



Junta de Transparencia y Ética Pública

1) ANTECEDENTES

1.1. Con fecha 18 de octubre de 2019 se difundieron públicamente dos mensajes de audio en los que intervendría el Intendente Departamental de Colonia, Dr. Carlos Moreira.

1.2. En virtud del contenido de los mismos, en sesión del día 23 de octubre y con el acuerdo de todos sus miembros, el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) entendió pertinente analizar el tema atendiendo a lo previsto por el Numeral 7 del Art.2¹ y el Numeral 1 del Artículo 3² de la Ley N° 19340.

Si bien la realización de dicho análisis no se encuadraba dentro de lo previsto por el Artículo 18 de la Ley N° 17.060, el Directorio consideró que el mismo debía realizarse en forma reservada evitando que se pudiera asignar al mismo cualquier intencionalidad político-partidaria en el marco del proceso electoral en curso.

1.3. El 1° de noviembre se remitió al Sr. Intendente de Colonia solicitud de información aprobada por el Directorio el día anterior, en la que se planteaba:

“Los Directores de la Junta de Transparencia y Ética Pública, (en adelante JUTEP), nos presentamos ante usted a los efectos de que tenga a bien atender una solicitud de información que es de nuestro interés formularle.

La misma se refiere a un audio difundido públicamente en el que se hace referencia a la eventual renovación de pasantías en la Intendencia a su cargo.

Como usted comprenderá, no pretendemos de ninguna manera poner en consideración aspectos de su vida personal, pero tampoco escapará a su comprensión nuestra obligación de analizar sin ningún tipo de prejuicio este tipo de situaciones a la luz de la normativa vigente en materia de responsabilidades en el ejercicio de la función pública”.

Y se le solicitaba:

- 1. Si reconoce ser el interlocutor masculino en el audio en que se hace referencia a la renovación de pasantías.*
- 2. Fecha aproximada del mismo (elemento necesario para determinar la normativa aplicable).*
- 3. Si conoce la identidad de la participante femenina y si la misma reviste el carácter de funcionaria pública según la definición dada por el Artículo 175 del Código Penal³.*

¹ Ley N° 19.340 Artículo 2:

7) Ejercer la función de órgano de control superior de conformidad con el Artículo III numeral 9 de la Convención Interamericana contra la Corrupción con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

² Ley N° 19.340 Artículo 3

1) Recabar, cuando lo considere conveniente, información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios.

³ Código Penal Artículo 175 (Concepto de funcionario público).- A los efectos de este Código, se reputan funcionarios a todos los que ejercen un cargo o desempeñan una función retribuida o gratuita, permanente o temporaria, de carácter legislativo, administrativo o judicial, en el Estado, en el Municipio o en cualquier ente público o persona pública no estatal.

4. *Reglamentación vigente en la Intendencia de Colonia para los sistema de pasantías y becas (Plan de Primera Experiencia Laboral u otros si los hubiera), incluyendo el mecanismo previsto para las renovaciones.*
5. *Nómina de entidades públicas y privadas participantes en los referidos sistemas de pasantías y becas desde julio de 2015 a la fecha.*
6. *Nómina de jóvenes beneficiarios de dichos sistemas desde julio de 2015 a la fecha.*
7. *Nómina de jóvenes beneficiarios detallados en el punto anterior a los que se renovó la pasantía en el mismo período indicando en cada caso el autorizante de la renovación y adjuntando copia de la resolución respectiva.*
8. *Cualquier otra información que Ud. considere de interés para una mejor comprensión de la situación planteada.*

Finalmente, se le expresaba:

“Siendo de dominio público que por este tema se encuentra en curso un proceso judicial, nos parece importante hacer constar que la participación de la JUTEP se enmarca en lo dispuesto por el artículos 39⁴ de la Ley N° 19.823 de 18 de setiembre de 2019 (anteriormente y con la misma redacción, artículos 38 y 39 del Decreto 30/003)”.

1.4. Por nota de 25 de noviembre de 2019 el Dr. Moreira respondió a la solicitud realizada informando:

“Respecto a las consultas identificadas con los números 1, 2 y 3 es pertinente señalar que los audios que fueran difundidos se encuentran editados, cortados, acoplados y en definitiva, adulterados”

(...)

“Si bien reconozco ser el interlocutor masculino en dichos audios, no es posible determinar la fecha de los mismos puestos que se trata de una edición de diversas conversaciones telefónicas pertenecientes a mi vida personal durante un apreciable lapso. Como resultado de dicha edición elaborada con fines espurios, en los audios se simulan conversaciones fuera del contexto real en las que se mantuvieron y con un significado extrapolado del original.

Conozco a la interlocutora femenina: María José García Vera, correspondiendo señalar que a la fecha reviste la calidad de Edil del Departamento de Colonia”.

Y con respecto a los numerales 4 a 7 de la solicitud formulada, el Sr. Intendente adjuntó:

- **Anexo 1:** Reglamentación actualmente vigente en la Intendencia de Colonia para el sistema de Pasantías y Becas, incluyendo mecanismo para las renovaciones.
- **Anexo 2:** Nómina de entidades públicas y privadas participantes en el sistema de Pasantías y Becas desde julio 2015 a la fecha.
- **Anexo 3:** Nómina de jóvenes beneficiarios de los sistemas de Pasantías y Becas desde julio 2015.
- **Anexo 4:** Nómina de jóvenes beneficiarios de los sistemas de Pasantías y Becas a los que se renovó la Pasantía desde julio 2015 a la fecha y copia de la Resolución respectiva.

1.5. También con fecha 25 de noviembre nueve ediles departamentales del Frente Amplio presentaron un escrito ante la JUTEP con la finalidad de *“solicitar la elaboración de un informe técnico sobre comportamiento y expresiones, de los hechos que han tomado dominio público, sobre una serie de audios que recorrieron nuestro departamento y el país todo, donde la máxima figura municipal, en nuestro departamento, el Intendente Carlos Moreira, protagoniza conductas que se apartan en todos los términos,*

⁴ **Ley N° 19.823 Artículo 39 (Potestad disciplinaria y jurisdicción penal).**- *El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho.*

del comportamiento del buen gobernante y modelo de funcionario público, y que expone mediante propuestas indecentes, un nefasto procedimiento para el ingreso de pasantes y renovación de pasantías a cambio de favores sexuales”.

Basaron su solicitud en la Ley N° 19.823 y realizaban una relación de hechos y comentarios entre los que, a los efectos de este informe, destacamos:

“Por la vía reglamentaria, los ediles, legisladores departamentales, estamos permanentemente y constantemente solicitando datos, pedidos de servicios, mejoras de las prestaciones, que gobernantes de condición ejecutiva, deberán instrumentar o no, pero no existe inconducta en quien solicita, sino precisamente en quien otorga, sabiendo que, en general, son ordenadores de gastos y deben adecuarse a las normativas para sus aprobaciones.

Pedir no es delito, otorgar concesiones fuera de la normativa, sí lo es”

Detallaron a continuación los artículos de la Ley N° 19.823 que a su entender han sido incumplidos por el Sr. Intendente y adjuntaron:

- Copia del pedido de informes realizado en mayo/2019 por el Edil Rodolfo Montaña referido a los cargos de confianza existentes en la Intendencia de Colonia e ingresos realizados por designación directa y respuesta de la Dirección de Recursos Humanos de la Intendencia.
- Copia de los pedidos de información realizados al Ejecutivo Departamental referidos a la “situación funcional, actividades actuales, remuneraciones y metodología de ingreso a la planilla municipal” de los funcionarios Enzo Castrillo Vidal, Paula Rojas, Ana Laura Iraluz Gallardo, Juan Torres D’Erico.
- Proyecto de resolución presentado a la Junta Departamental por los Ediles Hebert Márquez y Fernando Acosta por el que se acusa a Intendente Carlos Moreira ante la Junta Departamental para que la misma dé curso de las actuaciones a la Cámara de Senadores, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 296 de la Constitución de la República.
- Denuncia contra el Dr. Carlos Moreira presentada el 18 de octubre de 2018 por Hebert Márquez, Fernando Acosta y Juan Franggi ante la Fiscalía de Carmelo.
- Ampliación de la referida denuncia, presentada el 24 de octubre de 2019 por los Ediles Hebert Márquez y Fernando Acosta.
- Copia del Reglamento de Pasantías de la Intendencia de Colonia.

1.6. El 4 de diciembre de 2019 presentó un escrito ante la JUTEP la Dra. Beatriz Scapusio Minvielle, en su carácter de abogada defensora del Sr. Intendente de Colonia Dr. Carlos Moreira.

En el mismo manifestaba que habiendo tomado conocimiento a través de trascendidos de prensa de la presentación realizada por ediles de la bancada del Frente Amplio, “viene a agregar documentación relevante y de ineludible conocimiento de integrantes de ese Directorio, que emergen fehacientemente de la investigación preliminar que la Señora Fiscal de Colonia está llevando adelante desde el 18 de octubre de 2019”.

Detallaba a continuación elementos que a su entender han sido probados en la investigación llevada a cabo por la Fiscal Letrada Departamental de Colonia, entre los que destaca:

- Los audios no son originales y fueron obtenidos en forma absolutamente inconsulta y sin autorización por quien fuera pareja del Intendente, María José García Vera.
- Esos audios obtenidos ilegítimamente desde hace casi un año atrás fueron editados, cortados y acoplados a solicitud de la propia interlocutora.
- El contenido de los audios no es veraz y fue manipulado tendenciosamente por terceras personas con clara intencionalidad política.
- Las mentadas “prórrogas de pasantía” no fueron en ningún caso otorgadas.

Agregó copia de dos escritos presentados ante la Fiscalía que la compareciente entiende reflejan el estado de la investigación y en los que consta que el propio Dr. Moreira denunció a María José García Vera por el delito de calumnias y simulación de delito y por el de divulgación de grabaciones de contenido íntimo sin conocimiento ni consentimiento de su interlocutor.

Adjuntó asimismo copia de una pericia privada sobre los audios difundidos que concluye que la grabación fue manipulada en varios tramos, incluso suprimiendo partes y empalmando otras.

1.7. Los Ediles de la Bancada del Frente Amplio presentaron nuevo escrito fechado el 14 de diciembre en el que destacan:

- Que el Fiscal General de la Nación instruyó a su par de la ciudad de Colonia a reunir los distintos elementos que actuaban en relación al caso por lo que puede concluirse que *“el Fiscal General debe haber visto elementos de consumada contumacia para que su actuación sea casi inmediata”*.
- Las decisiones que el sábado 19 de octubre adoptaron el Sector Alianza Nacional y la Comisión de Ética del Partido Nacional en relación al Dr. Carlos Moreira, sugiriendo que este Directorio incorpore a sus actuaciones el informe de censura emitido por dicha Comisión, que se adjuntó.

Agregaban luego consideraciones sobre el régimen de pasantías (“Primera Experiencia Laboral”) señalando que *“existe un aparato armado entre el Intendente de Colonia y la Oficina de la Juventud de la Intendencia”*. Finalmente se adjuntaban copias de actas de la Comisión Pre-investigadora creada por la Junta Departamental de Colonia para analizar el tema, y de diversos artículos de prensa referidos a la actuación de la Comisión de Ética del Partido Nacional.

Posteriormente, los Ediles comparecientes presentaron nueva documentación: ocho actas de sesiones de la Junta Departamental que no pudieron concretarse por falta de quorum y una sesión (Acta N° 92 del 29 de noviembre de 2019) que se levanta por quedar sin quorum cuando se va a tratar el tema de los audios.

1.8. Con fecha 4 del corriente tomó estado público el dictamen de la Fiscal Letrada de Colonia por el que solicitó a la Justicia el archivo de las investigaciones contra el Intendente de Colonia, Dr. Carlos Moreira, en tanto se concluye en el mismo que no existen elementos objetivos suficientes que permitan imputarle los delitos que se denunciaron y por los que se realizó la investigación de oficio.

2) SOBRE EL ROL DE LA JUTEP

2.1. En este contexto, el Directorio de la JUTEP entiende necesario delimitar una vez más el alcance de su actuación, dado que los cometidos del organismo están claramente diferenciados de los de otros actores institucionales.

2.2. Cabe recordar a esos efectos lo señalado en el primer informe hecho público por el actual Directorio (sobre utilización de tarjetas de crédito corporativas de ANCAP, 20 de setiembre de 2017) con respecto al fundamento de su actuación:

“Lo hizo en el marco de la función de órgano de control superior que el Numeral 7 del Art.2 de la Ley No.19340 asigna a la JUTEP dentro de sus cometidos principales y con el objetivo de verificar el adecuado cumplimiento de las normas que rigen el ejercicio de la función pública.

Esta zona de análisis es propia de los organismos de control del Estado, e independiente de las actuaciones que se desarrollan tanto en el ámbito judicial como a nivel de los órganos político-partidarios.

En el ámbito judicial, se determinará la eventual configuración de alguna de las conductas previstas en Libro II, Capítulo IV, del Código Penal (Delitos contra la Administración Pública), pero existen normas específicas que establecen exigencias y prohibiciones que se ubican no en la zona del delito sino en la de las faltas administrativas.

De la misma manera, y más allá del legítimo accionar de los partidos políticos para juzgar comportamientos a la luz de sus definiciones orgánicas, existen también normas específicas en materia de transparencia y probidad, sobre cuyo cumplimiento los funcionarios públicos deben responder ante la ciudadanía toda”.

2.3. En efecto, la determinación de la existencia de eventuales delitos corresponde a la competencia exclusiva del Ministerio Público y el Poder Judicial, y de acuerdo con lo previsto en los Numerales 1, 2 y 3 del Artículo 2 de la Ley N° 19.340 la JUTEP sólo actuará en funciones de asesoramiento o para obtener y

sistematizar pruebas documentales pero siempre a requerimiento del órgano judicial competente o el Ministerio Público.

2.4. Pero además del Código Penal y los delitos en él definidos, existen otras normas que establecen obligaciones, prohibiciones y principios de cumplimiento obligatorio para todos los funcionarios públicos.

Se destacan en ese plano la Ley N° 17.060 del 23 de diciembre de 1998, su Decreto Reglamentario 30/003 ("Normas de Conducta en la Función Pública", vigente hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 19.823) y la Ley N° 19.823 del 18 de setiembre de 2019 ("Código de Ética en la Función Pública").

Los incumplimientos de estas normas no constituyen delitos sino faltas administrativas tal como expresamente lo establece el Decreto 30/003 en su Artículo 38:

Art. 38: (Faltas disciplinarias). El incumplimiento de los deberes explicitados en este decreto y la violación de las prohibiciones contenidas en él constituirán faltas disciplinarias.

Como tales, serán objeto de sanción proporcionada a su gravedad, previa sustanciación del procedimiento disciplinario respectivo, en el que se asegurará la garantía de defensa. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal prevista por la Constitución y por las leyes (inciso 2º del artículo 21 de la ley 17.060).

El mismo concepto, con ajustes menores de redacción, se repite en el Artículo 38 de la Ley N° 19.823.

2.5. La necesaria diferenciación entre delitos y faltas administrativas y sus respectivos ámbitos de aplicación es expresamente reconocida por la Fiscal actuante en el caso, quien expresa en su dictamen: "De lo que viene de exponerse, no es posible, a este criterio y salvo otras resultancias, inferir una manifiesta y clara actuación contraria a la normativa (en sentido amplio), que se traduzca en el exceso de poder y la arbitrariedad requerida en su actuación para la respectiva imputación penal, sin perjuicio de irregularidades de tipo administrativas que pudieren o no existir dentro del Organismo" (subrayado nuestro).

2.6. Es en este plano en el que la JUTEP ha centrado su actuación específica en materia de control, en el marco de los cometidos que le asigna la Ley n° 19.340, en especial en el ya citado Numeral 7 del Artículo 2.

2.7. Algunas de esas normas y especialmente el establecimiento de Principios generales, se enmarcan en lo señalado por el Dr. Carlos Delpiazzo en cuanto a que "puede señalarse una suerte de juridización de la ética respecto del quehacer estatal en general y de la Administración en particular, fundamentalmente a través de normas de Derecho Público que explicitan por un lado y procuran controlar por otro, el actuar de sus agentes"⁵.

2.8. El rol de los Principios es clave en tanto como planteaba la Dra. Delia Ferreira, actual Presidenta de Transparencia internacional, en su disertación en Montevideo el 25 de setiembre de 2018 "no podemos escribir todos los deberes ni contemplar todas las situaciones en la ley, necesitamos algo que sea comprensivo para que el organismo de aplicación pueda decir con fuerza esto no se debe hacer, y el funcionario tenga la obligación de acatar la sugerencia porque hace a un principio de ética pública".

2.9. Es por ello, y al amparo de las normas citadas, que la JUTEP ha entendido necesario señalar, en diversas actuaciones, aspectos vinculados a la Ética Pública compartiendo con el Dr. Carlos Delpiazzo, que "al Derecho Administrativo como garante de la ética pública, le corresponde velar por el desempeño ético de los agentes de la función administrativa, tanto en el momento de acceder al mismo, como durante su desarrollo, y aún después de su cese."⁶

⁵ "El Derecho Administrativo como garante de la Ética Pública", pág. 7, en **Ética y Administración Pública**; Carlos Delpiazzo, La Ley Uruguay, 2017.

⁶ "Marco Regulatorio de la Ética Pública y del Control de la Corrupción en Uruguay", pág. 18, en **Ética Pública y Patologías Corruptivas**; Carlos Delpiazzo-Rodrigo Gesta Leal, Universidad de Montevideo, 2014.

2.10. Finalmente, es necesario reiterar que la JUTEP, como órgano de control con independencia técnica garantizada por la Ley N° 19.340, debe procurar representar los intereses generales al margen de otros intereses, y especialmente de los político-partidarios.

Sus actuaciones se producen en un campo sustancialmente diferente al de los ámbitos orgánicos creados para velar por el respeto de la ética partidaria, cuyo rol se valora pero no puede confundirse con el de esta Junta. Por tal razón los resultados en una u otra instancia no tienen por qué ser similares más allá de que eventualmente puedan coincidir los hechos analizados y los insumos incorporados.

3) ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECABADA

3.1. El caso en consideración tiene elementos que obligan a ser cuidadosos en la determinación y análisis de los hechos.

3.2. En primer lugar, no se ha determinado la fecha exacta en que se produjeron las conversaciones grabadas, dato que resulta determinante para establecer la normativa aplicable ya que como se señaló, en setiembre de 2019 fue promulgada la Ley N° 19.823 mientras que hasta ese momento regía el Decreto 30/003.

Si bien las normas aplicables al caso son similares en ambos textos legales, es importante determinar a cual remitirse, considerando este Directorio que corresponde aplicar el Decreto 30/003 en tanto el Dr. Moreira señala que los audios difundidos en octubre serían de *"meses atrás"* y su abogada defensora los remite a *"casi un año atrás"*.

Como se detalló en el Numeral 1.5 de este informe, los Ediles del Frente Amplio en su presentación invocan la eventual violación de artículos de la Ley N° 19.823 cuando, por lo expuesto, los firmantes consideran que los hechos deben ser analizados a la luz del Decreto 30/003.

3.3. En segundo lugar, el caso bajo estudio se origina en la difusión de audios sobre los que se han planteado, entre otros, dos tipos de cuestionamiento:

- Que su registro y posterior difusión tiene una intencionalidad política.
- Que los mismos han sido editados.

Sobre el primer punto resulta claro que tal posibilidad estaría avalada por el momento de la difusión y la calidad de actores políticos de los intervinientes, pero ello no debe desviar el centro de atención de esta Junta, que es la existencia de hechos que puedan implicar un incumplimiento de la normativa vigente.

Sobre el segundo punto, este Directorio considera que del análisis de la información recabada no se deriva que no hayan existido ni la solicitud de ampliación de pasantías por parte de la Edil participante ni el condicionamiento planteado por el Sr. Intendente para la eventual aceptación de dicha solicitud.

Esa conclusión está respaldada por el hecho de que el Sr. Intendente no niega esos hechos en su respuesta a la JUTEP ni en la conferencia de prensa convocada en forma inmediata a la difusión de los audios y por el contrario, los documentos derivados de su comparecencia ante el órgano partidario expresan que *"reconoció la autoría de la primera conversación pero manifestó no recordar la última"*.

En cambio, aunque con matices de interpretación, este Directorio acordó no tomar en cuenta el segundo audio atendiendo especialmente al hecho de que el mismo se da en el marco de una relación personal preexistente y no aparece explicitado el condicionamiento.

3.4. En tercer lugar el Dr. Moreira y su defensa han señalado que no se accedió a lo solicitado por la Edil García Vera en los audios difundidos.

No hay ninguna información o hecho comprobado que contradiga esa afirmación, por lo que el análisis se realizará sobre la base de que las prórrogas solicitadas no fueron concedidas.

3.5. Finalmente, se entiende conveniente separar lo referente a los audios difundidos (solicitud de prórroga de pasantías y condicionamiento para su eventual aprobación) de lo que hace al funcionamiento general del régimen de pasantías implementado por la Intendencia de Colonia, cuyo análisis se realizará en el Numeral 6 de este informe.

4) NORMATIVA APLICABLE

Tal como ya se señaló, surge de los antecedentes recabados que los audios difundidos corresponderían a conversaciones anteriores a setiembre de 2019, por lo que en el ámbito específico de la JUTEP son de aplicación las disposiciones de la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 y su Decreto Reglamentario 30/003.

4.1. Ley N° 17.060

• **Artículo 20:** *Los funcionarios públicos deberán observar estrictamente el principio de probidad, que implica una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con preeminencia del interés público sobre cualquier otro. El interés público se expresa en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.*

• **Artículo 21:** *Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos. Toda acción u omisión en contravención del presente artículo hará incurrir a sus autores en responsabilidad administrativa, civil o penal, en la forma prescripta por la Constitución de la República y las leyes.*

• **Artículo 22:** *Son conductas contrarias a la probidad en la función pública:*

2) *Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.*

(...)

4.2. Decreto 30/003

• **Art. 9:** (Interés Público). *En el ejercicio de sus funciones, el funcionario público debe actuar en todo momento en consideración del interés público, conforme con las normas dictadas por los órganos competentes, de acuerdo con las reglas expresadas en la Constitución (art. 82 incisos 1° y 2° de la Carta Política).*

El interés público se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos (art. 20 de la ley 17.060).

• **Art. 11:** (Probidad). *El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro (arts. 20 y 21 de la ley 17.060).*

También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las Normas de Conducta en la Función Pública.

• **Art. 14:** (Legalidad y obediencia). *El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución, las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan su actividad funcional así como cumplir las órdenes que le impartan sus superiores jerárquicos en el ámbito de su competencia, dentro de los límites de la obediencia debida.*

• **Art. 16:** (Imparcialidad). *El funcionario público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad (art. 21 de la ley 17.060), lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública.*

Dicha imparcialidad comprende el deber de evitar cualquier tratamiento preferencial, discriminación o abuso del poder o de la autoridad hacia cualquier persona o grupo de personas con quienes su actividad pública se relacione (art. 8º de la Constitución y artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por el artículo 15 de la ley 15.737 de 8 de marzo de 1985).

Los funcionarios deberán excusarse de intervenir o podrán ser recusados cuando medie cualquier circunstancia que pueda afectar su imparcialidad, estando a lo que resuelva su jerarca.

Art. 31: (Prohibición de recibir regalos y otros beneficios). *Prohíbese a los funcionarios públicos solicitar o aceptar dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas, directa o indirectamente, para sí o para terceros, a fin de ejecutar, acelerar, retardar u omitir un acto de su empleo o contrario a sus deberes o por un acto ya cumplido.*

(...)

5) CONCLUSIONES

5.1. Por lo expuesto en el Numeral 3 de este informe, se considera verificado que la Edil María José García Vera solicitó al Intendente de Colonia Dr. Carlos Moreira la prórroga, por fuera de los mecanismos formalmente establecidos, de ciertas pasantías otorgadas en el marco del programa "Primera Experiencia Laboral" y que a su vez el Intendente condicionó la concesión de lo solicitado a conductas personales también ajenas a los mecanismos vigentes.

5.2. Las conductas de ambos funcionarios suponen la violación de los principios de Interés Público (Artículo 9 del Decreto 30/003), Probidad (Artículo 20 de la Ley N° 17.070 y Artículo 11 del Decreto 30/003), Legalidad (Artículo 14 del Decreto 30/003) e Imparcialidad (Artículo 21 de la Ley N° 17.070 y Artículo 16 del Decreto 30/003).

5.3. Han incumplido asimismo con la prohibición establecida en el Artículo 31 del Decreto 30/003 en tanto la misma abarca expresamente la solicitud de favores, promesas u otras ventajas para sí o para terceros, sin que la disposición exija que lo solicitado haya sido efectivamente concedido.

5.4. Debe señalarse que en lo que hace al ámbito de actuación de esta Junta, no es de recibo lo planteado por los Ediles Departamentales comparecientes (Numeral 1.5 de este informe) en el sentido de que "*pedir no es delito, otorgar concesiones fuera de la normativa, sí lo es*". Como ya se señaló, la JUTEP no analiza eventuales delitos y en lo que hace a faltas administrativas el citado Artículo 31 establece clara y expresamente la prohibición de **solicitar**.

5.5. Es de aplicación en el caso lo dispuesto por los Artículos 5 y 39 el Decreto 30/003:

Art. 5: (Responsabilidades en su aplicación). *Serán responsables de controlar la aplicación de estas Normas de Conducta los jercas respectivos de cada unidad o dependencia de los organismos públicos.*

Art. 39: (Potestad disciplinaria y jurisdicción penal). *El sometimiento a la justicia penal de un funcionario público no obsta al necesario ejercicio de la competencia del organismo respectivo, independientemente de la judicial, para instruir los procedimientos internos y adoptar las decisiones que correspondan en virtud de las faltas disciplinarias que se comprobaren en la vía administrativa con arreglo a derecho.*

6) SOBRE EL RÉGIMEN DE "PASANTÍAS"

6.1. A partir de la solicitud de información realizada el 1º de noviembre de 2019 de oficio al Intendente de Colonia, y que el mismo respondiera en tiempo y forma, se realizó un análisis sobre el programa de Primera Experiencia Laboral instrumentado por dicha Intendencia, con especial atención al régimen de renovaciones y su efectiva implementación.

6.2. Dentro de la documentación aportada se encuentra el Reglamento Interno de Pasantías que con respecto a las renovaciones, establece:

"Podrán renovar su pasantía aquellos jóvenes que se desempeñaron en el ámbito público y hayan obtenido una excelente calificación en los últimos dos meses. Se realizará una lista numerada con los excelentes para realizar un sorteo el día del Acto de culminación de la pasantía, mediante el

cual diez jóvenes podrán renovar su experiencia laboral por seis meses más. Dicho sorteo se realiza ante escribano público.

· Quienes salgan sorteados, extenderán su pasantía por seis meses más e incrementarán el estímulo económico en un cincuenta por ciento (50%), obteniendo un estímulo económico de 15.650 (pesos uruguayos quince mil seiscientos cincuenta) nominal.

· Cumplido el año, se realizará otro sorteo también ante escribano público entre los diez jóvenes que renovaron en el área pública, mediante el cual el beneficiado ingresará como funcionario municipal, al escalafón en el cual se desempeñó, al cargo inferior del mismo”.

6.3. La Intendencia también remitió el Decreto Departamental N° 009/2016, que corresponde al Presupuesto Departamental para el actual período de Gobierno, en el que se incluyen disposiciones referentes al régimen de pasantías:

Artículo 106: Fijar en 100 (cien) el cupo máximo de puestos para realizar pasantías laborales “primera experiencia laboral” en la Intendencia de Canelones, las cuales se regirán por las normas aplicables al respecto. Si el número de pasantes al momento de vigencia de esta norma fuese superior al tope establecido, este se reducirá paulatinamente, hasta que se alcance dicho máximo.

Artículo 107: Sin perjuicio del cupo máximo fijado en el Artículo 106, el Ejecutivo Departamental podrá asignar 15 (quince) pasantías conforme al régimen aprobado por la Junta Departamental con fecha 25 de julio de 2008, pudiendo extenderse el plazo de la pasantía hasta por un lapso de 2 (dos) años si existiera informe favorable en cuanto al desempeño del pasante.

Artículo 109: Facultar al Ejecutivo Departamental a establecer un estímulo para los pasantes por cada período de pasantía considerado, el cual consistirá en la renovación por un período similar a aquel en el que se haya desempeñado en la Intendencia, en caso de contar con informes favorables de desempeño de la oficina respectiva.

Adicionalmente, anualmente se podrá ingresar bajo el régimen de contratados hasta 2 (dos) pasantes que hayan culminado su período de pasantía y demostrado cualidades que ameriten su contratación.

6.4. Debe señalarse, en primer lugar que las condiciones establecidas tanto en el Reglamento Interno como en el Presupuesto Departamental, no son coincidentes con las establecidas por las Leyes N° 18.179 de 27 de diciembre de 2010 (De Presupuesto 2010-2014, que en su Artículo 51 define los conceptos de becario y pasante y establece las condiciones para su contratación) y N° 19.133 de 20 de setiembre de 2013 (Normas sobre el Empleo Juvenil cuyo Capítulo IV se titula “De la Primera Experiencia Laboral en el Estado y en Personas Públicas NO Estatales).

6.5. En segundo lugar, y como ya se señaló, se solicitaron y recibieron los antecedentes de las prórrogas de pasantías registradas en la Intendencia de Colonia en el actual período de gobierno, y de su análisis surge:

- Desde julio 2015 ingresaron por el Plan de Primera Experiencia laboral un total de 788 pasantes.
- En el mismo período la Intendencia informa de 43 pasantes a los que se le concedió un número variable de prórrogas: figuran 3 pasantes con 1 prórroga concedida, 9 con 2, 8 con 3, 12 con 4, 6 con 4, 4 con 6 y un pasante al que se le concedieron 7 prórrogas.
- En las Resoluciones por las que se aprueban las prórrogas no hay ninguna referencia a la calificación de “excelente” requerida en el Reglamento ni se menciona que se haya realizado el sorteo ante escribano previsto en dicho documento. En la mayoría de los casos los fundamentos son breves y genéricos: “la necesidad de realizar la extensión de la pasantía a varios funcionarios”, o “que determinados pasantes han cumplido satisfactoriamente la función adjudicada haciéndose necesaria la permanencia de los mismos”
- Algunas Resoluciones abarcan la renovación de pasantías de un número significativo de pasantes: Resolución N° 2176/2016, 23 pasantes, Resolución N° 1153/2017, 20 pasantes, Resolución N° 2253/2017, 20 pasantes, Resolución N° 904/2018, 21 pasantes, Resolución N° 1755/2018, 20 pasantes, Resolución N° 546/2019, 22 pasantes.

- Se recibieron 22 Resoluciones adoptadas entre enero y julio del año 2019 por las que se conceden prórrogas de su pasantía a 53 pasantes.

6.6. Surge claramente de lo expuesto:

- que en lo referente a las prórrogas, no se verifica el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por la propia Intendencia Departamental.
- que por la vía de las prórrogas de las pasantías se contradice el espíritu del plan departamental de “Primera Experiencia Laboral” y el declarado objetivo de que *“sea un disparador hacia la inserción definitiva en el mercado laboral”*.
- que surge de la documentación recibida que el Plan de Primera Experiencia Laboral no fue diseñado para sustituir puestos de trabajo de funcionarios de carrera de la Administración por lo que se les debería asignar funciones que no correspondan a los funcionarios que integran los cuadros funcionales; la renovación continua transforma una figura temporal en permanente, desfigurando la estructura orgánica y perjudicando la carrera funcional.
- que las garantías previstas para la selección de pasantes (cuyo efectivo cumplimiento no fue parte del análisis realizado) no se mantienen en el caso de las renovaciones, no respetándose ni la cantidad de pasantes, ni los plazos máximos de renovación, ni las condiciones (calificación “excelente”) ni la forma de selección (sorteo ante escribano público).
- que la renovación de pasantía aparece en los hechos como un acto discrecional del jerarca lo que habilitaría un inadecuado manejo.

7) RESOLUCIONES Y COMUNICACIONES

7.1. Todas las actuaciones fueron aprobadas por unanimidad por el Directorio de la JUTEP. Con fecha 31 de enero de 2020 se hizo efectiva la renuncia a su cargo del Vicepresidente del organismo, Dr. Daniel Borrelli.

7.2. Una vez aprobado, el informe será remitido al Intendente de Colonia Dr. Carlos Moreira, a la Edil María José García Vera, a los Ediles denunciantes y a la Junta Departamental de Colonia.

7.3. Asimismo, y atendiendo a los cometidos de la JUTEP y a la especial importancia asignada a la transparencia y la participación ciudadana en estos temas, será publicado en la página web de la JUTEP. La publicación será inmediata a efectos de evitar que se produzca dentro del período de 90 días anteriores a las elecciones departamentales previstas para el próximo domingo 10 de mayo.

Montevideo, 7 de febrero de 2020



Matilde Rodríguez
Vocal



Cr. Ricardo Gil
Presidente