Qbservatorio

ESTUDIO DE PROCESOS DISCIPLINARIOS

EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA URUGUAYA 2019 - 2021

Uruguay **Presidencia**

ONSC
Oficina Nacional del Servicio Civil

Laboratorio de **Innovación** y **Observatorio** de la **Función Pública**

CONTENIDO

Resumen, p. 3

1. Introducción, p. 6

2. Marco conceptual, p. 8

3. Marco jurídico, p. 10

    3.1. Procedimiento disciplinario, p. 10

    3.2. Ámbito de aplicación, p. 11

    3.3. Sanciones disciplinarias, p. 11

    3.4. Registro General de Sumarios Administrativos, p. 13

4. Objetivos, p. 15

5. Aspectos metodológicos, p. 16

    5.1. Aspectos metodológicos específicos, p. 17

6. Análisis de la información, p. 19

    6.1. Cantidad de sumarios iniciados, p. 20

    6.2. Causas de los sumarios, p. 30

    6.3. Análisis de los sumarios por sexo, p. 44

    6.4. Análisis por franjas etarias, p. 48

    6.5. Sanciones, p. 52

7. Conclusiones, p. 58

Bibliografía, p. 60

RESUMEN

La ética en el servicio civil es uno de los pilares y desafíos de muchas Administraciones Públicas contemporáneas. Fortalecer valores como el mérito, la neutralidad política y la legalidad en la contratación y la gestión de la carrera profesional redunda en sistemas más íntegros. Un marco de integridad y ética para el servicio civil implica además de la realización de estos principios, evaluaciones de desempeño efectivas que sean utilizadas para transmitir valores y en las que se reconozcan los comportamientos meritorios.

Esto se complementa con un marco disciplinario coherente y que sea aplicado sin distinción a todos los servidores públicos y empleados. En nuestro país la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 dicta normas referidas al uso indebido del Poder Público ("Corrupción") y la ley N°19.823 de 25 se setiembre de 2019 declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es a los funcionarios públicos que se desempeñan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal.

Los sistemas profesionales de carrera se sustentan en normas que rigen el cumplimiento de los deberes funcionales y las conductas de los funcionarios, estableciendo asimismo garantías procedimentales para evitar arbitrariedad en la aplicación de las acciones disciplinarias. El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. El sumario administrativo es el procedimiento para determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento (artículo 83 del Decreto 500/091).

Entre los años 2019 y 2021 se registró el inicio de 5473 sumarios en la Administración Central, en los Organismos de los Artículos 220 y 221 (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Servicios Descentralizados, Entes Autónomos) y en los Gobiernos Departamentales. De estos el 47,7% estaba concluido al 31/12/2021.

Los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2019 son el Ministerio del Interior (2,61%), el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,07%, la Agencia Nacional de Vivienda con el 1,83% el Ministerio de Economía y Finanzas con el 1,52% y el Ministerio de Salud Pública (1,50%). Para el 2020, los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados con respecto a la

cantidad de sus vínculos laborales de funcionarios públicos fueron: la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) con el 6,25% (se trata de un solo sumario), la Administración Nacional de Puertos (ANP) con el 2,73%, Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,63%, el Ministerio del Interior (2,57%), la Fiscalía General de la Nación (2,12%) y el Gobierno Departamental de Paysandú con el 1,39%.

Por último, los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2021 son el Ministerio del Interior con el 2,21%, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,05%, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (1,39%), la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC, es un sumario) y el Ministerio de Economía y Finanzas, ambos con el 1,25%.

El 65,1% de los sumarios del trienio fue iniciado por Incumplimientos en el deber funcional, lo que incluye todos los incumplimientos en que incurre el funcionario en el ejercicio de sus funciones, que no corresponden al ámbito penal.

El 22,4% fue por presunción de delito o condena ejecutoriada, un 4,9% por irregularidades, un 2,0% por acoso sexual, un 0,3% por faltas contra la salubridad pública, otro 0,2% por mala praxis y para un 1,9% de los casos, el organismo no registró la causal de modo que sea clasificable.

Los incumplimientos al deber funcional son en su mayoría faltas por negligencia, errores y omisiones en el ejercicio del cargo, tales como llegadas tardes, faltas de controles, mal uso de sistemas o herramientas de trabajo y errores en los procedimientos. También incluye conductas reñidas con el respeto y la imagen pública que distorsionan el adecuado relacionamiento con jefes, subordinados, compañeros, estudiantes y alumnos, y/o público; omisiones al deber de asistencia y abandono de cargo; extravío y/o daños de bienes y accidentes en vehículo oficial (sin consecuencias penales); incapacidad o ineptitud; y pérdida y/o hurto de equipos y arma de reglamento en el Ministerio del Interior.

En este período se observa que se duplicó la cantidad de sumarios iniciados por acoso laboral respecto al bienio 2017-2018, aumento sostenido de forma consecutiva[1], posiblemente influido por la conformación de Comisiones especializadas en Acoso Laboral y Protocolos de Actuación en los distintos organismos.

En Administración Central el 37,0% de las sanciones aplicadas fueron de suspensión, sanción que conlleva la retención de haberes por el tiempo no trabajado. Un 18,4% culmina con la desvinculación del funcionario y un 13,9% la rebaja de calificación y

[1] Para el período 2017-2018 se sextuplicó la cantidad de sumarios iniciados por acoso laboral con relación al bienio 2015-2016 (Ver informe ONSC).

un 2,9% apercibimiento o amonestación. El 27,8% concluyó sin sanción debido a que no se encontró responsabilidad o elementos para sancionar al sumariado.

En el caso de Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Servicios Descentralizados y Entes Autónomos, también la suspensión es la sanción más aplicada (57,8%). El 8,7% fue sancionado con apercibimiento o amonestación y el 9,1% fue desvinculado. Se agregan en este grupo de organismos “Eliminar de la lista de aspirantes/ascensos”, “Someterse a tratamiento médico” y “Traslado/cambio de tareas” cada uno con 0,1%. El 24,1% de los sumarios concluyó sin sanción.

El 60,7% de los sumarios que finalizan con desvinculación provienen del Ministerio del Interior.

El presente informe, realizado en base a la información contenida en el Módulo Sumarios del Registro de Vínculos con el Estado (RVE 2.0) de la ONSC, tiene como objetivo contribuir a ampliar la recopilación de datos y mejorar la información sobre cantidad, tipología de infracciones, instituciones en las que se producen los sumarios y las conductas que son sancionadas.

1. INTRODUCCIÓN

El informe de la Oficina Nacional del Servicio Civil sobre sumarios administrativos tiene por finalidad el análisis de la aplicación de las normas disciplinarias en la Administración Pública uruguaya.

El presente estudio se centra en el análisis de los siguientes **ASPECTOS**

- Las causas que motivaron la realización de sumarios;
- Las características de la población sumariada por edad y sexo;
- El alcance de las medidas disciplinarias (sanciones) aplicadas por el Estado.

Se presenta la información sobre los procesos sumariales iniciados entre el 1º de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 registrados en el Módulo Sumarios del Registro de Vínculos con el Estado, de la Oficina Nacional del Servicio Civil, correspondiente a los organismos del Poder Ejecutivo (Administración Central) y del Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.

El capítulo 2 aborda la importancia de la ética en la función pública y las políticas de gestión humana para fomentar valores y pautas de conducta necesarios, de acuerdo con el modelo de función pública a seguir. La acción disciplinaria es el último paso en un proceso dentro de un sistema profesional de carrera basado en el mérito y la neutralidad política. 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 (Naessens, 2010).

El capítulo 3 desarrolla la legislación sobre sumarios administrativos y sus cambios más recientes.

En los capítulos 4 y 5 se detallan los objetivos y metodología del estudio, respectivamente.

En el capítulo 6 se presenta el análisis de los datos relevados para los organismos estudiados: sumarios iniciados y concluidos por Inciso, las causas que los originaron y la incidencia de variables sociodemográficas como sexo y edad. También se analizan las sanciones que recayeron a los titulares de los sumarios concluidos, aportando al conocimiento del perfil poblacional, los organismos donde se desempeñan y la naturaleza de los incumplimientos disciplinarios, elementos de importancia para la gestión de este tipo de riesgos en los organismos, a fin de estar en mejores condiciones para su prevención.

Por último, en el capítulo 7 se presentan unas breves conclusiones a partir de los resultados obtenidos en el análisis de la información.

2. MARCO CONCEPTUAL

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2003[2], 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.

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 ello, las administraciones públicas deben fomentar valores, modelos y pautas de conducta éticas, que promuevan la superación personal y profesional, complementando la normativa y los mecanismos de control y sanción.

En nuestro país existen instrumentos legales referidos a la ética pública y transparencia. La Ley N° 17.060 Ley Cristal Funcionarios Públicos de 23 de diciembre de 1998, que dicta normas referidas al uso indebido del Poder Público ("Corrupción"), 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, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Por disposición de la Ley Nº 18.362 de 6 de octubre de 2008, en su Artículo 302, el organismo pasó a denominarse Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) manteniendo las funciones y cometidos asignados por la Ley Nº 17.060. Por la Ley 19.340 de 28 de febrero de 2015 se transformó en un Servicio Descentralizado. La ley N°19.823 de 25 de setiembre de 2019, declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es a los funcionarios públicos que se desempeñan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal.

Los sistemas profesionales de carrera se sustentan en una ética de la función pública y en normas que rigen el cumplimiento de los deberes funcionales y las conductas de los funcionarios. Las normas establecen, asimismo, garantías procedimentales para evitar arbitrariedad en la aplicación de las acciones disciplinarias.

[2] http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Los servidores públicos son tomadores de decisiones e implementadores de políticas que afectan al ciudadano, en diferentes niveles de competencia, ya sea utilizando recursos públicos, ejecutando políticas o accediendo a información sensible, por lo cual sus conductas deben ser éticas e íntegras.

Por su parte, los funcionarios tienen derechos y expectativas respecto a desarrollarse en una carrera, a acceder a cargos de mayor responsabilidad y ser tratados con justicia y reconocimiento por parte de su organización.

Muchas desviaciones y faltas a las normas de conducta pueden surgir por desajustes en las condiciones y/o el ambiente laboral.

Cargas inadecuadas de trabajo (por defecto o exceso), preparación insuficiente para el puesto, inexistencia de carrera funcional, salarios no acordes a las responsabilidades o por debajo del mercado laboral, falta de claridad en la comunicación de los valores organizacionales, liderazgos autoritarios, puestos de trabajo de pobres contenidos, tareas riesgosas, son ejemplos de algunas de las causas que originan ambientes poco motivantes, desinterés por las tareas o relacionamientos conflictivos, entre otros. Estos desajustes son campo fértil para que se puedan producir incumplimientos y/o desviaciones a las normas que rigen las obligaciones pactadas.

En ese sentido, la acción disciplinaria sería el último de una serie de pasos graduales a adoptar, como reforzar normas y valores, establecer comunicaciones claras y gestionar y prevenir riesgos.

Para mejorar la calidad de nuestra administración pública, brindar transparencia y seguridad a todas las partes, se hace necesario conocer la naturaleza de los incumplimientos, en qué organismos o áreas de trabajo se producen y cuál es el personal más expuesto a contravenir las normas (Klingner, 2004).

3. MARCO JURÍDICO

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Se regula por:

- Constitución de la República, artículos 12, 20 y 66.
- Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991, con las modificaciones introducidas por Decreto 420/007 del 7 de noviembre de 2007.
- Decreto 302/994 de 28 de junio de 1994.
- Decreto N°30/003 de 23 de enero de 2003, contiene las disposiciones relativas a las Normas de Conducta en la Función Pública (Reglamentación de la Ley N°17.060).
- Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013 Estatuto del Funcionario de la Administración Central.
- Decreto N°222/014 de 30 de julio de 2014.
- Decreto N°263/014 de 11 de setiembre de 2014, Artículo 1° (modificación del Art. 4 del Decreto N°222/014)
- Ley N° 19.535 de 25 de setiembre de 2017, Artículo 4°.
- Ley N° 19.670 de 15 de octubre de 2018, Artículos 4° y 5°.
- Ley N°19.823 de 25 se setiembre de 2019.

3.1 Procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Se regula por el Capítulo VIII de la Ley N° 19.121 de 20 de agosto de 2013, por el Artículo 4º del Decreto N° 222/014 de 30 de julio de 2014, en la redacción dada por el Artículo 1 del Decreto Nº 263/014 de 11 de setiembre de 2014 y por el Decreto Nº 500/991 de 27 de setiembre de 1991.

3.2 Ámbito de aplicación

El sumario administrativo es el procedimiento para determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento (artículo 83 del Decreto 500/091).

Los sumarios son aplicables a las personas que mantienen un vínculo laboral con el Estado en calidad de funcionario público. Al respecto, Rotondo (2000) sostiene que el sujeto pasivo del poder disciplinario es el funcionario público cuya conducta da lugar al ejercicio de este poder.

Los funcionarios presupuestados que hayan incurrido en falta administrativa serán objeto del correspondiente sumario administrativo.

En el caso de los funcionarios contratados, en cambio, ante la constatación de inconducta o incumplimiento de un deber funcional, se dispondrá, previa vista, la rescisión prevista en el correspondiente contrato; ello sin perjuicio de la potestad de la Administración de instruir también un procedimiento disciplinario.

3.3 Sanciones disciplinarias

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 cometida.

La falta susceptible de sanción disciplinaria es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales. Se consideran deberes funcionales las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades del funcionario, establecidas por la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013 en su Artículo 72.

A su vez el Artículo 74 de la citada Ley y el Artículo 10 de su decreto reglamentario 222/2014 clasifican las faltas en leves, graves y muy graves, atendiendo a las siguientes circunstancias:

1) El deber funcional violentado.
2) El grado en que haya sido vulnerada la normativa aplicable.
3) La gravedad de los daños causados.
4) El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Respecto a las **SANCIONES** a aplicar, se dispone que:

- Las **FALTAS LEVES** ameritarán las sanciones de *observación o amonestación,* con anotación en el legajo personal del funcionario, o suspensión hasta por diez días, no resultando necesaria la instrucción de un sumario administrativo.
- Las **FALTAS GRAVES** ameritarán la sanción de *suspensión* a partir de diez días, y hasta por el término de seis meses.
- Las **FALTAS MUY GRAVES** ameritarán la *destitución.*

Las sanciones de suspensión mayor a diez días y la destitución solamente podrán imponerse previo sumario administrativo.

Destitución. (Decreto 222/014, Artículo 9) Será causal de destitución la ineptitud, omisión o delito.

Ineptitud. Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o inhabilitación profesional. Sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud cuando el funcionario no haya alcanzado el nivel satisfactorio para el ejercicio del cargo o desempeño de la función por dos períodos consecutivos y rechace la capacitación.

Omisión. Se entiende por omisión, a los efectos de la destitución, el incumplimiento muy grave de las obligaciones funcionales. Sin perjuicio de ello, se considerará omisión por parte del funcionario, el incumplimiento de las tareas en los servicios que sean declarados esenciales por la autoridad competente. Asimismo, los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión, según corresponda, cuando acumulen diez inasistencias injustificadas en un año calendario; o cuando -a través de los mecanismos de control de asistencia- efectúen registros correspondientes a otra persona o resulten beneficiados por el registro realizado por otra, siempre que lo hubieran solicitado.

Delito. Se entiende por delito toda conducta típica, antijurídica y culpable por la que el funcionario sea condenado penalmente. En todos los casos de sometimiento por sentencia de condena ejecutoriada, el Poder Ejecutivo apreciará las circunstancias y situación de estos, a efectos de solicitar o no la destitución.

El Ministerio del Interior se rige por la Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 18 de febrero de 2015 y su decreto reglamentario 1/016 de 4 de enero de 2016 (Reglamentación de los Artículos 76 a 90). La cesantía o destitución como sanción disciplinaria, consiste en la desvinculación del policía de la Institución decretada unilateralmente por la Administración (pérdida del Estado Policial).

En el caso de los organismos del art 220 y 221 de la Constitución, tienen normas específicas que siguen los principios y procedimientos establecidos en el Decreto 500/091, con algunas variantes (Ej.: Acordada 7865 del Poder Judicial, Ordenanza 10 de ANEP).

3.4 Registro General de Sumarios Administrativos

Del Decreto 302/994 de 28 de junio de 1994, surge que los Poderes del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mantendrán un nexo permanente con la Oficina Nacional del Servicio Civil a efectos de las comunicaciones referidas al funcionamiento del Registro Nacional de Funcionarios Públicos. Este Registro comprenderá los registros de:

- Ingresos, modificaciones y egresos.
- Acumulaciones de cargos.
- Pases en comisión.
- Sumarios administrativos.

El artículo 4 de la Ley 19.535 de 25.09.2017, dispone que todos los organismos del Estado deberán comunicar al Registro de Vínculos con el Estado (RVE) de la Oficina Nacional del Servicio Civil, el inicio de los procesos sumariales, sus causales y eventuales ampliaciones, por parte de los funcionarios designados instructores sumariantes. Las Áreas de Gestión Humana deberán comunicar la finalización o eventual clausura de los mencionados procedimientos sumariales. Los incumplimientos a esta disposición podrán ser sancionados.

La información centralizada en dicho Registro, constituye un insumo significativo en el proceso de selección de personal, ya que se debe consultar en forma previa a la

designación o redistribución de funcionarios 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, Artículo 4°, en la redacción dada por el Artículo 10 de la Ley 19.149 de 24 de octubre de 2013 establece:

> Las personas que 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, previo sumario administrativo cuando correspondiere, o que hayan sido inhabilitadas como consecuencia de una sentencia por condena ejecutoriada, no podrán ser objeto de una nueva designación o contratación pública.
>
> Se excepciona del inciso anterior a aquellas personas que hayan sido destituidas por razones políticas, sindicales o mera arbitrariedad en el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985.

A partir de la fecha de su aprobación, rige lo dispuesto por el Artículo 5° de la Ley 19.121 de 20 de agosto de 2013, que establece, como requisito de ingreso a la función pública en la Administración Central, inexistencia de destitución previa de otro vínculo con el Estado, así como de inhabilitación como consecuencia de sentencia por condena ejecutoriada.

Por su parte, el Artículo 70 del Decreto 222/014 especifica que los funcionarios públicos que registren en sus legajos sanciones de suspensión, como consecuencia de responsabilidad grave, comprobada, en el ejercicio de funciones o tareas relativas a la materia financiera, adquisiciones, gestión de inventario, manejo de bienes o dinero, no podrán prestar servicios vinculados a dichas áreas o actividades, ni ocupar cargos de dirección de unidades ejecutoras. Tampoco podrán integrar órganos de dirección de personas jurídicas de derecho público no estatal en representación del Estado.

4. OBJETIVOS

El objetivo general de este estudio, es realizar un análisis de los incumplimientos disciplinarios y la aplicación de las normas sancionatorias correspondientes por parte de la Administración a sus funcionarios.

Los **objetivos específicos** son:

- Conocer las causas de los incumplimientos disciplinarios (en materia de deberes funcionales; presunción de ilícito o sentencia de condena ejecutoriada, irregularidades y otras causas) que generaron sumarios administrativos.
- Analizar qué medidas disciplinarias fueron adoptadas por la Administración.
- Conocer la distribución de los sumarios por organismo.
- Conocer el perfil de las personas con sumarios por sexo y edad.

Contar con esta información, le permitirá a cada organismo tomar las acciones que correspondan para mejorar mecanismos de gestión de personas o introducir otros más eficaces, implementar estrategias para modificar los aspectos negativos de la cultura organizacional que puedan estar impactando y reforzar los valores compartidos.

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se realiza un análisis cuantitativo de datos registrales, utilizando categorías para clasificar y agrupar las causas que dieron inicio a los sumarios. La creación de estas categorías se sustenta en la información registral que se procesa y no se basa en el ordenamiento jurídico.

El propósito de estas, es discriminar con más precisión qué tipo de incumplimientos han sido los cometidos.

- La primera de las categorías es denominada **"Incumplimientos en el deber funcional".** Siendo la categoría más abarcativa, incluye todos los tipos de causas que se originaron en el cumplimiento propiamente dicho de las responsabilidades y tareas. Como ejemplos: omisión de asistencias, llegadas tarde, omisión de controles, errores en procedimientos, conducta personal y/o relacionamiento con compañeros y jerarcas inadecuado o ineptitud para la tarea.

- La segunda categoría es **"Sentencia de condena ejecutoriada o Presunción de Ilícito".** Trata de hechos que podrían eventualmente configurar un delito o que ya tienen sentencia por lo cual la persona se encuentra ejecutando una pena.

- Una tercera categoría agrupa a los sumarios registrados como **"Irregularidades"**, los cuales son denominados de esta forma y no aportan datos para identificar con mayor precisión el deber funcional violentado. Si bien en los últimos años se ha mejorado la información registrada por los organismos, una parte permanece en esta categoría. Para este informe se distinguen entre tres tipos irregularidades: en procedimiento, en funciones y aquellas irregularidades de las cuales no se tiene detalle y fueron informadas como tales.

- **Acoso Sexual**. La Ley N° 18.561, del 11 de setiembre de 2009, Reglamentada por Decreto 256/017, 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.

- La **categoría "otros",** agrupa sumarios cuyas causas no están especificadas como para ser incluidas en las otras categorías.

- La categoría "**sin datos",** incluye aquellos sumarios cuyas causas no están detalladas y/o no han sido aportadas.

- También en este informe se establece una nueva categoría llamada **faltas contra la salubridad pública**, que incluye los incumplimientos de protocolos y otras medidas sanitarias en el contexto de la Declaración de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia por COVID-19 (Decreto N°93/2020).

5.1 Aspectos metodológicos específicos

Entre las causas que inician sumarios en los organismos de los artículos 220 y 221 de la Constitución, se encuentran dos categorías específicas:

- **Sumarios iniciados por mala praxis y/o Lex Artis:** "esta categoría refiere a la ejecución del acto médico en el marco de los criterios y procederes admitidos en un determinado tiempo y lugar, es decir, en una situación históricamente concreta" (Galán Cortés, JC, 2000:166).

- **Lesión o muerte resultantes del delito de aborto,** incluidos en la categoría penal "Contra la personalidad física y moral del hombre". (Ley N° 18.987 de 22 de octubre de 2012; Código Penal Artículos 325 y 326).

UNIVERSO

Se analiza la información disponible en el Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil, sobre los sumarios iniciados entre el 1° de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2021 inclusive. Los organismos que abarca son Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.

FECHA BASE

La fecha base para los datos contenidos en este informe es el 31 de diciembre de 2021. Es decir que la situación de conclusión o no de los sumarios se toma según lo informado por los organismos a esa fecha. Para conocer el dato especial de los sumarios concluidos a 30 de junio de 2022, se realizó otra consulta sobre una base desde el 1ro de enero al 30 de junio de 2022.

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 contabilizado tantas veces como sumarios posea.

6. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

6.1 CANTIDAD DE SUMARIOS INICIADOS

En el período que abarca desde el 1/1/2019 al 31/12/2021, se han iniciado un total de 5473 sumarios en la Administración Central, en los Organismos de los Artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, y en los Gobiernos Departamentales; 1991 en el 2019, 1936 en el 2020 y 1546 en el 2021.

Tabla 1. Sumarios iniciados por año y concluidos al 31/12/2021

Años	Concluidos	No concluidos	Total iniciados	Concluidos (%)
2019	1415	576	1991	71,1%
2020	999	937	1936	51,6%
2021	199	1347	1546	12,9%
Total	**2613**	**2860**	**5473**	**47,7%**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

De las personas con sumarios iniciados en el período, hay **495** personas que tienen más de un sumario registrado, de acuerdo al siguiente detalle:

- 429 personas con 2 sumarios
- 49 personas con 3 sumarios
- 14 personas con 4 sumarios
- 2 personas con 5 sumarios
- 1 persona con 6 sumarios

Por tanto, se le han iniciado sumarios a un total de 4891 personas.

De los 5473 sumarios iniciados, 2613 han concluido a la fecha base del informe 31/12/2021 (1415 de los iniciados en 2019, 999 de los iniciados en 2020 y 199 de los iniciados en 2021[3]) y 2860 están sin conclusión. Para el período analizado, los sumarios demoraron un promedio de 384 días desde que se iniciaron hasta su conclusión, teniendo en cuenta los dos años de emergencia sanitaria abarcados por el estudio.

[3] Esta diferencia entre los concluidos respecto a uno y otro año responde a que a mayor proximidad de los sumarios iniciados con respecto a la fecha base del informe, menor es la cantidad de sumarios concluidos.

Los sumarios iniciados y finalizados dentro del período tuvieron un aumento.

En cuanto a la evolución de los sumarios iniciados para el período analizado, la cantidad va descendiendo, tanto en números absolutos como respecto al peso que tienen sobre los vínculos de funcionarios públicos. Para que sea comparable esta última cifra, se excluye al Ministerio de Defensa Nacional, debido a que se consideró el escalafón militar (K) en algunos años por encontrarse registrados sumarios iniciados para efectivos militares.

En 2021 hubo una reducción más pronunciada en la cantidad de sumarios iniciados, tanto en cifras absolutas (-390) como en relación con la cantidad de vínculos. La menor cantidad de sumarios en los incisos con gran número de vínculos como ANEP, ASSE y Ministerio del Interior, son los que más peso tienen en esta reducción.

Tabla 2. Evolutivo sumarios iniciados sobre cantidad de vínculos por año (2017-2021)

Años	Total iniciados	Total iniciados sin MDN	Vínculos al 31 de dic. De c/año sin MDN	Sumarios iniciados/vínculos*100 sin MDN
2017	2080	2075	227.647	0,91
2018	1901	1898	241.006	0,79
2019	1991	1979	236.589	0,84
2020	1936	1930	232.400	0,83
2021	1546	1543	231.513	0,67

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota*: *Se excluye Ministerio de Defensa Nacional para que sean comparables los años*

El aumento en la cantidad de sumarios finalizados con respecto a informes anteriores, (en los que el promedio de sumarios concluidos no superaba el 25% y en el bienio 2017-2018 este promedio llegó a 55,61% y en el trienio 2019-2021 descendió a 47,7%), muestra un avance en el cumplimiento de la normativa (Ley 19.121, Artículo 78), que establece que los procedimientos se clausurarán si la Administración no se pronuncia sobre el fondo del asunto en el plazo de dos años, contados a partir de la resolución que dispuso la instrucción del sumario. El cómputo del plazo referido se suspenderá: A) Por un término máximo de sesenta días, durante la tramitación de la ampliación o revisión sumarial. B) Por un plazo máximo de treinta días en cada caso, para recabar los dictámenes de la Fiscalía de Gobierno competente y de la Comisión Nacional del Servicio Civil cuando corresponda. C) Por un plazo máximo de noventa días durante el cual la Cámara de Senadores tiene a su consideración el pedido de venia constitucional para la

destitución. Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la Justicia Penal.

A su vez, influyen los avances logrados en el propio sistema de Registro, que establece notificaciones semestrales para los sumarios en los que no se verifican actualizaciones, como en la calidad de los registros efectuados en cada organismo.

También se comenzó un proceso que permite obtener la información sobre los Sumarios que han sido concluidos y remitidos a la Comisión Nacional de Servicio Civil, a efectos de evaluar las decisiones de desvinculación o destitución de un funcionario, antes de ser remitida la actuación al Senado, donde se recabará la venia necesaria.

Para contar con una aproximación más ajustada de los datos sobre la conclusión de los sumarios iniciados en el período analizado 2019 -2021, se presentan en la siguiente tabla la cantidad de sumarios iniciados y concluidos por cada año, incluyendo la información de aquellos que finalizaron al 30 de junio de 2022.

Tabla 3. Sumarios iniciados y concluidos por año al 30/06/2022

Año inicio	Total iniciados	Concluidos en 2019	Concluidos en 2020	Concluidos en 2021	Concluidos al 30-06-2022
2019	1991	208	759	445	124
2020	1936	N/a	198	788	251
2021	1546	N/a	N/a	193	407
Total	**5473**	**208**	**957**	**1426**	**782**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *Los sumarios concluidos en 2019, 2020 y 2021 se corresponden a la consulta realizada al 31-12-2021. Para los sumarios culminados en 2022 la consulta solicitada es hasta 30-06-2022.*

En las siguientes tablas (4, 5 y 6), se presentan las cantidades de sumarios iniciados por Inciso para cada año, en relación con la cantidad de vínculos 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 de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2019 son: el Ministerio del Interior (2,61%), el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,07%, la Agencia Nacional de Vivienda con el 1,83% el Ministerio de Economía y Finanzas con el 1,52% y el Ministerio de Salud Pública (1,50%).

Si se considera únicamente la Administración Central, los organismos con mayor cantidad de sumarios por vínculos además de los tres ministerios mencionados, le sigue el Ministerio de Relaciones Exteriores (1,36%), mientras que las restantes carteras no alcanzan el 1%.

Para el 2020, los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados con respecto a la cantidad de sus vínculos laborales de funcionarios públicos fueron: la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) con el 6,25%, la Administración Nacional de Puertos (ANP) con el 2,73%, Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,63%, el Ministerio del Interior (2,57%), la Fiscalía General de la Nación (2,12%) y el Gobierno Departamental de Paysandú con el 1,39%.

Volviendo a considerar solamente los organismos de la Administración Central, los incisos con mayor cantidad de sumarios iniciados por vínculos son: el Ministerio del Interior con el 2,57%, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ambos con 1,13% cada uno. Para el resto de los ministerios esta cifra queda por debajo del 1%.

Tabla 4. Sumarios iniciados a funcionarios por Inciso Año 2019 sobre cantidad de vínculos (al 31/12/2019)

Incisos	Total Vínculos c/ Funcionarios al 31/12/2019	Abierto	Concluido	Total	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	1840	1	7	8	0,49
Ministerio de Defensa Nacional	27838	2	10	12	0,04
Ministerio del Interior	33101	269	589	858	2,61
Ministerio de Economía y Finanzas	4211	10	50	60	1,52
Ministerio de Relaciones Exteriores	589	2	6	8	1,36
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1760	1	3	4	0,23
Ministerio de Industria, Minería y Energía	455	0	1	1	0,22
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2816	5	9	14	0,60
Ministerio de Educación y Cultura	1806	2	5	7	0,39
Ministerio de Salud Pública	800	8	4	12	1,50
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	742	0	3	4	0,40
Ministerio de Vivienda, Ord. Terr. y Medio Ambiente	553	0	2	2	0,36
Poder Judicial	4853	4	28	32	0,66
Tribunal de Cuentas	382	1	0	1	0,26
ANEP	90687	81	341	422	0,47
Universidad de la República	18097	30	7	37	0,21
INAU	4781	15	41	56	1,19
Banco de Previsión Social	3900	2	12	14	0,36
ASSE	25955	55	95	150	0,58
Fiscalía General de la Nación	743	0	10	10	1,35
INISA	1593	6	27	33	2,07
Banco Central del Uruguay	630	0	6	6	0,95
Banco de la República del Uruguay	3766	0	34	34	0,90
Banco de Seguros del Estado	1837	0	5	5	0,27
ANCAP	2338	3	3	6	0,26
UTE	6541	4	44	48	0,75
AFE	512	1	0	1	0,20
Administración Nacional de Puertos	972	0	5	5	0,51
ANTEL	5910	8	8	10	0,20
OSE	4255	17	37	54	1,29
Administración Nacional de Correos	1779	4	9	13	0,73
Agencia Nacional de Vivienda	493	1	8	9	1,83
Instituto Nacional de Colonización	249	0	1	1	0,40
Gobierno Departamental de Durazno	1476	1	0	1	0,07
Gobierno Departamental de Paysandú	1799	4	0	4	0,22
Gobierno Departamental de Salto	1828	7	4	11	0,60
Gobierno Departamental de San José	901	5	1	6	0,67
Gobierno Departamental de Tacuarembó	1639	4	6	10	0,61
Total	**264.427**	**553**	**1415**	**1968**	**0,75**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Tabla 5. Sumarios iniciados a funcionarios por Inciso Año 2020 sobre cantidad de vínculos (al 31/12/2020)

Incisos	Total Vínculos c/ Funcionarios al 31/12/2020	Abierto	Concluido	Total	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	1630	0	1	1	0,06
Ministerio de Defensa Nacional	28226	3	3	6	0,02
Ministerio del Interior	32945	433	413	846	2,57
Ministerio de Economía y Finanzas	3988	3	42	45	1,13
Ministerio de Relaciones Exteriores	569	1	2	3	0,53
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1650	5	4	9	0,61
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2643	22	0	22	0,87
Ministerio de Educación y Cultura	1682	11	3	14	0,89
Ministerio de Salud Pública	756	3	3	3	0,40
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	705	5	3	8	1,13
Ministerio de Vivienda, Ord. Terr. y Medio Ambiente	540	0	3	3	0,56
Ministerio de Desarrollo Social	1662	0	3	3	0,18
Poder Judicial	4766	9	20	29	0,61
Tribunal de Cuentas	385	1	0	1	0,26
ANEP	92635	138	204	342	0,37
Universidad de la República	18129	33	2	35	0,20
INAU	4685	45	14	59	1,26
Banco de Previsión Social	3732	1	10	11	0,29
ASSE	25785	109	80	189	0,74
Fiscalía General de la Nación	706	4	11	15	2,12
Junta de Transparencia y Ética Pública	16	0	1	1	6,25
INISA	1636	19	24	43	2,63
Banco de la República del Uruguay	3516	1	17	18	0,51
Banco de Seguros del Estado	1828	1	11	12	0,66
ANCAP	2230	1	0	1	0,04
UTE	6183	4	43	47	0,76
AFE	469	3	0	3	0,64
Administración Nacional de Puertos	951	2	23	25	2,73
ANTEL	5670	15	1	16	0,28
OSE	4023	26	26	52	1,29
Administración Nacional de Correos	1719	1	16	17	0,99
Agencia Nacional de Vivienda	455	0	1	1	0,22
Gobierno Departamental de Paysandú	1655	21	2	23	1,39
Gobierno Departamental de San José	902	5	0	5	0,55
Gobierno Departamental de Tacuarembó	1554	4	16	20	1,29
Total	**260.626**	**929**	**999**	**1928**	**0,74**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Tabla 6. Sumarios iniciados a funcionarios por Inciso Año 2021 sobre cantidad de vínculos (al 31/12/2021)

Incisos	Total Vínculos c/ Funcionarios al 31/12/2021	Abierto	Concluido	Total	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	1567	2	0	2	0,13
Ministerio de Defensa Nacional	28198	3	0	3	0,01
Ministerio del Interior	32866	628	97	725	2,21
Ministerio de Economía y Finanzas	3771	35	12	47	1,25
Ministerio de Relaciones Exteriores	549	4	0	4	0,73
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1570	2	0	2	0,13
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2500	18	0	18	0,72
Ministerio de Educación y Cultura	1581	2	2	4	0,25
Ministerio de Salud Pública	710	6	0	6	0,85
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	674	2	0	2	0,30
Ministerio de Vivienda y Ord. Territorial	513	2	0	2	0,39
Ministerio de Desarrollo Social	1598	6	0	6	0,38
Poder Judicial	4723	53	3	56	1,19
ANEP	90784	213	42	255	0,28
Universidad de la República	18207	36	0	36	0,20
INAU	4521	62	1	63	1,39
Banco de Previsión Social	3584	7	8	15	0,47
ASSE	26697	101	9	110	0,41
Instituto Uruguayo de Meteorología	161	1	0	1	0,62
Fiscalía General de la Nación	686	4	1	5	0,73
INISA	1659	33	1	34	2,05
Banco Central del Uruguay	591	1	2	3	0,51
Banco de la República del Uruguay	3280	14	4	18	0,55
Banco de Seguros del Estado	1764	6	3	9	0,51
ANCAP	2155	8	0	8	0,37
UTE	6046	25	6	31	0,51
Administración Nacional de Puertos	950	6	0	6	0,63
ANTEL	5401	6	6	6	0,11
OSE	3891	36	1	37	0,95
Administración Nacional de Correos	1667	10	4	14	0,84
Agencia Nacional de Vivienda	411	3	0	3	0,73
Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC	80	1	0	1	1,25
Gobierno Departamental de Colonia	1496	1	0	1	0,07
Gobierno Departamental de Paysandú	1576	2	0	2	0,13
Gobierno Departamental de Salto	1774	1	0	1	0,06
Gobierno Departamental de Tacuarembó	1510	5	3	8	0,53
Total	**259.711**	**1345**	**199**	**1544**	**0,60**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Por último, los organismos con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos al 31 de diciembre de 2021 son: el Ministerio del Interior con el 2,21%, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) con el 2,05%, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (1,39%), la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y el Ministerio de Economía y Finanzas, ambos con el 1,25%.

En la Administración Central, además de los dos mencionados, ninguno de los restantes organismos llega al 1% de sumarios en relación con la cantidad de vínculos de funcionarios.

En este informe se agrega el evolutivo total de sumarios por inciso y año que incluye a los organismos que registraron sumarios para el período 2017-2021 (tabla 7), y también se presenta el evolutivo de los sumarios iniciados por inciso que permite conocer el peso de estos sobre el total de vínculos al 31 de diciembre de cada año (2017-2021).

Tabla 7. Evolutivo total sumarios por inciso y año (2017-2021)

Incisos	Año 2017	2018	2019	2020	2021
Presidencia de la República	7	4	8	1	2
Ministerio de Defensa Nacional	5	3	12	6	3
Ministerio del Interior	887	736	858	846	725
Ministerio de Economía y Finanzas	43	76	60	45	47
Ministerio de Relaciones Exteriores	0	1	8	3	4
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	8	5	4	9	2
Ministerio de Industria, Energía y Minería	0	0	1	0	0
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	3	0	14	22	18
Ministerio de Educación y Cultura	3	3	7	14	4
Ministerio de Salud Pública	5	4	12	3	6
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	11	6	3	8	2
Ministerio de Vivienda y Ord. Territorial	8	0	2	3	2
Ministerio de Desarrollo Social	1	0	0	3	6
Poder Judicial	15	28	32	29	56
Tribunal de Cuentas	1	0	1	1	0
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	2	1	0	0	0
ANEP	439	521	422	342	255
Universidad de la República	44	34	37	35	36
INAU	54	51	56	59	63
Banco de Previsión Social	14	14	14	11	15
ASSE	211	168	150	189	110
Universidad Tecnológica (UTEC)	1	0	0	0	0
Instituto Uruguayo de Meteorología	5	3	0	0	1
Fiscalía General de la Nación	4	3	10	15	5
Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)	0	0	0	1	0
INISA	89	20	33	43	34
Banco Central del Uruguay	7	2	6	0	3
Banco de la República del Uruguay	18	5	34	18	18
Banco de Seguros del Estado	8	11	5	12	9
ANCAP	4	1	6	1	8
UTE	64	41	48	47	31
AFE	0	3	1	3	0
Administración Nacional de Puertos	24	6	5	25	6
ANTEL	18	13	10	16	6
OSE	28	83	54	52	37
Administración Nacional de Correos	34	13	13	17	14
Agencia Nacional de Vivienda	1	5	9	1	3
Instituto Nacional de Colonización	0	1	1	0	0
Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC	-	-	-	0	1
Gobierno Departamental de Cerro Largo	0	1	0	0	0
Gobierno Departamental de Colonia	0	0	0	0	1
Gobierno Departamental de Durazno	0	0	1	0	0
Gobierno Departamental de Paysandú	0	1	4	23	2
Gobierno Departamental de Río Negro	0	4	0	0	0
Gobierno Departamental de Rivera	0	1	0	0	0
Gobierno Departamental de Rocha	0	1	0	0	0
Gobierno Departamental de Salto	0	0	11	0	1
Gobierno Departamental de San José	3	0	6	5	0
Gobierno Departamental de Tacuarembó	2	12	10	20	8
Gobierno Departamental de Montevideo	0	1	0	0	0
Total	**2071**	**1886**	**1968**	**1928**	**1544**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *En este total se incluyen aquellos sumarios iniciados al 31/12/2021.*

Tabla 8. Evolutivo sumarios iniciados/vínculos según inciso y año (2017-2021)

Incisos	Años 2017			2018			2019			2020			2021		
	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/17	Sumarios iniciados	Sumarios iniciados/vínculos	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/18	Sumarios iniciados	Sumarios iniciados/vínculos	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/19	Sumarios iniciados	Sumarios iniciados/vínculos	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/20	Sumarios iniciados	Sumarios iniciados/vínculos	Total Vínculos c/ Func. al 31/12/21	Sumarios iniciados	Sumarios iniciados/vínculos
Presidencia de la República	2144	7	0,33	2103	4	0,19	1840	9	0,49	1630	1	0,06	1567	2	0,13
Ministerio de Defensa Nacional	1660	5	0,3	1378	3	0,22	27838	12	0,04	28226	6	0,02	28198	3	0,01
Ministerio del Interior	31309	894	2,86	31474	749	2,38	33101	864	2,61	32945	847	2,57	32866	725	2,21
Ministerio de Economía y Finanzas	4331	44	1,02	4319	76	1,76	4211	64	1,52	3988	45	1,13	3771	47	1,25
Ministerio de Relaciones Exteriores	-	0	-	254	1	0,39	589	8	1,36	569	3	0,53	549	4	0,73
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	1786	8	0,45	1871	5	0,27	1760	4	0,23	1650	10	0,61	1570	2	0,13
Ministerio de Industria, Energía y Minería	-	0	-	-	0	-	455	1	0,22	-	0	-	-	0	-
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2918	3	0,1	-	0	-	2816	17	0,6	2643	23	0,87	2500	18	0,72
Ministerio de Educación y Cultura	1911	3	0,16	1857	3	0,16	1806	7	0,39	1682	15	0,89	1581	4	0,25
Ministerio de Salud Pública	834	5	0,6	810	4	0,49	800	12	1,5	756	3	0,4	710	6	0,85
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	798	11	1,38	760	6	0,79	742	3	0,4	705	8	1,13	674	2	0,3
Ministerio de Vivienda y Ord. Territorial	532	8	1,5	-	0	-	553	2	0,36	540	3	0,56	513	2	0,39
Ministerio de Desarrollo Social	569	1	0,18	-	0	-	-	0	-	1662	3	0,18	1598	6	0,38
Poder Judicial	4981	15	0,3	4979	28	0,56	4853	32	0,66	4766	29	0,61	4723	56	1,19
Tribunal de Cuentas	357	1	0,28	-	0	-	382	1	0,26	385	1	0,26	-	0	-
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	71	2	2,82	74	1	1,35	-	0	-	-	0	-	-	0	-
ANEP	89478	439	0,49	89980	521	0,58	90687	425	0,47	92635	342	0,37	90784	255	0,28
Universidad de la República	18114	44	0,24	18059	34	0,19	18097	38	0,21	18129	36	0,2	18207	36	0,2
INAU	4251	54	1,27	4707	51	1,08	4781	57	1,19	4685	59	1,26	4521	63	1,39
Banco de Previsión Social	4029	14	0,35	3963	15	0,38	3900	14	0,36	3732	11	0,29	3584	17	0,47
ASSE	24840	212	0,85	25501	168	0,66	25955	150	0,58	25785	191	0,74	26697	110	0,41
Universidad Tecnológica (UTEC)	225	1	0,44	-	0	-	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Instituto Uruguayo de Meteorología	139	5	3,6	150	3	2	-	0	-	-	0	-	161	1	0,62
Fiscalía General de la Nación	618	4	0,65	651	3	0,46	743	10	1,35	706	15	2,12	686	5	0,73
Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)	-	0	-	-	0	-	-	0	-	16	1	6,25	-	0	-
INISA	1539	89	5,78	1563	20	1,28	1593	33	2,07	1636	43	2,63	1659	34	2,05
Banco Central del Uruguay	618	7	1,13	618	2	0,32	630	6	0,95	-	0	-	591	3	0,51
Banco de la República del Uruguay	3820	18	0,47	3805	6	0,16	3766	34	0,9	3516	18	0,51	3280	18	0,55
Banco de Seguros del Estado	1833	8	0,44	1873	11	0,59	1837	5	0,27	1828	12	0,66	1764	9	0,51
ANCAP	2499	4	0,16	2364	1	0,04	2338	6	0,26	2230	1	0,04	2155	8	0,37
UTE	6667	64	0,96	6615	41	0,62	6541	49	0,75	6183	47	0,76	6046	31	0,51
AFE	-	0	-	557	3	0,54	512	1	0,2	469	3	0,64	-	0	-
Adm. Nal. de Puertos	906	24	2,65	929	6	0,65	972	5	0,51	951	26	2,73	950	6	0,63
ANTEL	6326	18	0,28	6055	13	0,21	5910	12	0,2	5670	16	0,28	5401	6	0,11
OSE	4311	28	0,65	4306	83	1,93	4255	55	1,29	4023	52	1,29	3891	37	0,95
Adm. Nac. de Correos	1885	34	1,8	1795	13	0,72	1779	13	0,73	1719	17	0,99	1667	14	0,84
Agencia Nacional de Vivienda	521	1	0,19	502	5	1	493	9	1,83	455	1	0,22	411	3	0,73
Instituto Nacional de Colonización	-	0	-	229	1	0,44	249	1	0,4	-	0	-	-	0	-
Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	80	1	1,25
Gobierno Departamental de Cerro Largo	-	0	-	1555	1	0,06	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Gobierno Departamental de Colonia	-	0	-	-	0	-	-	0	-	-	0	-	1496	1	0,07
Gobierno Departamental de Durazno	-	0	-	-	0	-	1476	1	0,07	-	0	-	-	0	-
Gobierno Departamental de Paysandú	-	0	-	1855	1	0,05	1799	4	0,22	1655	23	1,39	1576	2	0,13
Gobierno Departamental de Río Negro	-	0	-	1788	4	0,22	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Gobierno Departamental de Rivera	-	0	-	1148	1	0,09	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Gobierno Departamental de Rocha	-	0	-	1703	1	0,06	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Gobierno Departamental de Salto	-	0	-	-	0	-	1828	11	0,6	-	0	-	1774	1	0,06
Gobierno Departamental de San José	878	3	0,34	-	0	-	901	6	0,67	902	5	0,55	-	0	-
Gobierno Departamental de Tacuarembó	1609	2	0,12	1645	12	0,73	1639	10	0,61	1554	20	1,29	1510	8	0,53
Gobierno Departamental de Montevideo	-	0	-	8589	1	0,01	-	0	-	-	0	-	-	0	-
Total	**229307**	**2080**	**0,91**	**242384**	**1901**	**0,78**	**264427**	**1991**	**0,75**	**260626**	**1936**	**0,74**	**259711**	**1546**	**0,60**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *La Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC es un Servicio Descentralizado a partir de 2020.*

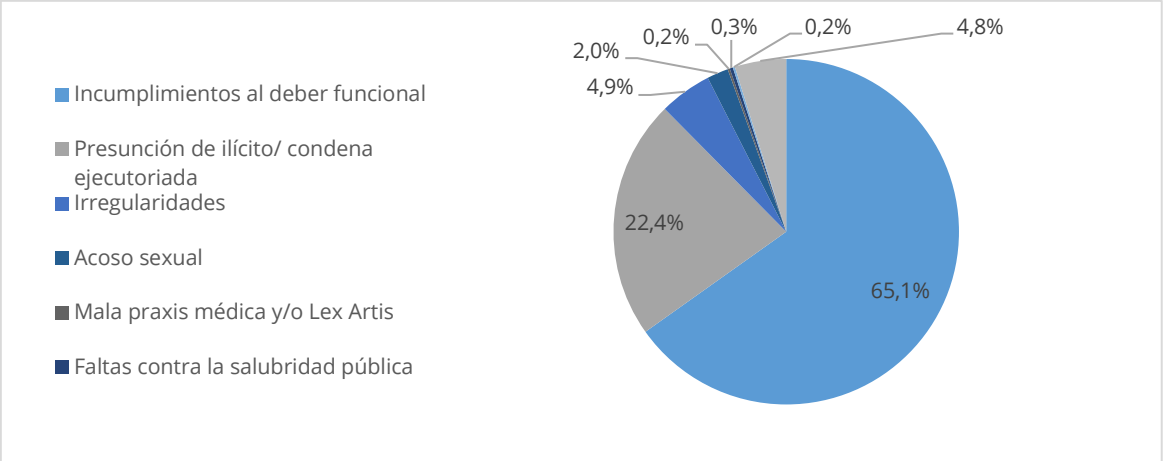
Para los años 2019-2021 se incluyen al 31 de diciembre de cada año los vínculos de escalafón K debido a que se registraron sumarios para ese escalafón.

6.2 CAUSAS DE LOS SUMARIOS

Las causas por las cuales se inician sumarios se han agrupado para facilitar su sistematización y análisis. A partir del año 2015, con un nuevo sistema de registro de sumarios, los organismos de la Administración Central informan con criterios más uniformes las diferentes causas que inician sumarios.

Considerando la naturaleza de los hechos que motivaron los sumarios, se realizó - como se mencionó en el punto 5 Metodología - un agrupamiento de estas causas en categorías, con una perspectiva que no proviene del campo jurídico ni se corresponde con categorías legales jurídicas. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Distribución de sumarios por causas. Años 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *132 sumarios tienen más de una causal.*

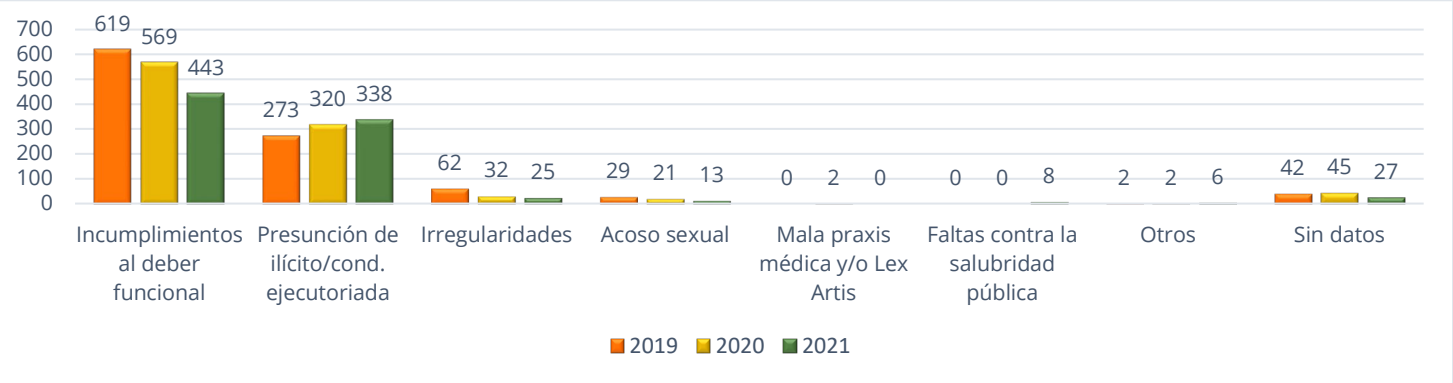
La distribución por causas queda representada en los siguientes gráficos, tanto para la Administración Central como para el resto de los Incisos. Debe tenerse en cuenta que 132 sumarios tienen más de una causal. Por tanto, un sumario puede tener varias causales y más de una categoría.

Al observar ambas gráficas se aprecia el impacto que tienen los sumarios de la categoría “Incumplimientos en el deber funcional” para ambos grupos de Incisos.

Hay una importante diferencia en la cantidad de sumarios iniciados por "Presunción de ilícito o por condena ejecutoriada", son 931 iniciados entre los organismos de la Administración Central y 330 para la Administración No Central. Esto sucede porque la mayoría de estos sumarios, el 69,2%, se inician en el Ministerio del Interior.

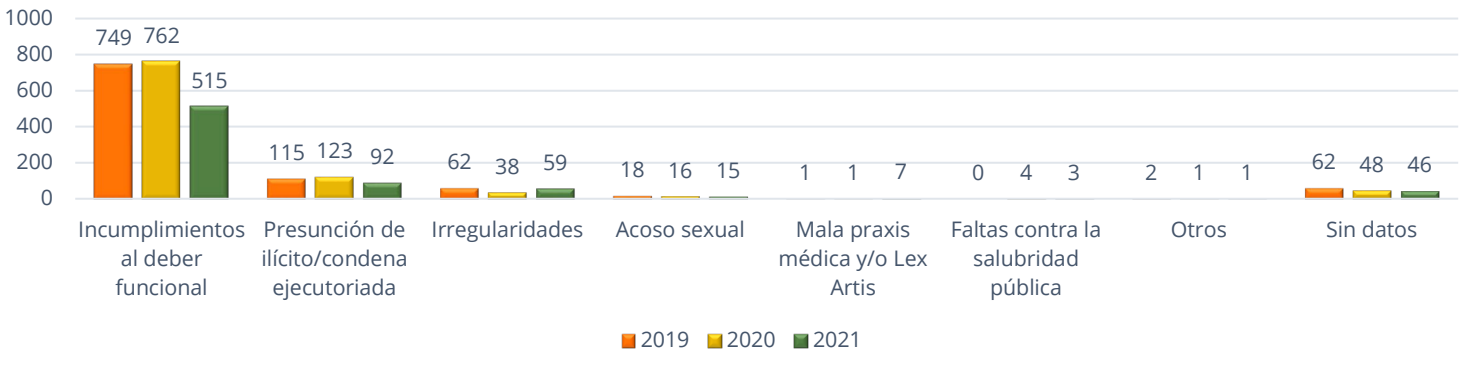
Asimismo, los sumarios sin datos sobre sus causales son mayores entre los organismos de la Administración No Central.

Gráfico 2. Distribución de sumarios por causas en la Administración Central por año
Años 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*
Nota: *76 sumarios tienen más de una causal.*

Gráfico 3. Distribución de sumarios por causas Administración No Central
Años 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*
Nota: *56 sumarios tienen más de una causal.*

6.2.1 Incumplimientos en el deber funcional

Este amplio grupo incluye todos los incumplimientos en los que incurre el funcionario en el desempeño de sus funciones, que no corresponden al ámbito penal. Esto es: omisiones al deber de asistencia, negligencia, errores y/u omisiones en el cumplimiento de tareas, faltas de controles, conductas personales reñidas con el respeto y la imagen pública, relacionamiento inadecuado con pares, superiores y subordinados, extravíos de bienes y/o daños a bienes, errores, hurto de equipos y/ armas (Ministerio del Interior), acoso laboral, ineptitud física o incapacidad (Ministerio del Interior), accidentes en vehículos propiedad del organismo o similares.

Por esta causa se iniciaron 1368 sumarios en el 2019, 1331 en el 2020 y 958 en el 2021, representando para todo el período el 65,1% de los sumarios iniciados.
Siendo esta categoría la que origina la mayor cantidad de sumarios. A su vez se han abierto sub-categorías para agrupar la diferente naturaleza de las faltas.

El Gráfico 4 muestra la distribución de dichas sub-categorías, tanto para organismos del Poder Ejecutivo como para el resto de los organismos del Estado.
La categoría “Hurto o Extravío del arma de reglamento, chaleco, municiones” armas” es exclusivamente del Ministerio del Interior.

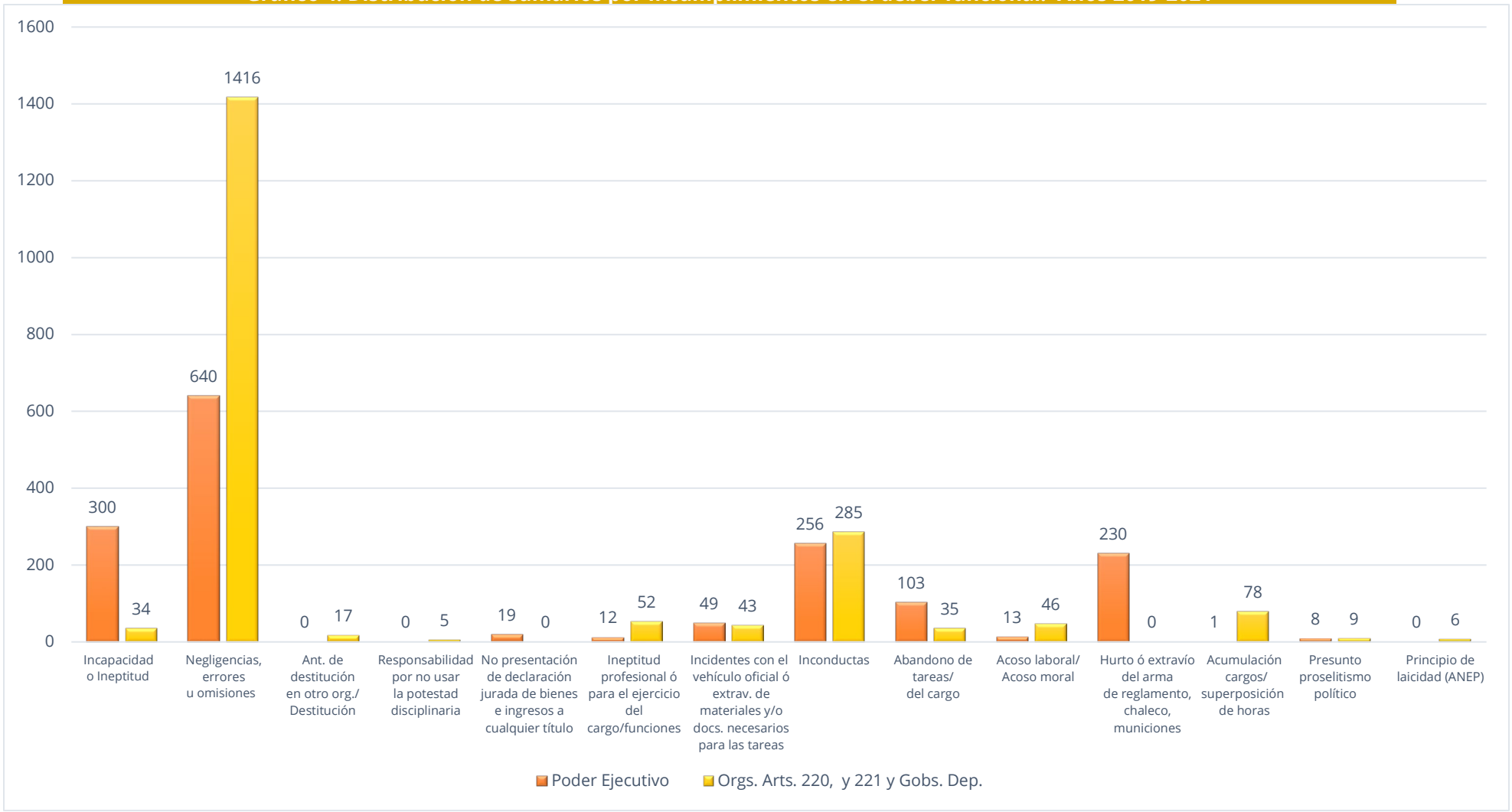
Los sumarios iniciados por Acumulación de cargos/superposición de horas son iniciados principalmente en ANEP, ya que los funcionarios públicos están autorizados a tener vínculos como docentes, con limitaciones en la carga horaria, lo que genera sumarios cuando la misma es sobrepasada.

Los sumarios iniciados por Ineptitud Profesional o Ineptitud para ejercer el cargo/funciones, están distribuidos entre ANEP (41), Ministerio del Interior (12) Fiscalía (5), Udelar (3), ASSE (2) y Poder Judicial (1).

Los sumarios por Acoso Laboral/Acoso Moral ascienden a 59 en total, el 78% se inician en organismos que no integran la administración central: ASSE (12), INAU (7), ANEP (6), Udelar (5), Poder Judicial (4), ANCAP (3) BROU (3) ANP (2), INISA (2), BSE (1) y BPS (1) mientras que el 22% se inicia en seis incisos de la Administración Central: Ministerio del Interior (7), Ministerio de Desarrollo Social (2), Presidencia de la República (1), Ministerio de Defensa (1), Ministerio de Economía (1), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (1).

Por último, los sumarios iniciados por ineptitud o incapacidad física están concentrados en dos organismos: 89,8% en el Ministerio del Interior y 10,2% en ANEP.

Gráfico 4. Distribución de sumarios por Incumplimientos en el deber funcional. Años 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *Hay sumarios por incumplimientos en el deber funcional con más de una categoría.*

6.2.1.1 Faltas por negligencia, errores y omisiones en el ejercicio del cargo

Se representan en esta categoría las faltas cometidas por negligencia, error u omisión, tales como: llegadas tardes, faltas de controles, mal uso de sistemas o herramientas de trabajo y errores en los procedimientos.
Los datos reflejan que para el total de la categoría, se iniciaron 2056 sumarios en el período (56,2% de la categoría Incumplimientos en la función).

La Ley 19.121 en su artículo 82, establece que son causales de destitución la ineptitud, la omisión y el delito. Los funcionarios incurrirán en ineptitud u omisión, según corresponda, cuando acumulen diez inasistencias injustificadas en un año calendario. En esta categoría se incluyen las inasistencias injustificadas que representan el 40,2% de las faltas por omisiones.

6.2.1.2 Conductas reñidas con el respeto y la imagen pública

Esta categoría abarca a los sumarios iniciados por manifestaciones de conducta que distorsionan el adecuado relacionamiento con jefes, subordinados, compañeros, estudiantes, alumnos y/o público. Ejemplo de ello son conductas amenazantes, agresiones, incidentes en la vía pública, estar en el trabajo bajo efectos de drogas o alcohol, utilizar de redes sociales para difundir asuntos sobre terceras personas o información del ámbito laboral. Asimismo, la no obediencia jerárquica sin razones fundadas cae en esta categoría.

Se han iniciado 541 sumarios (14,8% de los Incumplimientos en la Función) por **conductas reñidas con el respeto y la imagen pública**, pertenecientes a 31 incisos (un 41% solo del Ministerio del Interior, seguido por un 15,3% de ANEP).

6.2.1.3 Abandono del cargo y/o tareas

El artículo 83 de la Ley N°19.121 determina la renuncia tácita, entendiendo por tal cuando “cumplidos tres días hábiles continuos en que el funcionario faltare a sus tareas sin aviso e intimado por medio fehaciente al reintegro bajo apercibimiento, no se presenta a trabajar al día laborable inmediatamente posterior a la intimación”.

Para el estatuto policial, rige el abandono de cargo como causa de cesantía. (Artículo 33, literal D, Decreto 01/66 de 04/01/2016 reglamentario de la Ley 19.315 de 18/02/2015).

El artículo 113 establece un lapso de cuarenta y ocho horas consecutivas sin causa justificada, no habiéndose presentado el funcionario dentro de los plazos previstos, para configurar abandono de cargo.

Se iniciaron durante el período, 138 sumarios por abandono de tareas, abandono del puesto laboral y/o abandono del servicio sin autorización.

6.2.1.4 Extravío y/o daños de bienes y/accidentes en vehículo oficial (sin consecuencias penales)

Se iniciaron 92 sumarios en el período, representando el 2,5% del grupo de Incumplimientos en el deber funcional. De los mismos, fueron iniciados 46 en el Ministerio del Interior, varios lo fueron por accidentes de tránsito en vehículo oficial.

6.2.1.5 Ineptitud para el ejercicio del cargo/funciones, Ineptitud profesional

La ineptitud es una causal de destitución. Se entiende por ineptitud la carencia de idoneidad, la incapacidad personal o la inhabilitación profesional. Sin perjuicio de ello, se configurará ineptitud cuando el funcionario obtenga evaluaciones por desempeño insatisfactorias en dos periodos consecutivos, y rechace la recapacitación cuando no haya alcanzado el nivel satisfactorio para el ejercicio del cargo o desempeño de la función (Art. 82 de la Ley N° 19.121 de 20/08/2013).

Por esta causa se iniciaron 64 sumarios (1,7% de los Incumplimientos en la Función).

6.2.1.6 Acoso laboral

En Uruguay no existe aún una ley específica para acoso laboral, la referencia jurídica y normativa para decidir sobre estos casos consiste en leyes que garantizan los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y otros mecanismos regulatorios internacionales, que regulan el tema de la violencia y el bienestar laboral (Ley N° 16.045 Principio de igualdad en el trato y oportunidades para ambos sexos, Ley N° 16.375 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley Nº 18.508 de Negociación Colectiva en el Sector Público, etc.), así como las directrices para un trabajo decente y un mundo del trabajo libre de violencia y acoso según lo ratificado por Uruguay en el Convenio N° 190 (2019) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el período informado, se realizaron 59 denuncias por acoso laboral, lo que respecto al bienio 2017-2018 sobrepasan el doble de la cantidad de sumarios que habían sido iniciados de acuerdo con los registros anteriores. Es posible que este incremento se deba a mejores y más registros, así como a la conformación de Comisiones especializadas en Acoso Laboral y Protocolos de Actuación en los distintos organismos.

6.2.1.7 Ineptitud física

Iniciaron 300 sumarios por esta causa en el Ministerio del Interior y 34 en Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En total, los 334 sumarios representan un 9,1% de los Incumplimientos en la función.

6.2.1.8 Pérdida y/o hurto de equipos y arma de reglamento

Esta causal es exclusiva del Ministerio del Interior y totalizan 230 sumarios, representando el 6,3% de los Incumplimientos en la Función.

6.2.1.9 Acumulación de cargos/horas

Fueron iniciados 79 sumarios por esta causa, representando un 2,2% de la categoría Incumplimientos por la Función.

6.2.1.10 Responsabilidad por no usar la potestad disciplinaria

Esta causal hace referencia a la reglamentación de la Ley N°19.121 relativa al régimen disciplinario de los funcionarios públicos en redacción dada por el Decreto N°222/014 donde se especifica en el Artículo 2: "La potestad disciplinaria es irrenunciable. Constatada una irregularidad o ilícito en el servicio o que lo afecte directamente aún siendo extraño a él, se debe disponer la instrucción del procedimiento disciplinario que corresponde a la situación."

Para el período analizado se encontraron 5 sumarios bajo esta causal, exclusivamente en ANEP.

6.2.1.11 Principio de laicidad (ANEP)

Esta causal es exclusiva de la Administración Nacional de Educación Pública establecida en la Ley N°18.437 - Ley General de Educación, dentro del Capítulo IV Principios de la Educación Pública Estatal se define en el Artículo N°17, el Principio de Laicidad el cual: "asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias".

El incumplimiento de este principio establecido por la ley constituye responsabilidad para las jerarquías docentes (Artículo 65 del Estatuto del Funcionario Docente – Ordenanza N°45):" Se considerará falta grave el abuso de autoridad o la omisión del Superior frente a hechos o actos que afecten la regularidad del servicio a su cargo o atenten contra el principio de laicidad".

Por esta causal se contabilizaron 6 sumarios para el período informado.

6.2.1.12 No presentación de Declaración Jurada de bienes e ingresos a cualquier título

Esta causal está fundada en los artículos 10 y siguientes de la Ley N°17.060 llamada "Ley cristal. Funcionarios Públicos", donde se establece que ciertos funcionarios y ciudadanos (como el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, los Senadores y Representantes Nacionales, Intendentes Municipales, asimismo los Titulares de los cargos con jerarquía de Dirección General o Nacional

e Inspección General de los Ministerios, entre otros) están obligados a formular una declaración jurada de bienes e ingresos a cualquier título.

El órgano encargado de recibir, gestionar y conservar estas declaraciones juradas es la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), según lo establecido en el Artículo 2, numeral 6 de la Ley N°19.340.

Para el presente período, se relevaron 19 sumarios iniciados por esta causal provenientes exclusivamente del Ministerio de Economía y Finanzas.

6.2.1.13 Presunto proselitismo político

En esta categoría se agrupan aquellos sumarios que se inician por motivos de situaciones que se describen como proselitismo político o presunción de proselitismo político.

El artículo 58 de la Constitución de la República establece: "Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. No podrán constituirse agrupaciones con fines proselitistas utilizándose las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes".

Los 17 sumarios informados para este período bajo esta causal, provienen de cuatro Incisos: Ministerio del Interior, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Poder Judicial y la ANEP, coincidiendo en mayor medida con organismos donde también se exige expresamente por estatuto mantener una postura apolítica públicamente.

6.2.1.14 Antecedente de destitución en otro organismo o Destitución

Uno de los requisitos formales para el ingreso a la función pública establecidos por la Ley N°19.121, es no contar con antecedentes de destitución previa de otro vínculo en el Estado y no estar inhabilitado para ejercer la función pública como consecuencia de una sentencia penal ejecutoriada.

Asimismo, la Ley N°18.172 establece en su artículo 4: " Las personas que 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, previo sumario administrativo cuando correspondiere, o que hayan sido inhabilitadas como consecuencia de una sentencia penal ejecutoriada, no podrán ser objeto de una nueva designación o contratación pública".[4]

[4] De este artículo quedan eximidos "aquellas personas que hayan sido destituidas por razones políticas, sindicales o mera arbitrariedad en el período comprendido entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985." (Artículo 4, Ley N°18.172)

Los sumarios iniciados por la causal de destitución previa son 17 y tienen su origen en la ANEP, representando solamente el 0,5% de los Incumplimientos de la Función.

6.2.2 Irregularidades

Quedan comprendidos en esta categoría todos los sumarios cuya descripción da cuenta de Irregularidades, algunas cometidas en servicio y otras en procedimiento, y una tercera clasificación en la que se incluyen aquellos sin la aportación de detalles más específicos que permita incluirlo en alguna de las dos clasificaciones anteriores.

Las irregularidades en procedimiento agrupan las que tuvieron lugar durante una actuación o aplicar una forma particular al ejecutar los procesos específicos, siendo estas más frecuentes en el Poder Ejecutivo por el peso que tiene el Ministerio del Interior (71). Las irregularidades en servicio o funciones son las que se describen como las ocurridas durante el transcurso del desempeño de la función y tuvieron lugar principalmente en ANEP (54) y Ministerio del Interior (32). En este mismo sentido, las Irregularidades sin especificar representan el 23,0% dentro de esta categoría.

Se iniciaron 278 sumarios por Irregularidades, lo que representa el 4,9% del total de sumarios para este período, entre los cuales 113 provienen del Ministerio del Interior y 102 de ANEP.

Tabla 9. Distribución de sumarios por irregularidades (Período 2019-2021)

Subcategorías de irregularidades	Poder Ejecutivo	Orgs. Arts. 220, 221 y Gobs. Dep.	Total
Irregularidades (sin especificar)	11	53	64
Irregularidades (en procedimiento)	74	34	108
Irregularidades (en servicio o en funciones)	34	72	106
Total	**119**	**159**	**278**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

6.2.3 Funcionarios con sentencia de condena ejecutoriada o presunción de ilícito

Los sumarios iniciados por presunción de ilícito o por sentencia de condena ejecutoriada, representan la segunda causa más frecuente. Se considera Presunción de ilícito cuando la falta cometida puede dar lugar a una denuncia e investigación penal. Además de ello el organismo puede, mediante vía administrativa, iniciar su propio proceso de investigación y determina una sanción correspondiente.

Hablamos de un funcionario con sentencia de condena ejecutoriada cuando la justicia inicia su investigación, determina un procesamiento para ello, a fin de dilucidar la responsabilidad de la persona y disponer del proceso que corresponda.

El procedimiento disciplinario administrativo se rige independientemente del procedimiento penal. La Administración debe iniciar su propia investigación y determinar el alcance de la falta cometida, así como determinar la sanción adecuada, por separado de lo que se determine en el ámbito judicial.

La disposición de sanciones tiene también un distinto tratamiento para la Administración y para la justicia penal. Dependiendo de la naturaleza del delito y las funciones y responsabilidades que desempeña, así como las disposiciones específicas de su puesto, recaerá la sanción.

El Art. 71 del Decreto 222/014 establece que el Poder Ejecutivo apreciará las circunstancias y situación del encausado para dictar las medidas que correspondan con relación al desempeño de sus cometidos, pudiendo disponer la continuidad en el cargo, el pase provisional a otras tareas compatibles con la imputación y asimismo la suspensión temporaria en el empleo. En este caso, siempre que hay suspensión se retienen al menos la mitad de los haberes, sin perjuicio de las restituciones que pudieran proceder en caso de declararse, por sentencia, no hacer lugar a los procedimientos.

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 inculpado y mientras no se defina su situación.

En los casos claros de conducta incompatible con la calidad de funcionario público, será considerada falta grave y se dispondrá de la cesantía que corresponda, sin esperar el fallo judicial.

Tabla 10. Organismos que iniciaron sumarios por presunción de ilícito o por poseer una condena ejecutoriada

Numero	Inciso	Cantidad
04	Ministerio del Interior	872
25	Administración Nacional de Educación Pública	95
29	Administración de Servicios de Salud del Estado	57
66	Administración de las Obras Sanitarias del Estado	25
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	24
05	Ministerio de Economía y Finanzas	22
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	18
16	Poder Judicial	16
35	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente	15
61	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas	15
96	Gobierno Departamental de Tacuarembó	13
51	Banco de la República Oriental del Uruguay	10
65	Administración Nacional de Telecomunicaciones	10
67	Universidad de la República	8
07	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	7
93	Gobierno Departamental de Salto	7
33	Fiscalía General de la Nación	6
67	Administración nacional de Correos	6
89	Gobierno Departamental de Paysandú	5
03	Ministerio de Defensa Nacional	4
28	Banco de Previsión Social	4
64	Administración Nacional de Puertos	4
12	Ministerio de Salud Pública	3
53	Banco de Seguros del Estado	3
68	Agencia Nacional de Vivienda	3
11	Ministerio de Educación y Cultura	2
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2
62	Administración de los Ferrocarriles del Estado	2
14	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	1
17	Tribunal de Cuentas	1
84	Gobierno Departamental de Durazno	1
Total		**1261**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE 2.0*

Nota: *Sobre estos sumarios iniciados por presunción de delito, 59 sumarios tienen más de una causal*

En la siguiente tabla se muestra la cantidad de sumarios iniciados por esta causal, pero son agrupados de acuerdo con la clasificación del Código Penal.

Tabla 11. Sumarios iniciados por presunción de ilícito o ilícito por la clasificación del Código Penal. (Período 2019-2021)

Clasificación de delitos	Sumarios iniciados	% de sumarios/total
Contra la personalidad física y moral del hombre	419	33,3%
Contra la Administración Pública	291	23,1%
Contra la propiedad	157	12,3%
Contra la fe pública	89	7,1%
Contra la libertad individual	74	5,9%
Contra las buenas costumbres	55	4,4%
Contra la Administración de Justicia	40	3,2%
Tráfico de estupefacientes	28	2,2%
Contra la autoridad pública	16	1,1%
Contra la paz pública	14	0,5%
Contra la Economía y la Hacienda Pública	9	0,7%
Delitos contra la propiedad mueble, con violencia en las personas	5	0,4%
Atentado contra la seguridad pública	4	0,3%
Abigeato	2	0,2%
Lavados de activos	2	0,2%
Faena clandestina	2	0,2%
Otros	54	4,3%
Total	**1261**	**100,0%**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *Sobre estos sumarios iniciados por presunción de delito, 59 sumarios tienen más de una causal*

Los sumarios iniciados por delitos o su presunción "**Contra la integridad física y moral del hombre",** continúan representando el grupo más numeroso con el 33,3%.

En orden decreciente, se ubican los que conforman el grupo de delitos **"Contra la Administración Pública"** con 291 sumarios iniciados, o sea el 23,1% del total de la categoría.

Los 9 incisos del Poder Ejecutivo que tienen sumarios, representan el 62,2% en este grupo de delitos (donde el Ministerio del Interior tiene el 78,5% de sumarios iniciados en el grupo orgánico).

Los Organismos de los Artículos 220 y 221 de la Constitución de la República, tienen el 30,9% de los sumarios informados en los delitos "Contra la Administración Pública". Los Gobiernos Departamentales alcanzan el 6,9%, con cuatro Intendencias.

En tercer lugar se ubican los **"Delitos contra la propiedad",** que incluye estafa, apropiación indebida, hurto, rapiña, incautación y receptación, entre otros delitos.

Son 12 incisos que iniciaron sumarios por Delitos contra la Propiedad (tres del Poder Ejecutivo y nueve de los Organismos de los Artículos 220 y 221). Sobresalen los iniciados por el Ministerio del Interior en este grupo de sumarios, principalmente por causales como incautación de objetos robados, estafa, apropiación indebida, violación de domicilio, daños a muebles, equipamientos y muebles del Estado, entre otras causales.

Dentro de este grupo, los sumarios iniciados por hurto, plagio, apropiación indebida, incautación de objetos son los más representados con 86 casos (54,8%), seguido por los 27 sumarios por receptación (compra de bienes robados) con el 17,2%;en tercer lugar, dentro de esta categoría quedan los sumarios por estafa (o engaño) y rapiña con el 9,6% cada uno. Por último, con el 8,9% (15 sumarios), queda el delito de daños a bienes del Estado.

Los delitos **"Contra la fe pública"** en los que se incluye falsificación o adulteración de documento público, certificados médicos, falsificación ideológica, circulación de moneda falsa y dinero apócrifo, alcanzan el 7,1% del total de sumarios de esta categoría.

Con el 5,9% dentro de esta categoría, están los relacionados a delitos "**Contra la Libertad Individual",** que incluyen abuso de autoridad contra los detenidos, privación de libertad, violencia privada, amenazas, entre otros.

En el resto de las categorías, ninguna llega al 5%.

6.2.4 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.

Esta causa representa un 2,0% del total, con un registro de 112 casos para los años 2019-2021.

Es esta una causa de sumarios que ha venido en aumento. Para el período 2013-2014 se contabilizaron 2 sumarios, lo que representaba el 0,2%, para el siguiente bienio 2015-2016 fueron 22 sumarios, un 0,6% del total. En el bienio pasado se contabilizaron 39 casos, representando el 1% del total de sumarios.

6.2.5 Mala praxis médica y/o Lex Artis

Se dieron 11 sumarios por Mala práxis médica y/o Lex Artis en el período 2019-2021, representando el 0,2% del total. Provienen de la Administración de Servicios de Salud del Estado (9) y del Ministerio del Interior (2). Respecto al informe anterior, esta cifra descendió (para el bienio 2017-2018 se había informado un 1% por esta causal).

6.2.6 Faltas contra la salubridad pública

Esta nueva causal incluida en el informe para el periodo 2019-2021, incluye los incumplimientos de protocolos y otras medidas sanitarias en el contexto de la Declaración de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia por COVID-19 (Decreto N°93/2020).

Bajo esta causal, se relevaron 15 sumarios pertenecientes a 4 organismos: Ministerio del Interior, Administración de Servicios de Salud del Estado, BSE y UTE, llegando al 0,3% sobre el total.

6.2.7 Categoría “Otros”

En esta nueva causal para este informe, quedan contabilizados 14 sumarios representando el 0,2% del total. Son aquellos que a primera vista recaen bajo la clasificación de “Otros” pero en las observaciones se describen causales de sumarios

que tampoco se especifican lo suficiente como para incluirlas en un determinado incumplimiento del deber funcional o tipo de presunción de delito.

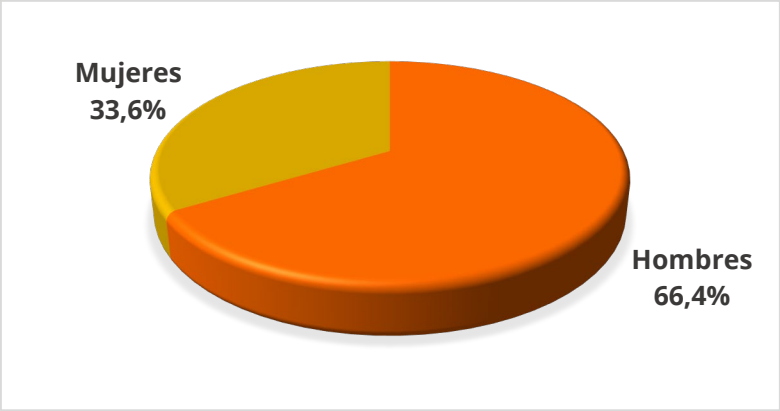
6.2.8 Sin datos aportados

Se registraron 270 sumarios sin datos aportados sobre las causas de inicio y representan un 4,8% del total del período; 114 de ellos pertenecen a la Administración Central (iniciados en cinco incisos) y los restantes 156 se encuentran en la Administración No Central (principalmente en INAU y ANEP).

6.3 ANÁLISIS DE LOS SUMARIOS POR SEXO

La variable sexo es considerada en función de los sumarios iniciados y no de las personas sumariadas. Del total de sumarios, un 66,4% fueron iniciados a hombres y un 33,6% a mujeres.

Gráfico 5. Distribución de sumarios iniciados por sexo 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

La distribución de los vínculos laborales con funcionarios públicos por sexo, de acuerdo al Informe de Vínculos laborales con el Estado al 31/12/2021, muestra que el 44,0% de los vínculos fueron con hombres y 56,0% con mujeres, siendo entonces la proporción de sumarios iniciados a hombres (66,4%) claramente superior a la proporción de vínculos con hombres y mujeres en el Estado.

En la siguiente tabla, se muestran los sumarios según sexo para los incisos que componen el Poder Ejecutivo, donde la cantidad de sumarios de los hombres casi cuatriplica la cantidad femenina. En los Organismos de los Artículos 220 y 221, la distribución es más pareja entre sexos, con una diferencia de 6,6 puntos, situándose por encima los sumarios masculinos.

Tabla 12. Comparación de sumarios por sexo para Incisos del Poder Ejecutivo y Organismos Arts. 220 y 221

	Poder Ejecutivo		Orgs. Art 220 y 221, y Gobs. Departamentales	
	Cantidad	**%**	**Cantidad**	**%**
Hombre	2187	78,4	1449	54,0
Mujer	604	21,6	1233	46,0
Total	**2791**	**100,0**	**2682**	**100**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Tabla 13. Ministerio del Interior
Relación sumarios por sexo/Vínculos de funcionarios por sexo

	Hombres	Mujeres
Vínculos con Funcionarios	20720	12146
Sumarios iniciados	1938	498
Índice	9,4%	4,1%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informe de vínculos laborales con el Estado 2021.*

En el Ministerio del Interior, al tener casi una proporción de aproximadamente 2 a 1 vínculos con funcionarios hombres respecto a mujeres, también lo es en la incidencia de masculinización de sumarios.

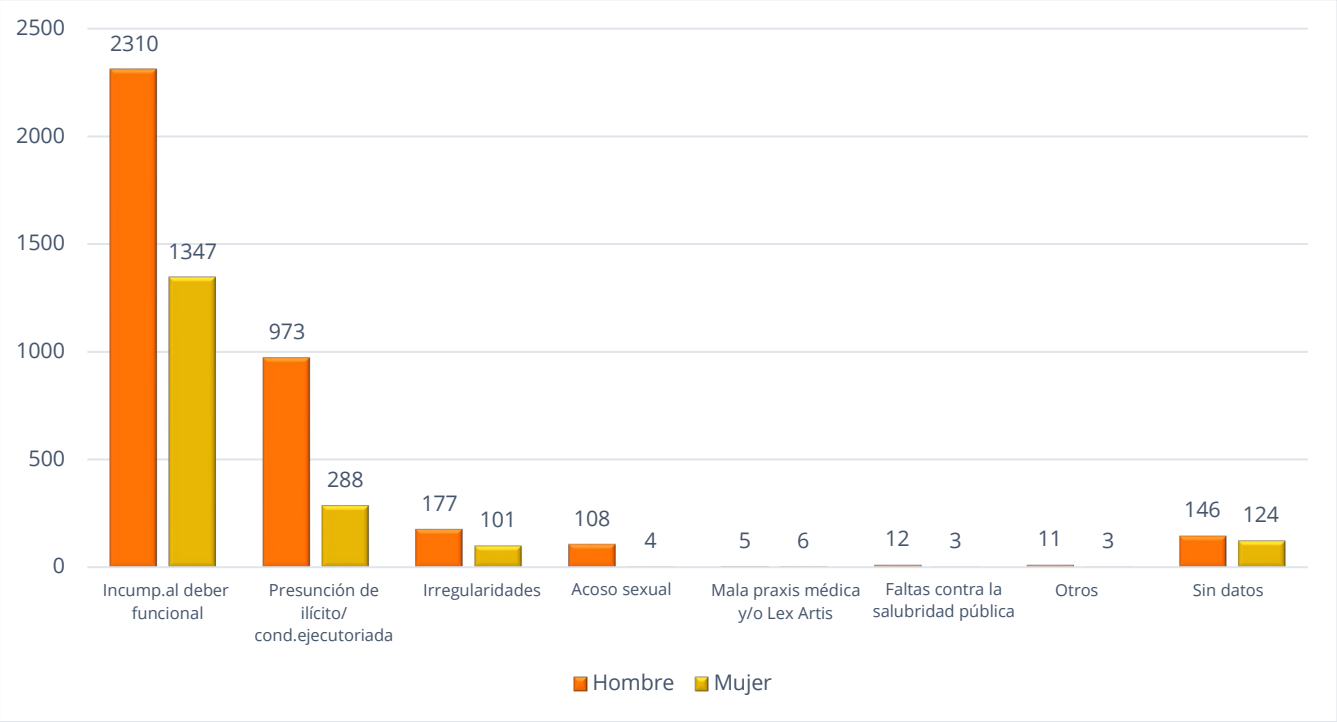
Tabla 14. Administración Nacional de Educación Pública
Relación sumarios por sexo/ Vínculos de funcionarios por sexo

	Hombres	Mujeres
Vínculos con Funcionarios	21582	69190
Sumarios iniciados	498	524
Incidencia	2,3%	0,8%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informe de vínculos laborales con el Estado 2021*

Sin embargo, en ANEP, cuya población femenina es de 3 a 1 respecto a los hombres, también se encuentra una mayor incidencia de sumarios realizados a hombres, siendo de 2,3% respecto al 0,8%.

Gráfico 6. Distribución de causas de sumarios por sexo
(Período 2019-2021)



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Los sumarios por "Incumplimientos en el deber funcional" son la mayoría entre mujeres y hombres. Representan el 36,8% de causa de sumarios entre las mujeres y el 63,2% entre los hombres.

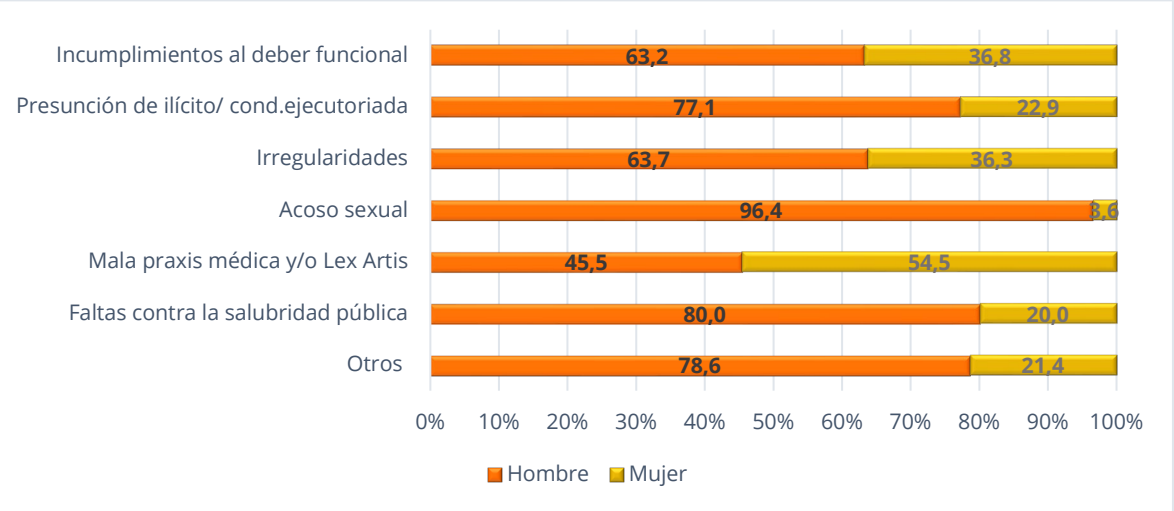
En cuanto a sumarios iniciados por presunción de ilícitos o condena ejecutoriada, entre los hombres representa el 77,1% y entre las mujeres un 22,9%.

Hay 108 sumarios iniciados a hombres por Acoso Sexual y 4 iniciados a mujeres.

Los 11 sumarios iniciados por Mala praxis ascienden al 54,5% entre las mujeres, mientras que entre los hombres es un 45,5%.

En el gráfico 6 se aprecia el peso de hombres y mujeres para cada categoría de sumarios. En todas las categorías exceptuando mala praxis (con 11 sumarios), predominan los varones siguiendo la tendencia de las cifras totales por género.

Gráfico 6. Contribución por sexo a las causas de sumario. Años 2019-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

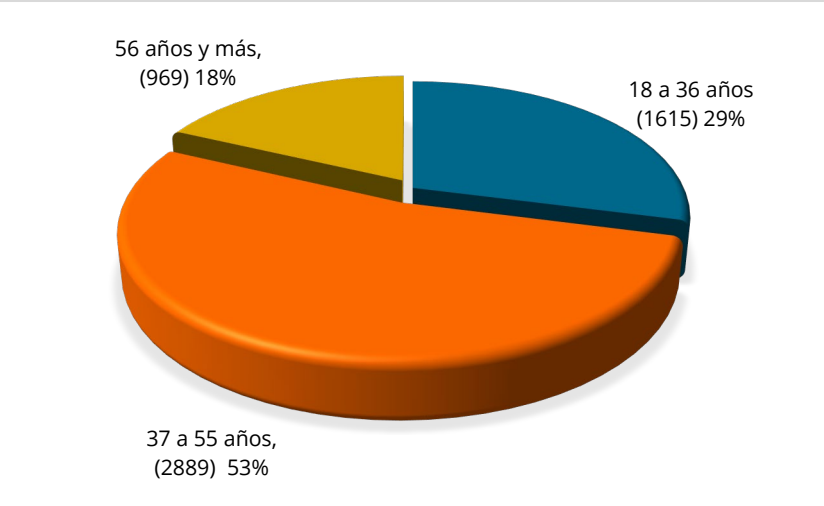
6.4 ANÁLISIS POR FRANJAS ETARIAS

La edad promedio de las personas con sumarios para el período de estudio es de 44 años.

Si se observa el promedio de edad de los sumarios iniciados por año en relación con el promedio de edad de los vínculos de funcionarios públicos por inciso al 31/12/2021[5] no tiene variaciones significativas, apreciando en aquellos incisos que tienen registrados más de treinta sumarios para el período de estudio la edad promedio de estas personas supera en uno a cuatro años a la edad promedio de los funcionarios públicos por inciso[6].

El gráfico 7 refleja que el 53% de los sumarios fueron iniciados a funcionarios que tienen de 37 a 55 años y el 29% al grupo de 18 a 36 años, un 18% corresponde al grupo de 56 años y más.

Gráfico 7. Distribución de sumarios iniciados por franja de edad de personas con sumarios Años 2018-2021



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

En la tabla 15 se presentan los 5 Incisos que tienen la mayor cantidad, en términos absolutos, de sumarios iniciados y la distribución de franjas de edad en cada uno.

[5] Se toma como referencia solamente la edad promedio de los sumarios iniciados en 2021 respecto a la media de edad obtenida para los vínculos de funcionarios públicos al 31/12/2021.

[6] Solamente para dos incisos la edad promedio de los sumarios coincide con la edad promedio de los vínculos de funcionarios públicos a la fecha de referencia.

El Ministerio del Interior, organismo que presenta la mayor cantidad de sumarios, es el que más contribuye con los sumarios de la franja de 18 a 36 años, se sitúa tercero en la franja de 37 a 55 años y solo el 3,5% de sus sumarios se iniciaron para la franja de 56 años o más.

Tabla 15. Incisos con mayor cantidad de sumarios por franja de edad 2019-2021

Incisos	18 a 36	%	37 a 55	%	56 y más	%	Total
Ministerio del Interior	1015	41,7%	1335	54,8%	86	3,5%	**2436**
Administración Nal. De Educación Pública	307	30,0%	449	48,8%	216	21,1%	**1022**
Administración Serv. Salud del Estado	36	8,0%	310	68,7%	105	23,3%	**451**
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	18	10,1%	110	61,5%	51	28,5%	**179**
Ministerio de Economía y Finanzas	18	11,5%	56	35,9%	82	52,6%	**156**
TOTAL	**1394**		**2310**		**540**		**4244**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Que los sumarios recaigan en la franja de 37 a 55 años en su mayoría es consistente con los datos generales sobre vínculos con funcionarios, cuya mayor parte quedan comprendidos en estas edades.

Tabla 16. Distribución de causales de sumarios por franjas etarias
Años 2019-2021

Causa de inicio	18 a 36 años	%	37 a 55 años	%	56 y más	%
Incumplimientos deber funcional	968	58,0	1956	66,1	733	74,1
Irregularidades	70	4,2	163	5,5	45	4,5
Presunción de ilícito / condena ejecutoriada	515	30,8	609	20,6	137	13,9
Acoso sexual	29	1,6	66	2,2	17	1,7
Mala praxis y/o Lex Artis	3	0,2	5	0,2	3	0,3
Faltas contra la salubridad pública	6	0,4	8	0,3	1	0,1
Otros	6	0,4	6	0,2	2	0,2
Sin datos	73	4,4	146	4,9	51	5,2
Total	**1670**	**100**	**2959**	**100**	**989**	**100**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0.*

Nota: *132 sumarios tienen más de una causal.*

Los sumarios iniciados por **Incumplimientos del deber funcional"** se inician más para la franja de 56 y más años.

Por su parte, los ocasionados por **Irregularidades** si bien han decrecido para años anteriores y este año ascendió al 4,9 en total, el comportamiento por franja etaria varió respecto al bienio anterior. Para el presente estudio esta causal representa el 4,2% en la franja de los 18 a 36, subiendo levemente al 5,5% en la franja siguiente y descendiendo levemente a 4,5% en el tramo de los 56 años y más. Para el bienio anterior, las irregularidades ascendían a medida que aumentaba el tramo de edad observado.

Los iniciados por **Presunción de Ilícito o Condena Ejecutoriada** tienen una menor representación en la franja de 56 años y más para el trienio 2019-2021.
Comparando con el bienio 2017-2018, las tres franjas etarias aumentaron apenas en 2,3% y 3,6% para las franjas de 37 a 55 años y 56 años y más respectivamente; en cambio para la franja de 18 a 36 años se da un mayor aumento pasando del 22,3% al 30,8% para este informe.

Esto se debe al peso del Ministerio del Interior en este tipo de sumarios, que representa el 69,2% de todos los sumarios iniciados por esta causal. Entre ellos, los iniciados en la franja de 18 a 36 años son el 85,4% y en la franja de 37 a 55 el 68,3%, mientras que son únicamente 16 sumarios correspondientes a la franja de 56 y más, con el 11,7%.

Respecto a los sumarios iniciados por Acoso Sexual, la cantidad de sumarios ha venido en aumento, pasando de 12 casos en el período 2015-2016 a 39 en el 2017-2018, hasta llegar a los 112 para el trienio 2019-2021.

Tabla 17. Evolutivo por franjas de edad de los sumarios

	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2021(*)
18 a 36	33%	42%	34%	29%
37 a 55	53%	51%	50%	53%
56 años y más	13%	7%	16%	18%
Sin datos	1%	0%	0%	0%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0 e Informes de sumarios 2013-2014, 2015-2016 y 2017-2018.*

Nota: *(*) Los datos para 2019-2021 incluyen a los incisos con sumarios del Poder Ejecutivo, Organismos de los Artículos 220 y 221 de la Constitución de la República y los Gobiernos Departamentales.*

La evolución de los sumarios por periodo registra un descenso en 2019-2021 para la franja entre los 18 a 36 años. En la franja que va de los 37 a 55 años, ha oscilado entre los 50% y 53% mientras que para la franja de los 56 años y más la cantidad de sumarios ha variado en mayor medida entre los períodos analizados.

6.5 SANCIONES

De los sumarios iniciados en el período 1/1/2019 al 31/12/2021 han concluido a la fecha base 2613, es decir el 47,7% del total de los iniciados en dicho período.

Las **SANCIONES APLICADAS** para la Administración Central son:

- Observación/apercibimiento. Son las que advierten al funcionario sobre su conducta mediante observación o apercibimiento, corresponde la anotación en el legajo.
- Suspensión con retención de haberes. La suspensión de hasta tres meses será sin goce de sueldo, o con la mitad de sueldo según la gravedad del caso. La que exceda de este último término será siempre sin goce de sueldo.
- Desvinculación. Son las sanciones que finalizan con destitución, cesantía o rescisión del contrato. La destitución 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.
- Rebaja de Calificación/Demérito. Este tipo de sanción afecta a la calificación anual del funcionario o implica una anotación en el legajo, teniendo posibles consecuencias para la carrera.
- No se probó responsabilidad. Son sumarios que finalizan sin sanción por no hallarse responsabilidad.

En los organismos que no integran la Administración Central además de las sanciones mencionadas anteriormente, se aplican estas **OTRAS MEDIDAS** al concluir un sumario:

- **TRASLADO/CAMBIO DE TAREAS:** el sumario finaliza con el traslado de unidad o cambio de tareas de la persona sumariada.
- **SOMETERSE A TRATAMIENTO MÉDICO**: el sumario concluye con la obligatoriedad de la persona sumariada en comenzar un tratamiento médico.
- **ELIMINACIÓN DE LA LISTA DE ASPIRANTES/IMPOSIBILIDAD DE ASCENSO:** una vez aplicada esta sanción al funcionario/a se le retira la posibilidad por ejemplo, de postularse a llamados a registro de aspirantes (público y abierto) para cumplir funciones docentes o también para integrar la nómina de aspirantes a ascensos (por ejemplo en el Poder Judicial).

En cuanto a las medidas disciplinarias que fueron adoptadas por la totalidad de la Administración sobre los sumarios concluidos, el 47,6% finaliza con suspensión, el 25,9% concluye sin sanción y solamente el 13,6% de los sumarios culmina con la desvinculación. Las sanciones por apercibimiento/amonestación y rebaja de calificación/demérito, representan el 5,9% y el 6,8% respectivamente.

Tabla 18. Sanciones aplicadas en la Administración Central

Sanciones	Cantidad	%
Apercibimiento/Amonestación	37	2,9
Suspensión	473	37,0
Desvinculación/Cese/Baja (*)	235	18,4
Sin sanción	355	27,8
Rebaja de calificación/demérito	177	13,9
Total	**1277**	**100,0**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0.*

Nota: *(*) Se incluyen las bajas por fallecimiento de las personas que estaban con sumario iniciado (3).*

Más de la mitad de las sanciones aplicadas fueron de suspensión en la Administración No Central, y para Administración Central ostenta la mayor cantidad de sanciones con el 37%. La suspensión conlleva la retención de haberes por el tiempo no trabajado.

La Clausura del Sumario (sin sanción) es la segunda más frecuente como corolario del sumario, representa el 27,8% en la Administración Central y el 24,1% en el resto de la Administración.

En el caso del resto de organismos (Arts. 220 y 221 y Gobiernos Departamentales) es el apercibimiento o la amonestación la cuarta de las sanciones más aplicadas, estando apenas por debajo de la desvinculación.

Tabla 19. Sanciones aplicadas en Administración No Central

Sanciones	Cantidad	%
Apercibimiento/ Amonestación	117	8,8
Suspensión	772	57,8
Desvinculación/Cese/Baja (*)	121	9,1
Sin sanción	322	24,1
Traslado/cambio de tareas	1	0,1
Someterse a tratamiento médico	1	0,1
Eliminación de lista de aspirantes/ascenso	2	0,1
Total	**1336**	**100,0%**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *(*) Se incluyen las bajas por fallecimiento de las personas que estaban con sumario iniciado (2).*

La finalización de sumario por desvinculación es la tercera sanción tanto para los organismos de la Administración Central y Adm. No Central. Las sanciones aplicadas que finalizaron con la desvinculación de las personas fueron 356. De ellas 235 correspondieron a organismos del Poder Ejecutivo, de las cuales 216 son del Ministerio del Interior (60,7% del total de desvinculaciones) y 19 al resto de los organismos (1 en Ministerio de Defensa; 6 en Ministerio de Economía y Finanzas; 2 en Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; 7 en Ministerio de Transporte y Obras Públicas; y 3 en el Ministerio de Salud Pública).

La Ley Orgánica Policial N° 19.315 de 18 de febrero de 2015 y su decreto reglamentario 1/016 de 4 de enero de 2016 (Reglamentación de los Artículos 76 a

90) habilita la cesantía como sanción disciplinaria de destitución, la que procede por las siguientes **CAUSAS** (Artículo 73 de la Ley 19.315):

a) Ineptitud en el ejercicio del cargo.

b) Por condena firme de la Justicia Penal que traiga aparejada pena incompatible con el ejercicio de funciones públicas.

c) Realizar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto.

A su vez, serán causales de cesantía:

d) Abandono del cargo.

e) Ingreso a otro cargo no docente de la Administración Pública.

f) Incapacidad física o psíquica.

Tabla 20. Sumarios finalizados con desvinculación por Inciso

Inciso	Cantidad de sumarios finalizados en desvinculación	Cantidad de Vínculos al 31/12/2021	Desvinculaciones/vínculos por organismo
Ministerio de Defensa Nacional	1	28198	0,00
Ministerio del Interior	216	32866	0,66
Ministerio de Economía y Finanzas	6	3771	0,16
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2	1570	0,13
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	7	2500	0,28
Ministerio de Salud Pública	3	710	0,42
Poder Judicial	12	4723	0,25
Administración Nacional de Educación Pública	18	90784	0,02
Universidad de la República	4	18207	0,02
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2	4521	0,04
Banco de Previsión Social	7	3584	0,20
Administración de Servicios de Salud del Estado	30	26697	0,11
Fiscalía General de la Nación	4	686	0,58
Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente	5	1659	0,30
Banco de la República del Uruguay	8	3280	0,24
Banco de Seguros del Estado	1	1764	0,06
Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas	4	6046	0,07
Administración Nacional de Puertos	2	950	0,21
Administración Nacional de Telecomunicaciones	1	5401	0,02
Administración de las Obras Sanitarias del Estado	9	3891	0,23
Administración Nacional de Correos	4	1667	0,24
Agencia Nacional de Vivienda	1	411	0,24
Gobierno Departamental de Salto	3	1774	0,17
Gobierno Departamental de San José	1	911	0,11
Gobierno Departamental de Tacuarembó	5	1510	0,33
TOTAL	**356**	**248081**	**0,14**

(*) Se incluyen aquellos con desvinculación por aceptación de renuncia (9) y fallecimiento (5).

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Tabla 21. Detalle de los sumarios finalizados en desvinculación años 2019-2021

Motivo de desvinculación	Poder Ejecutivo	%	Organismos Arts. 220 y 221, Gobiernos Departamentales	%
Aceptación de renuncia (*)	1	0,4	8	6,6
Baja	5	2,1	1	0,8
Cese (**)	183	77,9	14	11,6
Desinvestidura/ Destitución (***)	40	17,0	87	71,9
Fallecimiento	3	1,3	2	1,7
Rescisión de contrato (****)	3	1,3	9	7,4
Total	**235**	**100,0**	**121**	**100**

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Módulo Sumarios del RVE2.0*

Nota: *Incluye (*) Aceptación de renuncia por jubilación; (**) Ceses por ineptitud: para el ejercicio del cargo, física o psicofísica, por renuncia tácita, de relación funcional, cesantía, cesante e inhabilitación para desempeño de cargos públicos; (***) Destitución por delito, por falta grave, por ineptitud física o moral, por faltas al servicio, por omisión; (****) Rescisión de contrato por abandono del cargo o por ineptitud moral.*

Las desvinculaciones por cesantía representan el 33,6% en el Poder Ejecutivo, seguidas por los ceses por ineptitud física con el 25,1%. Si se toman en cuenta en conjunto, el grupo de los ceses alcanzan el 77,9% dentro de la Administración Central. Con este tipo de desvinculación es frecuente encontrar vínculos de efectivos policiales y militares.

En cuanto a los sumarios por ineptitud moral estos representan el 4,2% del total. Se debe considerar que en muchos casos se toma esta causal cuando el funcionario incurre en conductas delictivas, se considera que no es moralmente apto para la función pública. Por este motivo, cese por delito alcanza solamente a un 2% de las desvinculaciones.

Las destituciones y/o desinvestiduras llegan a un 35,7% de las desvinculaciones totales, donde la destitución por omisión es del 8,1% (en general son por inasistencias injustificadas u otras omisiones en el desempeño de la función) y por falta grave es del 5,1%. Las destituciones suelen aplicarse a los vínculos presupuestados y contratos de función pública. Las rescisiones de contrato solo representan el 3,4% de las desvinculaciones totales.

En estos organismos se dieron casos en que se finalizó con la desvinculación del funcionario por aceptación de renuncia y/o aceptación de renuncia por jubilación 2,5% y en 1,4% de los casos por fallecimiento.

Por último, la conclusión de sumario por desvinculación en ningún organismo alcanza al 1% de los vínculos.

7. CONCLUSIONES

En este documento se presentaron los resultados del análisis de los incumplimientos disciplinarios y la aplicación de las normas sancionatorias correspondientes por parte de la Administración a sus funcionarios.

El presente informe fue realizado en base a la información contenida en el Módulo Sumarios del Registro de Vínculos con el Estado (RVE 2.0) de la ONSC y tuvo como objetivo contribuir a ampliar la recopilación de datos y mejorar la información sobre cantidad, tipología de infracciones, instituciones en las que se producen los sumarios y las conductas que son sancionadas. Es por esto importante, la realización por parte de los organismos del Estado una actualización periódica del Registro General de Sumarios Administrativos, colaborando a mejorar la calidad de las fuentes de datos y fortaleciendo los procesos de transparencia en la función pública.

Entre los años 2019 y 2021 se registró el inicio de 5473 sumarios en la Administración Central, en los Organismos de los Artículos 220 y 221 (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Servicios Descentralizados, Entes Autónomos) y en los Gobiernos Departamentales. De éstos el 47,7% estaba concluido al 31/12/2021.

La distribución de los sumarios iniciados por inciso para cada año del estudio indica que los sumarios por cada inciso no llegan a representar el 3% del total de vínculos laborales de funcionarios públicos a 31 de diciembre para cada año de referencia[7]. Los organismos que tienen más cantidad de sumarios iniciados por año respecto a la cantidad de vínculos son Ministerio del Interior, ANEP e INAU.

Las causas de incumplimientos en materia de deberes funcionales (65,1% de las causales totales) que generaron los sumarios administrativos para el periodo de análisis, son en su mayoría faltas por negligencia, errores y omisiones en el ejercicio del cargo, tales como llegadas tardes, faltas de controles, mal uso de sistemas o herramientas de trabajo y errores en los procedimientos. También se encontraron faltas a partir de conductas reñidas con el respeto y la imagen pública que distorsionan el adecuado relacionamiento con jefes, subordinados, compañeros, estudiantes y alumnos, y/o público; omisiones al deber de asistencia y abandono de cargo; extravío y/o daños de bienes y/accidentes en vehículo oficial (sin consecuencias penales); incapacidad o ineptitud; y pérdida y/o hurto de equipos y arma de reglamento en el Ministerio del Interior.

[7] Solamente para el 2020 el organismo con mayor cantidad de sumarios iniciados respecto a la cantidad de vínculos laborales de funcionarios públicos fue la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) con el 6,25% tratándose solamente de un sumario.

Entre las causas por presunción de ilícito o sentencia de condena ejecutoriada que determinaron los sumarios administrativos para el período de referencia (22,4% de las causales totales), aquellos sumarios "Contra la integridad física y moral del hombre" representan el grupo más numeroso con el 33,3%; seguidos por el grupo de delitos "Contra la Administración Pública" con 291 sumarios iniciados, o sea el 23,1% del total de la categoría. En un tercer lugar, se ubican los "Delitos contra la propiedad" que incluye estafa, apropiación indebida, hurto, rapiña, incautación y receptación, entre otros delitos con el 10,2% de este tipo de causas.

Las causas de sumarios identificados por irregularidades alcanzan el 4,9% del total, compuestas por aquellas cometidas en servicio (más frecuentes en los Organismos de los Arts. 220 y 221, y Gobiernos Departamentales) o en procedimiento (predominantes en el Ministerio del Interior).

Los sumarios iniciados por Acoso Sexual alcanzan el 2,0% de las causales totales para el período analizado, y el resto de las categorías (Mala praxis y/o Lex Artis, Faltas contra la salubridad pública y Otros)[8] no llegan al 1% en conjunto.

Las medidas que fueron adoptadas por la Administración con los sumarios concluidos, el 47,6% finaliza con suspensión, el 25,9% concluye sin sanción y el 13,6% de los sumarios culmina con la desvinculación.

Sobre el perfil de las personas con sumarios por sexo para el trienio que abarca el estudio, del total de sumarios un 66,4% fueron iniciados a hombres y un 33,6% a mujeres[9].

En cuanto a la variable edad, el 53% de los sumarios fueron iniciados a funcionarios que tienen de 37 a 55 años, el 29% se encuentran en el grupo de 18 a 36 años, y un 18% corresponde al grupo de 56 años y más. La edad promedio de las personas con sumarios para el período de estudio es de 44 años.

Por último, el presente estudio permitió conocer el proceso de sumarios desde el año de inicio y año de culminación. Los sumarios iniciados y finalizados dentro del período tuvieron un aumento. Se evidenció asimismo que en 2021 hubo una reducción en la cantidad de sumarios iniciados tanto en cifras absolutas (-390) como en relación con la cantidad de vínculos.

[8] Los sumarios relevados bajo la categoría "Sin Dato" representan un 4,8% del total.

[9] La variable sexo es considerada en función de los sumarios iniciados y no de las personas sumariadas.

BIBLIOGRAFÍA

- **BAUTISTA, Diego.** "Los códigos éticos de gobierno" Cuadernos de Ética para los Servidores Públicos Serie 4. Poder Legislativo del Estado De México, 2009.
- **GALÁN CORTÉS, JC.** *Aspectos legales de la relación clínica,* Madrid, Jarpyo, 2000 en RODRIGUEZ ALMADA, Hugo, *Los aspectos críticos de la responsabilidad médica y su prevención*, Revista Médica del Uruguay Núm 17, 2001.
- **KLINGNER, Donald.** (2004) "La ética pública y el servicio profesional de carrera" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.
- **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
- **ROTONDO, Felipe.** Manual de Derecho Administrativo. Ediciones del Foro, Montevideo, 2000:123-127.

ONSC
Oficina Nacional
del Servicio Civil

Escaneá el código
y accedé a todos
los informes