1.694	1.516	1.550	1.437	833	573

¹⁶ De acuerdo a los datos de los informes 2005-2008 y 2009-2010.



3. Distribución por sexo y rango de edad por año.

Año 2011			
Edad	Hombres	Mujeres	Total
18 - 36	222	28	250
37 - 55	384	89	473
56 o más	79	31	110
Total	685	148	833
Edad	Hombres %	Mujeres %	Total %
18 - 36	32,4	18,9	30
37 - 55	56,1	60,1	56,8
56 o más	11,5	21	13,2
Total	100	100	100
Año 2012			
Edad	Hombres	Mujeres	Total
18 - 36	163	38	201
37 - 55	261	45	306
56 o más	46	20	66
Total	470	103	573
Edad	Hombres %	Mujeres %	Total %
18 - 36	34,7	36,9	35,1
37 - 55	55,5	43,7	53,4
56 o más	9,8	19,4	11,5
Total	100	100	100

4. Distribución de sumarios concluidos por causal según sanción (2011-2012).

Sanción	Presunción de delito	Faltas Administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Grupo 1	0	15	10	0	25
Grupo 2	22	143	67	1	233
Grupo 3	9	21	6	0	36
Grupo 4	2	44	10	1	57
Total	33	223	93	2	351



5. Distribución de sumarios concluidos según sanción por año.

Sanción	2011		2012		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Grupo 1	21	6,6	4	12,5	25	7,1
Grupo 2	213	66,7	20	62,5	233	66,4
Grupo 3	34	10,7	2	6,2	36	10,3
Grupo 4	51	16	6	18,8	57	16,2
Total	319	100	32	100	351	100

6. Distribución de causales según sexo por año.

Año 2011						
Causal	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %	Total	Total %
Presunción de delito	127	18	18,4	12,2	145	17,4
Faltas Administrativas	388	86	56,6	58,1	474	56,9
Irregularidades	166	44	24,4	29,7	210	25,2
Acoso sexual	4	0	0,6	0	4	0,5
Total	685	148	100	100	833	100
Año 2012						
Causal	Hombre	Mujer	Hombre %	Mujer %	Total	Total %
Presunción de delito	108	10	23	9,7	118	20,6
Faltas Administrativas	304	81	64,7	78,6	385	67,2
Irregularidades	55	12	11,7	11,7	67	11,7
Acoso sexual	3	0	0,6	0	3	0,5
Total	470	103	100	100	573	100



7. Distribución por causal según edad y sexo (2011-2012)

Causal	Mujeres			Total mujeres	Hombres			Total hombres
	18-36	37-55	56 y más		18-36	37-55	56 y más	
Presunción de delito	13	10	5	28	87	128	20	235
Faltas Administrativas	42	91	34	167	234	384	74	692
Irregularidades	11	33	12	56	64	127	30	221
Acoso sexual	0	0	0	0	0	6	1	7
Total	66	134	51	251	385	645	125	1.155

Causal	Mujeres en %			Total mujeres %	Hombres %			Total hombres %
	18-36	37-55	56 y más		18-36	37-55	56 y más	
Presunción de delito	19,7	7,5	9,8	11,2	22,6	19,9	16	20,3
Faltas Administrativas	63,6	67,9	66,7	66,5	60,8	59,5	59,2	60,0
Irregularidades	16,7	24,6	23,5	22,3	16,6	19,7	24,0	19,1
Acoso sexual	0	0	0	0	0	0,9	0,8	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

8. Sumarios finalizados en desvinculación funcional por Inciso y causal (2011-2012).

Inciso	Presunción de delito	Faltas Administrativas	Irregularidades	Acoso sexual	Total
Presidencia	0	1	0	0	1
MDN	0	3	0	0	3
MI	10	11	4	0	25
MEF	0	3	1	0	4
MRREE	0	0	0	0	0
MGAP	0	0	0	0	0
MIEM	0	0	1	0	1
MTD	0	0	0	0	0
MTOP	0	1	0	0	1
MEC	0	0	0	0	0
MSP	0	0	0	0	0
MTSS	0	0	0	0	0
MVOTMA	0	0	0	0	0
MIDES	0	1	0	0	1
Total	10	20	6	0	36