

- **Estudio sobre Sumarios
en la Administración Central
2005 - 2008**

Octubre 2009

Directora Dra. Cecilia Menéndez
Subdirectora Dra. Ana Santestevan

Oficina Nacional del Servicio Civil
Presidencia de la República
Uruguay

Plaza Independencia 710 3° y 4° Piso
Tel. 150 int. 3107
www.onsc.gub.uy

Elaborado por el Equipo Técnico del Observatorio
de la Gestión Humana del Estado:

Psic. Ma. Cecilia Clara
Soc. Analía Corti
Mauricio Russi
A/Ec. Joana Urraburu
Ana Azpiroz
Dra. Beatriz Durán
Dra. Laura Bajac (Coordinadora)

Coordinación de este estudio: Psic. Ma. Cecilia
Clara.

Este informe contó con la colaboración y aporte
del Esc. Emilio Cabillón, el T/A Gustavo
Niscivoccia, el Dr. Fabrizio Scrollini, Procuradora
Lucía Berro, y de todo el equipo de Registro de
Sumarios, y el Registro de Vínculos con el Estado.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene como objetivo analizar los procesos sumariales dentro de los organismos de la Administración Central (Incisos 2 al 15) en el período que abarca entre el 1º de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008, cuya información se encuentra centralizada en el Registro General de Sumarios Administrativos, de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Su fin es contribuir al análisis del comportamiento de la Administración Central del Estado uruguayo en materia de cumplimiento de las normas disciplinarias.

El estudio se centra en el análisis de las variables siguientes:

- a) las causas que motivan la realización de sumarios;
- b) las características de la población sumariada por edad y sexo;
- c) el alcance de las medidas disciplinarias (sanciones) aplicadas por el Estado.

Se espera discriminar cuáles son los principales riesgos en el cumplimiento de los deberes funcionales, así como identificar organismos que presentan una alta ocurrencia en materia disciplinaria.

Este estudio se inscribe dentro del debate sobre la inclusión de los conceptos de Calidad y Ética en la Función Pública, aspectos trabajados en forma sistemática por los Estados, plasmados en distintos documentos, entre ellos, la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, adoptada por la Oficina Nacional del Servicio Civil, como instrumento de referencia para la modernización y profesionalización de los sistemas de administración y gestión.

La ética de la función pública se basa en un sistema profesional de carrera, regido por los principios de mérito y neutralidad política, cuya fuerza de trabajo debe atenerse a normas de integridad, conducta y servir a los intereses públicos. (Klingner, D., 2004)

Se espera de los funcionarios públicos el respeto a las normas de la función pública recogidas en manuales y normas internas de cada organización de trabajo. La violación de los deberes funcionales hace incurrir en responsabilidad al funcionario, facultando a la Administración a ejercer el Poder Disciplinario.

Por Poder Disciplinario se entiende la facultad que tiene la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido a esos efectos, con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo.

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios, regulado por el Decreto 500/991 de 27 de setiembre de 1991 y modificaciones.

El referido procedimiento, según su objeto, se distingue en:

- Investigación administrativa: cuando se presume que existe una irregularidad o un ilícito, pero falta su comprobación o no se han individualizado el o los responsables.
- Sumario administrativo: cuando ya hay un funcionario imputado y se trata de determinar su responsabilidad o esclarecer su participación en el hecho o acto irregular, siendo estos últimos los que se inscriben en el Registro General de Sumarios Administrativos.

La acción disciplinaria es generalmente el último de una serie de pasos graduales, cuando las conductas y/o desempeño no cumplen con lo establecido por la organización en relación a las pautas de conducta y rendimiento esperados.

En tal sentido se puede afirmar que los procesos disciplinarios persiguen:

- a) Sancionar a quienes incumplieron con las normas establecidas
- b) Reestablecer el orden
- c) Ejemplarizar y reforzar las conductas deseables

Para el análisis de la disciplina en el Estado, se incluye un marco conceptual diferente al normativo, brindado desde el Desarrollo Organizacional. Se refiere al concepto de contrato psicológico.

El contrato psicológico implica que *existe un acuerdo tácito entre individuo y organización en respetar y observar por ambas partes derechos, privilegios y obligaciones, consagrados por las costumbres y por las normas de la organización*. Las necesidades y expectativas de contar con una carrera, de acceder a cargos de mayor responsabilidad, de ser tratado con justicia y de ser valorado por la organización forman parte habitualmente de esas expectativas implícitas para el funcionario.

Desde este marco, la necesidad de tomar una acción disciplinaria estaría simbolizando un fallo en el ajuste de las expectativas y obligaciones entre la organización, o quien supervisa, y el funcionario.

En este sentido el valor de analizar el ejercicio del poder disciplinario en la Administración radica en su capacidad de dejar al descubierto algunos desajustes y/o carencias a nivel de la gestión humana.

Principales Hallazgos

Causas de los Sumarios

En el período que abarca desde el 01/01/2005 al 31/12/2008 se han realizado 6.669 sumarios, de los cuales 4.276 han concluido.

Es importante para la comprensión de este estudio, considerar que la unidad de análisis es el sumario y no el sumariado, ya que un funcionario sumariado puede serlo por más de un sumario.

En tal sentido, al momento de relacionar sumarios con funcionarios sumariados obtenemos que el 71% de los sumarios corresponde a 4.749 funcionarios con un único sumario iniciado en el período, mientras que el 29% de los sumarios restantes corresponden a 843 funcionarios con más de un sumario iniciado en el período.

La cantidad de sumarios iniciados representan un promedio anual del 3,1 % de los funcionarios si se contara un sumario por persona, aunque considerando que 843 personas reiteran sumarios, ese porcentaje corresponde a un 2,6% de funcionarios.

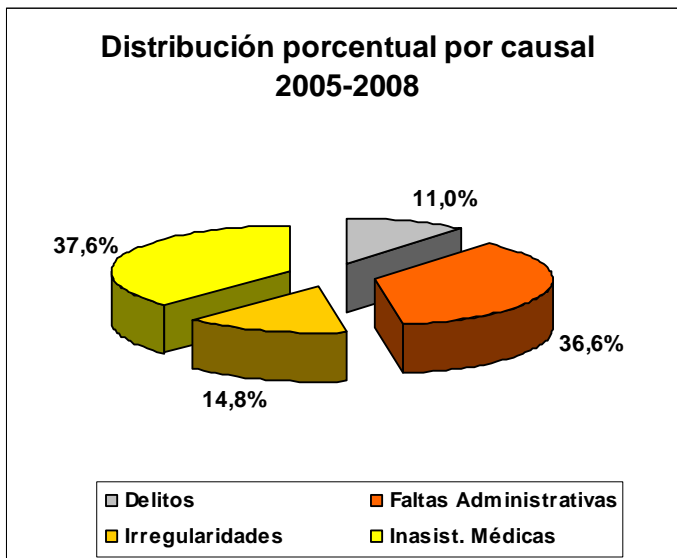
Considerando la naturaleza de los hechos que motivaron los sumarios, hemos realizado un agrupamiento de causales en las siguientes categorías, **únicamente** a efectos de este estudio:

Presunción de delito: los sumarios iniciados por presunción de delito representan un 11% del total de sumarios. Esta categoría incluye encubrimiento, estafa, falsificación, fraude, lesiones personales, etc.

Faltas administrativas: las faltas administrativas representan el 36,6% del total de sumarios. Se incluyen todos los incumplimientos en los que el funcionario incurre por acción u omisión en el desempeño de sus funciones.

Inasistencias médicas: el grupo de sumarios iniciados por inasistencias por enfermedad certificadas por médico, representa el 37,6% del total de sumarios; junto con las faltas administrativas conforman la mayoría de las causales.

Irregularidades: por último, se ha discriminado el grupo de las denominadas "irregularidades", son los sumarios originados por otras razones que no entran en ninguna de las anteriores categorías, representan el 14,8% del total de sumarios.



Sexo y Edades de las personas sumariadas

El análisis desde una perspectiva de género da cuenta de una prevalencia masculina de los sumarios, con un 61% de sumarios iniciados a hombres y el 39% a mujeres.

Al analizar la distribución de sexo por causal para los sumarios iniciados por "Presunción de Delitos" (11% del total de sumarios) se obtiene una marcada mayoría de hombres sobre mujeres.

Por el contrario, en la causal "Inasistencias Médicas" prevalece el inicio de sumarios en la población femenina, lo que coincide con otros hallazgos realizados en países de América del Sur. (Danatro, D., 2005)

La mayor parte de los sumariados hombres y mujeres (62%) se ubica en el rango de 37 a 55 años, coincidentemente con el perfil etario de los funcionarios de la Administración Central (Fainstain, 2009). Solamente el 10% de los sumariados tienen menos de 36 años.

Sanciones

De acuerdo a los resultados obtenidos **la mayoría de los sumarios concluidos (54%) no finaliza en una sanción.**

En dicho resultado incide que el 79% de los sumarios por inasistencias médicas y el 49% de los causados por faltas administrativas, no culmina con una sanción.



Para el 29,9% de los sumarios concluidos se aplicaron sanciones de naturaleza económica, como la retención de salarios parcial o total.

Las sanciones por presunción de delito representan un 13,4% del total de sanciones.

TABLA DE CONTENIDO

I. Introducción	8
II. Marco conceptual	10
III. Marco jurídico	14
IV. Objetivos del estudio	19
V. Metodología	20
VI. Análisis de datos	22
• Situación general	22
• Causales de sumarios administrativos	25
• Distribución de causales por Inciso	27
• Evolución de sumarios según causal	29
• Género y sumarios	32
• Sumarios por edad	35
• Sanciones	37
VII. Conclusiones	40
VIII. Referencias bibliográficas	45
IX. Índice de tablas	46
X. Índice de gráficas	47

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene el propósito de lograr una aproximación al conocimiento en materia de procesos disciplinarios en la Administración Central del Estado uruguayo, tomando como referencia el período 2005-2008.

Se pretende identificar qué tipos de incumplimientos funcionales se hallan en ese ámbito, las causas que les dieron origen, así como las características de los funcionarios sumariados de acuerdo a sus perfiles por sexo y edad.

Asimismo interesa conocer de qué forma la Administración ejerce su poder sancionatorio y el alcance de las medidas disciplinarias aplicadas.

Se propone tratar el tema de los sumarios desde una perspectiva multidisciplinaria, de modo de enriquecer el análisis.

De este modo el estudio pone énfasis en la importancia de considerar aspectos como la cultura organizacional, la organización del trabajo y las prácticas de gestión de los recursos humanos.

Por último surgen interrogantes para orientar a la reflexión acerca del sentido de las sanciones que se aplican y su impacto, en tanto el poder disciplinario procura el mantenimiento de un orden para facilitar una Administración más ordenada, eficaz y eficiente en sus cometidos.

A continuación el capítulo II introduce el Marco Conceptual utilizado. Se presenta la noción de contrato psicológico para dar cuenta de las complejidades de las relaciones laborales, ya que *el contrato psicológico es un acuerdo tácito entre individuo y organización*, que alude a reglas no escritas ni explícitas reguladoras de los vínculos entre organización y trabajadores.

En el capítulo III se introduce el tema del Poder Disciplinario del Estado y el Marco Jurídico que rige los procesos disciplinarios.

Define qué es el sumario administrativo, quiénes son pasibles de ser sumariados, distinguiendo entre faltas administrativas y sumarios, dentro de ellos los sumarios por inasistencias médicas, aspecto central en este estudio.

En el capítulo IV y V se presentan los Objetivos Generales y Específicos del presente trabajo y la Metodología utilizada.

El capítulo VI presenta los principales hallazgos de este estudio: cantidad de sumarios en el período y su distribución por Inciso; la evolución de los sumarios en el período indicado, la identificación y agrupamiento de las causales de los sumarios; su distribución según edad y sexo, la cantidad

de funcionarios efectivamente sumariados; la identificación y agrupamiento de las sanciones aplicadas y su distribución según el tipo de causal.

El capítulo VII presenta las conclusiones a las que se ha arribado a partir del análisis presentado en el capítulo anterior.

En el capítulo VIII se sugiere algunas recomendaciones a partir de las conclusiones obtenidas.

II. MARCO CONCEPTUAL

Dentro de los procesos de reforma y modernización del sector público en los gobiernos latinoamericanos, subyace la idea de profundizar los procesos democráticos como forma de lograr el fortalecimiento político-institucional, a través de lograr una mayor inclusión y participación de las fuerzas sociales de la ciudadanía.

Criterios como eficiencia y eficacia, información al alcance de los ciudadanos, transparencia en la gestión, han sido adoptados en este marco de transformaciones apuntando a lograr un redimensionamiento del concepto de función pública.

Parte de esta nueva cultura es el compromiso de sus funcionarios con el servicio público, que prioriza las necesidades e intereses comunes de la ciudadanía, en contraposición a privilegiar intereses políticos-partidarios, personales, corporativos, etc.

Que el funcionario se interiorice de su condición de estar al servicio del ciudadano y la noción de rendir cuentas por lo que se hace o no se hace ("accountability"), son sustanciales para llevar adelante un modelo de gestión que proporcione respuestas efectivas y en cantidad suficiente para las necesidades, expectativas y demandas ciudadanas, en un escenario de diálogo social con las instituciones.

Ello ha impulsado el debate sobre la inclusión de los conceptos de Calidad y Ética en la Función Pública, aspectos trabajados en forma sistemática por los Estados, plasmados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y la Carta Iberoamericana de Calidad de la Gestión Pública, creados como instrumentos de referencia para la modernización y profesionalización de los sistemas de administración y gestión, cuyo eje es recuperar ese carácter instrumental de la Administración para el desarrollo y conservación del bien común.

La ética puede definirse como un conjunto de normas morales y principios reguladores de toda actividad humana, pero es también la disposición al hábito moral y la adecuación al ideal humano. (Rodríguez-Arana Muñoz, J., 2004)

Por ello la ética de la función pública se basa en un sistema profesional de carrera, regido por los principios de mérito y neutralidad política, cuya fuerza de trabajo debe atenerse a normas de integridad, conducta y servir a los intereses públicos. (Klingner, D., 2004)

Este principio del mérito y neutralidad asegura una gestión de los recursos humanos libre de arbitrios, en la cual se promueve una carrera profesional

en base a las capacidades, habilidades y conocimientos demostrados en el desempeño del puesto. Asimismo se espera de los funcionarios públicos el respeto a las normas de la función pública recogidas en manuales y normas internas de cada organización de trabajo. Para su aplicación existen también garantías procedimentales recogidas en las normas de disciplina, con el fin de que no se ejerzan acciones arbitrarias.

Puede afirmarse entonces que las relaciones entre el Estado y sus funcionarios en el ejercicio de sus derechos, deberes y obligaciones se encuentran suficientemente pautadas.

Ahora bien, desde el campo del Desarrollo Organizacional se ha brindado el concepto de contrato psicológico (Schein, E., 1992), regulador de los vínculos entre los mandos gerenciales de la organización y los funcionarios, los cuales trascienden ese marco normativo al que se aludía.

Dicho concepto facilita la comprensión de las contingencias que se suceden en el seno de las relaciones laborales.

El contrato psicológico implica la existencia de un conjunto de acuerdos y/o expectativas, no escritas en parte alguna, que operan entre cualquier miembro y otros miembros y dirigentes de la organización. Este concepto conlleva el supuesto de que en la relación individuo-organización existe, necesaria e implícitamente, una correspondencia recíproca basada en contratos e intereses mutuos.

Aunque no exista un acuerdo formal expresado claramente, *el contrato psicológico es un acuerdo tácito entre individuo y organización*, en el sentido de que una amplia variedad de derechos, privilegios y obligaciones, consagrados por las costumbres y también por las normas de la organización, serán respetados y observados por las dos partes.

Esas expectativas son implícitas y se vinculan íntimamente con la cultura de la organización, así como se sustentan en los valores de sus miembros individualmente y los valores que la organización promueve.

Las necesidades y expectativas de contar con una carrera, de acceder a cargos de mayor responsabilidad, de ser tratado con justicia y de ser valorado por la organización forman parte habitualmente de esas expectativas implícitas para los trabajadores. Esta necesidad de reconocimiento por parte de la persona podrá ir variando de acuerdo a su trayectoria laboral, al sentido de pertenencia con su organización, a la identificación que siente con lo que hace y a los logros alcanzados.

Por tanto, el contrato psicológico cambia con el tiempo a medida que cambian las necesidades de la organización y las del individuo (Schein, E., 1992).

Cuando las expectativas y obligaciones de una parte y otra entran en conflicto, puede verse reflejado en una baja productividad, desinterés por la tarea, incumplimientos de diversos tipos y desviaciones a las normas que rigen las obligaciones pactadas y, consecuentemente, dando lugar a la aplicación de acciones disciplinarias.

La acción disciplinaria es generalmente el último de una serie de pasos graduales en el tratamiento de un empleado cuyas conductas y/o desempeño contraviene lo establecido por la organización, en relación a las pautas de conducta y rendimiento esperados.

En tal sentido las finalidades de los procesos disciplinarios pueden resumirse en:

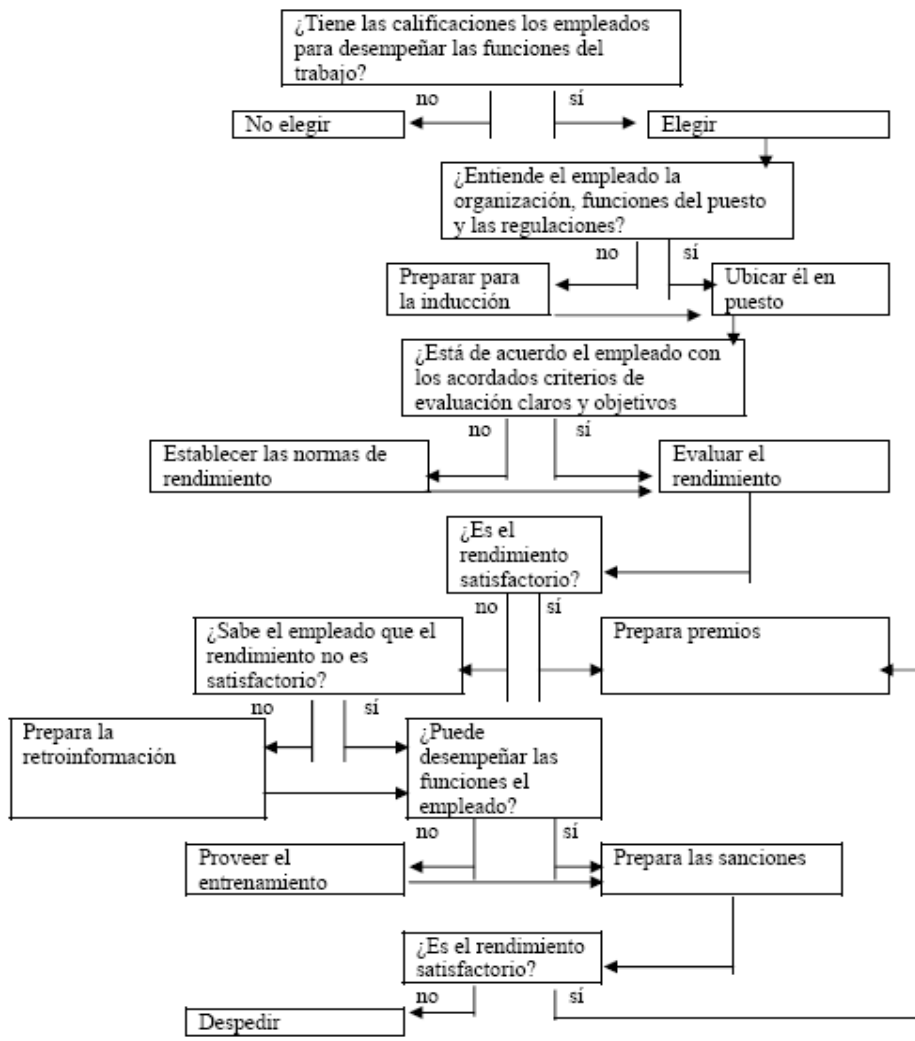
- a) Sancionar a quienes incumplieron con las normas establecidas
- b) Reestablecer el orden allí donde fue quebrantado
- c) Ejemplarizar y reforzar las conductas deseables

Desde el concepto de contrato psicológico, esta necesidad de tomar una acción disciplinaria estaría simbolizando un fallo en el ajuste de las expectativas y obligaciones entre la organización, o quien supervisa, y el empleado. Ahora bien, los fallos pueden estar dados por múltiples variables.

Una de ellas radica en políticas poco claras o inexistentes de gestión humana, a partir de lo cual las acciones de indisciplina pueden ser reveladoras para indagar en aspectos tales como diseño del trabajo, proceso de selección, proceso de evaluación del rendimiento, la inducción, la formación en calidad y cantidad, y los procesos de comunicación.

Si se acepta el supuesto de que los procesos disciplinarios dentro del Estado podrían estar dando cuenta de algunas insuficiencias en la gestión del componente humano, el siguiente esquema ofrece una orientación general sobre buenas prácticas, cuestiones que debería plantearse quien toma decisiones al momento de considerar sanciones.

Diagrama del proceso para la toma de decisiones en gestión humana



Fuente: Dr. Donald Klingner. "La ética pública".

La importancia de valorizar el capital humano, o sea, el componente conformado por el conocimiento, los valores, la creatividad, el potencial de innovación de las personas que es aportado dentro de la organización, es ya un hecho a nivel de gobiernos y empresas de todo el mundo.

En este sentido, la disciplina ejercida por el Estado puede ser reveladora de algunos de los desajustes y/o carencias a nivel de la gestión humana, dentro de la complejidad que supone la vida organizacional.

III. MARCO JURÍDICO

La administración tiene la obligación de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios a su cargo. Para lograrlo es menester que pueda exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometan faltas. Dentro del régimen estatutario que regula la función pública, ese poder jurídico es de principio. Tal es el fundamento y la finalidad de las potestades disciplinarias de la administración (Sayagues Laso, p. 323).

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

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

El sujeto de la sanción es un **servidor público** porque, si no existe el vínculo funcional, resulta imposible sancionar, de acuerdo al artículo 169 del Decreto Nº 500/991 que refiere a funcionario.

Las sanciones disciplinarias pueden ser de diversos tipos, y van desde las leves, como la observación o la censura, hasta las más severas, como la destitución (Sayagues Laso, p. 327 a 329):

- Observación, censura y apercibimiento. Por lo general su regulación es puramente reglamentaria. Son las sanciones más leves. El apercibimiento es una amonestación con prevención de una sanción mayor para el caso de reiterarse la falta.

- Suspensión. Las suspensiones pueden ser con sueldo, a medio sueldo o sin sueldo. Están previstas en diversas leyes en forma expresa. Las suspensiones hasta tres meses serán sin sueldo o a medio sueldo, según la gravedad del caso, y las de tres a seis meses, siempre sin sueldo (art. 22 del Decreto-Ley 10388, art 224 del D.500/991). La Administración puede privarle del sueldo, ya que siendo el sueldo la retribución por servicios prestados, su privación es consecuencia lógica de no haber trabajado el funcionario durante el período de la suspensión (art. 225 del D. 500/991).

- Traslado. Los traslados no siempre constituyen medidas disciplinarias, pues a veces responden a razones de buen servicio. Sólo pueden disponerse para cargos de análoga función y de igual grado jerárquico, excepto en el caso del art. 37 de la Ley Nº 18.046. No obstante, la

potestad de decretar traslados como sanción disciplinaria, está sujeta a ciertas limitaciones y debe manejarse con prudencia, porque fácilmente puede incurrirse en excesos que comprometerían la responsabilidad de la administración (Sayagues Laso, p. 328).

- Arresto. El arresto o detención necesitan ley que lo autorice. Se halla autorizada habitualmente en los servicios militares y en los de policía del orden y seguridad (Sayagues Laso, p. 329).

- Destitución. El cese en las funciones públicas por decisión unilateral de la administración en razón de faltas cometidas, es una de las sanciones disciplinarias más severas (Sayagues Laso, p. 329). Es una potestad que se encuentra considerablemente restringida: se necesita causales determinadas, procedimiento que asegure la justicia de la decisión, oportunidad de defensa, pronunciamiento de tribunales de disciplina, venia de otro órgano, etc. (Sayagues Laso, p. 364).

- Pérdida de los derechos jubilatorios. Si la falta que motiva la destitución es de cierta gravedad, puede declararse que apareja también la pérdida del derecho jubilatorio – arts. 39 a 43 de la Ley N° 9.940- (Sayagues Laso, p. 374).

- Puede haber otras sanciones como la postergación o pérdida del derecho al ascenso durante un cierto lapso, retrogradación en el respectivo escalafón.

Las penas disciplinarias “tienen toda su razón de ser en el fin que persiguen: el mejoramiento del servicio” (Mayer, O., 1982). El objetivo que se persigue con la potestad disciplinaria es la custodia del orden administrativo a través de correctivos a las conductas desviadas de los deberes funcionales. (Ballen, R., 1998)

El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. El procedimiento disciplinario se regula por el Decreto N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 420/007 de 7 de noviembre de 2007.

El referido procedimiento, según su objeto, se distingue en:

- Investigación administrativa: se presume que exista una irregularidad o un ilícito, pero falta su comprobación o no se han individualizado el o los responsables.
- Sumario Administrativo: existe un funcionario imputado y se trata de determinar su responsabilidad o esclarecer su participación en el hecho o acto irregular, siendo estos últimos los que se inscriben en el Registro General de Sumarios Administrativos.

El Registro General de Sumarios Administrativos nace a la vida jurídica, como respuesta a la necesidad de la Administración Pública de centralizar la información relativa a los sumarios administrativos que se instruyan a los funcionarios públicos.

La referida información constituye un insumo significativo en el proceso de selección de personal, 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.

La información de la que dispone el Registro General de Sumarios Administrativos se consulta en forma previa a la designación o redistribución de funcionarios, conforme con lo establecido en el artículo 16 del Decreto N° 302/994. En dicho sentido, la normativa general de funcionarios contenida en la Sección II, Capítulo I de la Ley No. 18.172 de 31 de agosto de 2007 en su artículo 4 establece: "Las personas que, previo sumario administrativo, hayan sido destituidas como consecuencia de la comisión de falta administrativa grave mediante decisión firme, o incumplimiento de sus obligaciones, sea en condición de funcionario público o bajo cualquier otra modalidad de vinculación, no podrán ser objeto de una nueva designación o contratación pública".

El inciso segundo del artículo 185 del Decreto N° 500/91 establece la obligación de cursar las comunicaciones pertinentes al Registro General de Sumarios de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de conformidad con las normas vigentes.

A su vez, el artículo 13 del Decreto N° 302/994 de 28 de junio de 1994 comete la responsabilidad de realizar la comunicación a la autoridad estatal que disponga el sumario.

La obligación de realizar la comunicación alcanza a la Administración Central y Descentralizada (Decreto N° 302/994 de 28 de junio de 1994).

En el Registro General de Sumarios Administrativos se inscriben las comunicaciones iniciales y complementarias de sumarios administrativos. El acto administrativo con el que culmina el sumario puede declarar la inexistencia de responsabilidad o bien puede aplicar sanciones.

Faltas Administrativas

La falta susceptible de sanción administrativa es todo acto u omisión del funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales (art. 169 del Decreto N° 500/991).

La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aún siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables (art. 182 del D.500/991).

El sumario administrativo es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa (art. 169) y a su esclarecimiento (art.183 del D.500/991). Como consecuencia del sumario los derechos del funcionario pueden verse limitados, suspendidos, desaparecer o pueden recobrar Vigencia.

Tipos de procedimiento

- Investigación administrativa
- Sumario Administrativo General
- Sumario por Inasistencias
- Sumario de funcionarios sometidos al Fuero Penal
- Sumario de funcionarios condenados por el Fuero Penal
- Abandono del cargo
- Sumario por ineptitud física o mental
- Sumario por ineptitud profesional

Estos procedimientos pueden ser precedidos por denuncias e informaciones de urgencia.

Sumario por Enfermedad o Ineptitud Física o Mental

El sumario administrativo por enfermedad no es un sumario propiamente dicho por tener diferencias esenciales con éste. El sumario por enfermedad tiene por objeto comprobar la ineptitud física o mental, absoluta, total y permanente del funcionario para desempeñar sus funciones. En el sumario por enfermedad, no existe falta administrativa.

El artículo 12 de la Ley N° 16.104 dispone que el funcionario público que "en un período de 12 meses incurra en más de 30 inasistencias o por un período de 24 meses en más de 50 inasistencias (justificadas o no, pero que no ingresen en el supuesto del art. 6 de la Ley N° 17.678, porque en ese caso se aplicará la misma), se le instruirá un sumario administrativo".

Si del sumario surgiere que el funcionario padece ineptitud física o mental permanente, la autoridad competente lo suspenderá preventivamente, procediendo a su destitución cuando termine el sumario, previa venia del Senado, si así correspondiera.

“Cuando fuese debidamente comprobado que un funcionario en uso de licencia por enfermedad no cumple las disposiciones reglamentarias será observado en su legajo por la causal de omisión de tareas, sin perjuicio de la instrucción del sumario en atención a la gravedad del incumplimiento” (artículo 14 de la Ley Nº 16.104 inc. 1º., en la redacción dada por la Ley Nº 16.736, art.30). “Los médicos no extenderán más de dos veces certificaciones sucesivas. Vencidos los períodos correspondientes, la certificación para otros tres meses deberá expedirse por una Junta de Médicos de Salud Pública que establecerá si de la enfermedad o de su curso ha derivado o no una imposibilidad permanente para el desempeño del cargo”.

El art. 69 de la Ley Nº 17.556 dispone que “Las inasistencias motivadas por enfermedad que no determinen la imposibilidad permanente para el cumplimiento de las funciones, podrán prolongarse hasta un año. Por resolución fundada de una Junta de Médicos de Salud Pública se podrá extender el plazo por hasta un año más. Vencido dicho plazo, se procederá a la destitución según lo establecido por el art. 12 de la Ley Nº 16.104 del 23 de enero de 1990”.

Sumario por Ineptitud Profesional

Otra norma que se debe considerar es el artículo 19 del Decreto- Ley Nº 14.416: “A los funcionarios públicos que durante dos períodos de calificación consecutivos no sobrepasen el 30 % del puntaje máximo se les instruirá un sumario administrativo para comprobar su ineptitud. Si del sumario surgiera la incapacidad del funcionario para desempeñar las tareas inherentes a su cargo presupuestal quedará configurada la causal de ineptitud para proceder a la destitución. Si del sumario no surgiera causal de destitución, la ONSC asesorará al Poder Ejecutivo sobre el destino adecuado que deberá adjudicarse al funcionario”.

IV. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Objetivo general

Analizar los procesos disciplinarios en la Administración Central iniciados dentro del período 2005-2008, a partir de la información centralizada en el Registro General de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Objetivos específicos

- a) Conocer las causas de incumplimientos en materia de deberes funcionales y sus principales variables.
- b) Analizar las medidas disciplinarias en la Administración para contribuir a comprender los principales problemas en la materia.
- c) Proporcionar información de utilidad para la elaboración de estrategias en gestión humana.

V. METODOLOGÍA

Fuentes de información

Primarias:

- Datos contenidos en el Registro General de Sumarios de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Secundarias:

- Relevamiento del marco jurídico sobre Sumarios en el Estado.
- Informe sobre Vínculos laborales con el Estado (2005-2008).
- Investigación de otros estudios similares, nacionales e internacionales, ya sea en materia de género, salud, trabajo, etc. que contribuyan a esclarecer los resultados obtenidos.

Objeto de estudio

Se analizan los sumarios iniciados en organismos de la Administración Central dependientes del Poder Ejecutivo (Incisos 2 al 15), entre el 1º de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2008 inclusive, que se encuentran en la base de datos del Registro Nacional de Sumarios Administrativos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

De acuerdo al Decreto 500/991 y modificativas, los organismos que conforman la Administración Central están obligados a comunicar todas las actuaciones referidas a sumarios para ser incorporadas a dicho Registro.

Exclusiones del objeto de estudio

Se excluye a todos los vínculos laborales que no adquieran la calidad de funcionario público.

Con respecto al personal del Ministerio del Defensa perteneciente al escalafón K (militar) también fue excluido por regirse por otra normativa disciplinaria.

Análisis de la información

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

Unidad de análisis

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

VI. ANÁLISIS DE DATOS

Situación general

En el período que abarca desde el 01/01/2005 al 31/12/2008 se han realizado un total de 6.669 sumarios en la Administración Central, cifra que representa un promedio de 1.667,25 sumarios por año. De éstos, 4.277 (64%) han concluido al 31/12/2008.

Los sumarios iniciados representan un promedio anual del 3,1% de los funcionarios públicos. Si se toma como unidad de análisis el funcionario y no el sumario se tiene que en la Administración Central, en el periodo estudiado, se han iniciado sumarios a un promedio de 2,6% de los funcionarios públicos por año.

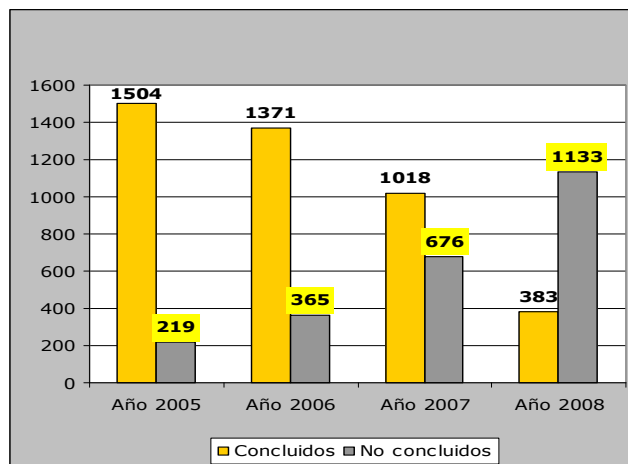
Al analizar la evolución del comportamiento de la Administración respecto a sus iniciativas de proceder a acciones disciplinarias, vemos que las mismas mantienen sus valores en el mismo entorno, observándose un leve descenso hacia el año 2008.

Los sumarios iniciados con fecha más cercana al corte, esto es al 31 de diciembre de 2008, aún se encuentran en trámite, debido a la duración normal del correspondiente proceso. En este sentido encontramos que al 31 de diciembre de 2008 se habían concluido el 87 % de los sumarios iniciados en el 2005, el 79 % de los iniciados en el 2006, el 60 % de los iniciados en 2007, y el 25 % de los iniciados en el 2008.

Tabla 1: Cantidad de sumarios iniciados y concluidos al 31/12/2008

	Iniciados	Concluidos	% concluidos
2005	1723	1504	87
2006	1736	1371	79
2007	1694	1018	60
2008	1516	383	25
Total	6669	4276	64

Gráfica 1: Cantidad de sumarios concluidos y no concluidos al 31/12/08



En las siguientes Tablas (3 a 6) se presentan las cantidades absolutas de sumarios iniciados por inciso y por año y los promedios de sumarios iniciados por funcionario en el período.

Tabla 2: Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2005.

INCISO	Funcionarios públicos	Concluidos	En trámite	Total general	Promedio de sumarios iniciados por funcionario
Presidencia	820	28	0	28	3,4
MDN*	2035	9	2	11	0,5
MI	26683	582	92	674	2,5
MEF	4662	323	9	332	7,1
MRREE	541	1	0	1	0,2
MGAP	2313	26	8	34	1,5
MIEM	372	38	3	41	11,0
MTD	1152	19	3	22	1,9
MTOP	4444	7	6	13	0,3
MEC	2522	122	33	155	6,1
MSP	12832	259	53	312	2,4
MTSS	811	70	8	78	9,6
MVOTMA	351	19	1	20	5,7
MIDES	9	1	1	2	22,2
Total	59547	1504	219	1723	2,9

*Se excluye al personal que reviste en el Escalafón K (Militar) por estar sujeto a otro régimen.

Tabla 3: Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2006.

INCISO	Funcionarios públicos	Concluidos	En trámite	Total general	Promedio de sumarios iniciados por funcionario
Presidencia	922	35	3	38	4,1
MDN	1668	7	4	11	0,7
MI	26850	625	103	728	2,7
MEF	4631	325	25	350	7,6
MRREE	556	0	2	2	0,4
MGAP	2319	44	7	51	2,2
MIEM	380	7	4	11	2,9
MTD	1123	29	26	55	4,9
MTOP	3722	1	1	2	0,1
MEC	2849	39	61	100	3,5
MSP	14502	211	109	320	2,2
MTSS	953	40	15	55	5,8
MVOTMA	407	3	1	4	1,0
MIDES	82	5	4	9	11,0
Total	60964	1371	365	1736	2,8

Tabla 4: Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2007.

INCISO	Funcionarios públicos	Concluidos	En trámite	Total general	Promedio de sumarios iniciados por funcionario
Presidencia	875	31	8	39	4,5
MDN	1859	12	6	18	1,0
MI	27456	377	292	669	2,4
MEF	4468	258	52	310	6,9
MRREE	546	0	0	0	0,0
MGAP	2157	19	10	29	1,3
MIEM	347	21	6	27	7,8
MTD	1348	29	13	42	3,1
MTOP	3593	0	3	3	0,1
MEC	2770	83	56	139	5,0
MSP	596	133	186	319	53,5
MTSS	944	38	32	70	7,4
MVOTMA	405	17	6	23	5,7
MIDES	133	0	6	6	4,5
Total	47497	1018	676	1694	3,6

*Ver situación de MSP por traspaso de funcionarios a ASSE

Tabla 5: Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2008.

INCISO	Funcionarios públicos	Concluidos	En trámite	Total general	Promedio de sumarios iniciados por funcionario
Presidencia	863	17	22	39	4,5
MDN	1535	1	14	15	1,0
MI	28071	27	406	433	1,5
MEF	4312	186	227	413	9,6
MRREE	544	0	1	1	0,2
MGAP	2103	12	61	73	3,5
MIEM	327	7	15	22	6,7
MTD	1494	26	32	58	3,9
MTOP	3695	1	7	8	0,2
MEC	2224	20	104	124	5,6
MSP	595	58	194	252	42,4
MTSS	985	9	30	39	4,0
MVOTMA	409	20	19	39	9,5
MIDES	162	0	0	0	0,0
Total	47319	384	1132	1516	3,2

El Ministerio de Economía y Finanzas presenta una alta cantidad de sumarios, los mismos representan un promedio del 7,76% de sus funcionarios, confirmando su ubicación en términos absolutos y relativos como uno de los organismos que más sumarios ha iniciado.

Otros Ministerios que en términos porcentuales presentan un mayor índice de procedimientos sumariales son el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), manteniendo promedialmente durante el período analizado un 5,75% y 6,75% respectivamente.

El Ministerio del Interior presenta el mayor número de casos en cantidades absolutas, sin embargo se observa que el total de sumarios realizados en el período 2005-2008 ha representado solamente un 2,3% respecto al promedio de sus funcionarios.

Por su parte, las cifras alcanzadas por el Ministerio de Salud Pública (MSP) para los años 2007 (54%) y 2008 (42%) revisten especiales características que amerita su aclaración. Antes del traspaso de funcionarios a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), dicho Ministerio presentaba un promedio anual del 2% de sumarios en relación a la cantidad de funcionarios.

Por razones de funcionamiento durante la creación de la estructura en ASSE, los sumarios administrativos se continuaron manteniendo en el MSP, razón por la cual a partir del año 2007 la cifra en términos relativos tuvo un notorio incremento, pasando de representar un 2% del total los funcionarios con inicio de sumarios a un 54%. Esto se debe a que se mantiene promedialmente la cantidad de sumarios pero se reduce la cantidad de funcionarios del Ministerio de Salud Pública en un 96% para los años 2006 y 2007 por el traspaso a ASSE. (Ver Tablas 3 a 6).

Por las razones esgrimidas, dicha cifra no resulta representativa de la realidad del MSP respecto a los procesos sumariales.

Causales de sumarios administrativos

Considerando la naturaleza de los hechos que motivaron los sumarios, hemos realizado un agrupamiento de causales en las siguientes categorías, **únicamente** a efectos de este estudio:

a. Presunción de Delito - Entra dentro de esta categoría todo hecho que por su naturaleza pueda ser sancionado por el Código Penal. Ejemplos son: encubrimiento, estafa, falsificación, fraude, lesiones personales, etc. La presunción de delito representa un 11% del total de sumarios iniciados en el período. (Gráfica 3)

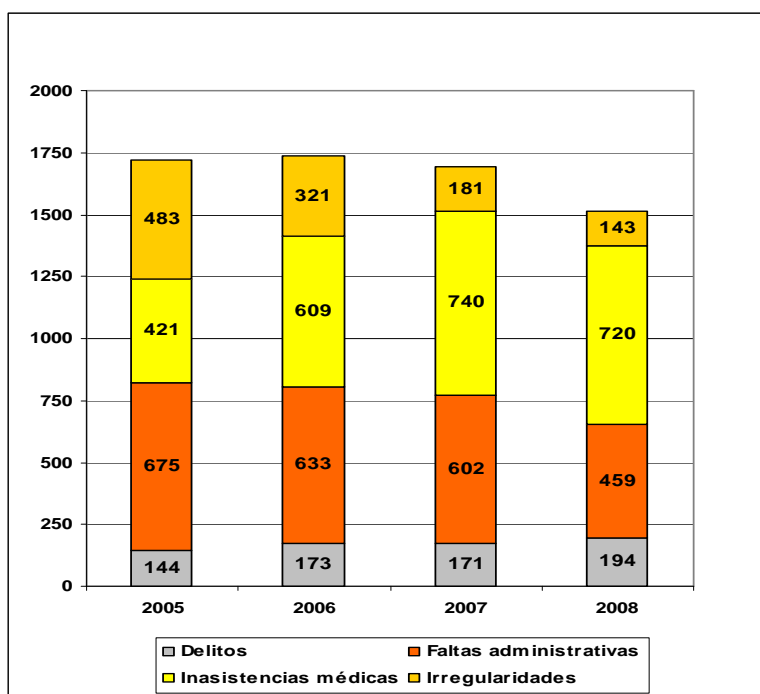
b. Faltas Administrativas - Este amplio grupo incluye todos los incumplimientos en los que el funcionario incurre por acción u omisión en el desempeño de sus funciones. Asimismo se incluyen las inasistencias no justificadas, faltas de controles, faltas de disciplina, extravíos de bienes,

errores, etc. Los datos reflejan que esta categoría representa el 36,6% del total de sumarios iniciados en el período. (Gráfica 3)

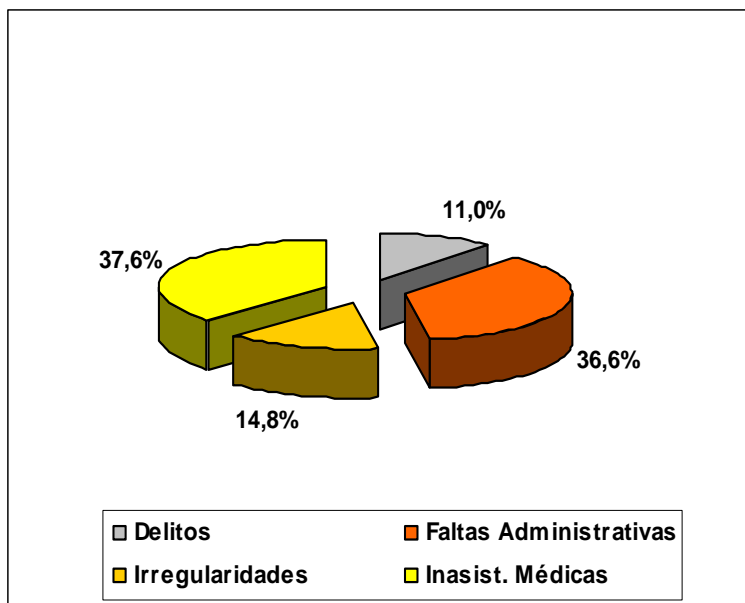
c. Sumarios por enfermedad - Abarca todos los sumarios que se han iniciado por inasistencias certificadas por médico, muchas de las cuales derivan en verificar la aptitud física, psíquica o intelectual del funcionario para su desempeño. Representan el 37,6% del total de sumarios iniciados en el período, siendo junto a faltas administrativas las de mayor peso. (Gráfica 3)

d. Irregularidades - Quedan comprendidas en esta categoría todas las causales cuya descripción en el Registro se denomina de esta forma, sin que se aportaran más detalles, así como otras cuyas particularidades no las hacen clasificables para integrar los anteriores grupos. Las causales por irregularidades representan el 14,8% del total de sumarios iniciados en el período. (Gráfica 3)

Gráfica 2: Cantidad de sumarios iniciados según causal



Gráfica 3: Distribución porcentual de sumarios iniciados según causal



Distribución de causales por Inciso

En las siguientes tablas (7 y 8) se puede visualizar de qué forma se distribuyen los sumarios dentro de cada organismo, de acuerdo al agrupamiento realizado por causal. El fin es proporcionar insumos a los organismos del Estado para que conozcan cuáles son, en términos generales, aquellos elementos que podrían estar dando cuenta de aspectos a mejorar en relación a su componente humano.

El Ministerio del Interior presenta una tasa del 24,1% de sumarios por presunción de delito iniciados en el periodo, superando los sumarios iniciados por irregularidades y por inasistencias por causas médicas.

No obstante, se señala que ese 24% representa 604 sumarios en un total de 2.504 sumarios iniciados, para una población promedio de 27.120 funcionarios, razón por la cual dicho promedio no resulta significativo en la relación sumarios/funcionarios, más aún en este caso que la unidad de análisis del estudio es el sumario y no el funcionario.

Tabla 6: Distribución de causales por Inciso

INCISO	Presunción delito	Inasistencias médicas	Otras faltas administrativas	Irregularidades	Total
Presidencia	0	97	45	2	144
MDN	0	25	24	6	55
MI	604	408	990	502	2504
MEF	57	667	541	140	1405
MRREE	0	0	0	4	4
MGAP	9	109	40	29	187
MIEM	3	68	20	10	101
MTD	3	139	22	13	177
MTOP	3	7	15	1	26
MEC	17	276	205	20	518
MSP	32	491	463	217	1203
MTSS	3	163	44	32	242
MVOTMA	1	39	35	11	86
MIDES	0	17	0	0	17
Total	732	2506	2444	987	6669

Tabla 7: Distribución porcentual de causales por Inciso

INCISO	Presunción delito	Inasistencias médicas	Otras faltas administrativas	Irregularidades	Total
Presidencia	0,0	67,4	31,2	1,4	100,0
MDN	0,0	45,5	43,6	10,9	100,0
MI	24,1	16,3	39,6	20,0	100,0
MEF	4,0	47,5	38,5	10,0	100,0
MRREE	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
MGAP	4,8	58,3	21,4	15,5	100,0
MIEM	3,0	67,3	19,8	9,9	100,0
MTD	1,7	78,5	12,4	7,4	100,0
MTOP	11,5	26,9	57,7	3,9	100,0
MEC	3,3	53,3	39,6	3,8	100,0
MSP	2,7	40,8	38,5	18,0	100,0
MTSS	1,2	67,4	18,2	13,2	100,0
MVOTMA	1,2	45,3	40,7	12,8	100,0
MIDES	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Total	11,0	37,6	36,6	14,8	100,0

Evolución de sumarios según causal

Si se analiza la evolución de los sumarios iniciados en el periodo estudiado, surge que la cantidad de iniciativas de procesos sumariales se mantiene relativamente estable durante el mismo, pasando de 25,8% en 2005 a 22,8% en 2008.

Al analizar el comportamiento de las causas que dieron lugar a sumarios, las correspondientes al grupo inasistencias médicas se han duplicado ya

que para el año 2005 representaban un 25,3% del total de sumarios, pasando a un 47,5% en el año 2008. (Tabla 9)

Los sumarios por irregularidades han venido disminuyendo en forma considerable hasta llegar, a fines del 2008, a una tercera parte de la cifra manejada para inicios del 2005, pasando de un 25,0% del total de sumarios a un 9,0% a fines del año 2008.

Las causales agrupadas en presunción de delito, por el contrario, han sufrido un leve aumento, no significativo en términos absolutos (148 a 198), sin embargo, para el año 2008 este grupo es más numeroso que el de irregularidades.

Sin embargo, si se tiene en cuenta estas cifras en relación a los funcionarios, se observa que las acciones para iniciar procesos sumariales por parte de la Administración se mantienen en el orden del 28^o/^{oo} en 2005 y 2006, ascendiendo a 35,7^o/^{oo} en 2007, para volver a descender en el año 2008 a 32,0^o/^{oo}. (Tabla 10)

El Índice de variación anual de sumarios iniciados cada 1000 funcionarios muestra un aumento total de 10 puntos, pero hay diferencias importantes en la evolución por causal. Mientras los sumarios iniciados por presunción de delito aumentaron en 68 puntos y se duplicaron los iniciados por inasistencias médicas, los sumarios iniciados por irregularidades disminuyeron en 60 puntos y en 18 puntos los motivados por otras faltas administrativas. (Tabla 11 y Gráfica 4)

Tabla 8: Evolución de sumarios por causal, periodo 2005-2008

Causal	2005	2006	2007	2008	Total general	n
	%	%	%	%	%	
Presunción de delito	8,6	10,9	11,6	13,1	11,0	732
Otras faltas administrativas	41,1	38,6	35,7	30,4	36,6	2444
Inasistencias médicas	25,3	35,1	43,7	47,5	37,6	2506
Irregularidades	25,0	15,4	9,0	9,0	14,8	987
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6669
	(1723)	(1736)	(1694)	(1516)	(6669)	
% anual	25,8%	26,0%	25,4%	22,8%	100,0%	

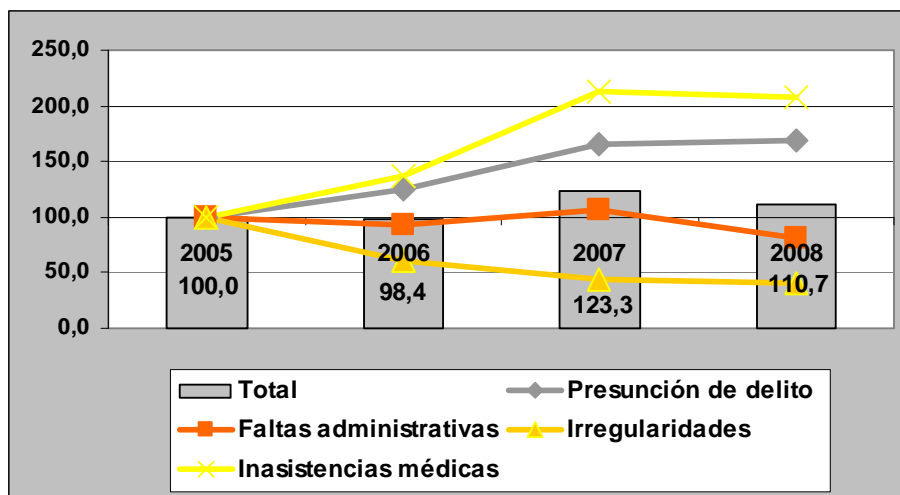
Tabla 9: Tasa neta anual de sumarios iniciados cada 1000 funcionarios. ¹

Año	Total funcionarios por año	Presunción de delito	Otras Faltas administrativas	Irregularidades	Inasistencias médicas	Total
		%	%	%	%	%
2005	59547	2,5	11,9	7,2	7,3	28,9
2006	60964	3,1	11,0	4,4	10,0	28,5
2007	47497	4,1	12,7	3,2	15,6	35,7
2008	47319	4,2	9,7	2,9	15,2	32,0
Promedio total	53832	3,5	11,3	4,4	12,0	31,3

Tabla 10: Índice de variación anual de sumarios iniciados cada 1000 funcionarios. Base: 2005=100.²

Año	Presunción de delito	Otras Faltas administrativas	Irregularidades	Inasistencias médicas	Total
2005	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2006	125,4	92,3	60,6	136,4	98,4
2007	166,0	106,8	44,6	213,1	123,3
2008	168,4	81,8	40,1	207,8	110,7

Gráfica 4: Índice de variación anual de sumarios iniciados cada 1000 funcionarios. Base: 2005=100.



¹ Tasa Neta = (sumarios iniciados / N° de funcionarios públicos sujetos a sumarios)*1000

² Índice variación anual = 100/Valor año base* Valor año actual

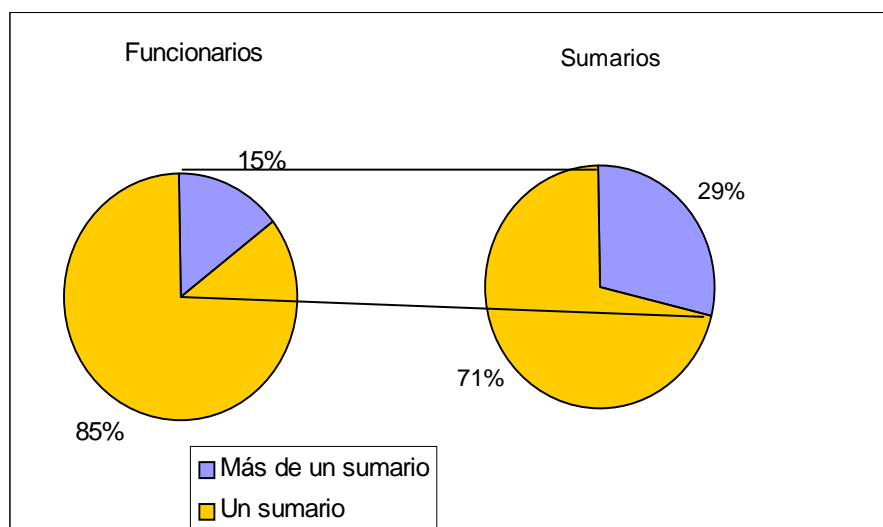
En los dos apartados siguientes (sexo y rango de edad) se continúa considerando la totalidad de los sumarios iniciados en el período, más allá de que el 15% de los sumariados tengan más de un sumario iniciado en el mismo.

Si bien el estudio de estos apartados podría haberse realizado teniendo en cuenta la cantidad de personas sumariadas en lugar de la cantidad de sumarios, se decidió no cambiar el criterio manejado en el resto del informe ya que de esta manera se logra analizar directamente la incidencia del sexo o la edad en la conducta sujeta a sumario de los funcionarios.

Entendemos que así estamos dando una visión más real, que contempla la reincidencia y permite ver mejor la correlación que pueda existir entre el sexo y/o la edad y otras variables como la causal, más allá de que se trate de las mismas personas.

El 85% de los sumarios corresponden a 4.749 funcionarios sumariados por única vez, el 15% restante de los sumarios corresponden a personas con más de un sumario en el período, esto es, 843 funcionarios. Estos últimos concentran el 29% del total de sumarios en el período mencionado.

Gráfica 5: Funcionarios con sumarios reiterados en el período



Los funcionarios que tienen más de un sumario se distribuyen de la siguiente manera, según la causal:

Tabla 11: Sumarios reiterados por persona

Causal	Frecuencia	Porcentaje
Presunción delito+Irregularidades+Inasistencias por enfermedad+Faltas administrativas	1	0,1
Presunción delito+Irregularidades+Inasistencias por enfermedad	5	0,6
Presunción delito+Inasistencias por enfermedad+Faltas administrativas	3	0,4
Presunción delito+Irregularidades+Faltas administrativas	3	0,4
Irregularidades+Inasistencias por enfermedad+Faltas administrativas	10	1,2
Presunción delito+Irregularidades	46	5,5
Presunción delito+Inasistencias por enfermedad	15	1,8
Presunción delito+Faltas administrativas	30	3,6
Irregularidades+Inasistencias por enfermedad	62	7,3
Irregularidades+Faltas administrativas	78	9,2
Inasistencias por enfermedad+Faltas administrativas	225	26,7
Presunción de delito >1	18	2,1
Irregularidades >1	54	6,4
Enfermedad >1	184	21,8
Faltas administrativas >1	109	12,9
TOTAL	843	100,0

Género y sumarios

Se entiende necesario introducir una perspectiva de género en nuestro análisis para identificar si esta variable incide de algún modo en comportamientos pasibles de ser sancionados, así como determinar el modo en que se relaciona con las causales que originan sumarios.

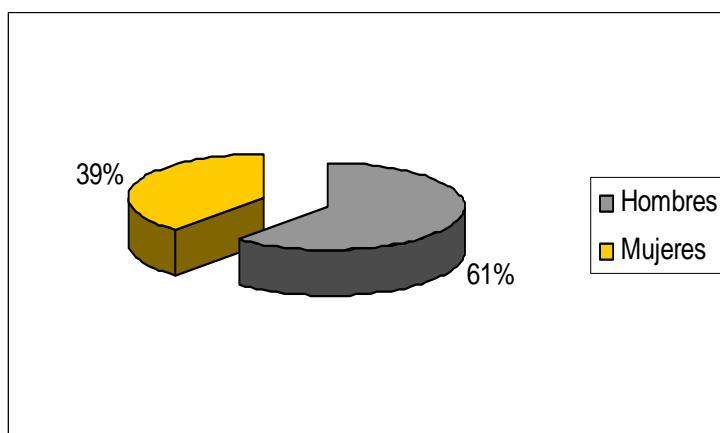
Se espera contribuir con datos que permitan enriquecer los estudios realizados en la materia a nivel nacional, así como introducir una línea de investigación con el fin de profundizar en aspectos centrales de la calidad de vida laboral.

El análisis de los procesos sumariales iniciados en el período da cuenta de una prevalencia masculina de los sumarios, con un 61% para hombres y 39% para mujeres.

Según los datos manejados por la Lic. Fainstain (2009) en su Estudio "Adecuación de la Administración Pública a la Igualdad de Oportunidades" (que maneja datos a noviembre de 2008) la distribución por sexo en el total de la Administración Central es de un 70% de hombres y un 30% de mujeres. En una segunda instancia la autora, obedeciendo a razones metodológicas que explicita (pág. 6), opta por excluir al personal militar y policial para su análisis, como resultado de lo cual la distribución por sexo arroja un resultado de 57% hombres y 43% mujeres.

En el presente estudio integramos en el análisis al personal policial, ya que es sujeto de los mismos procesos disciplinarios que el resto; excluyendo sí al personal militar por regirse bajo otras normas de conducta. Con la finalidad de comparar los presentes resultados con los del estudio de Fainstain (2009) se utilizaron los datos manejados por ese estudio, recalculados, incluyendo Ministerio del Interior, resultando esta cifra en 28% de mujeres y 72% hombres. Esta sería una aproximación a la distribución poblacional por sexo.

Gráfica 6: Distribución porcentual de sumarios según sexo



Si los datos se analizan excluyendo la causal Inasistencias médicas, se obtiene que un 27% de los sumarios son iniciados a mujeres y un 73% a hombres.

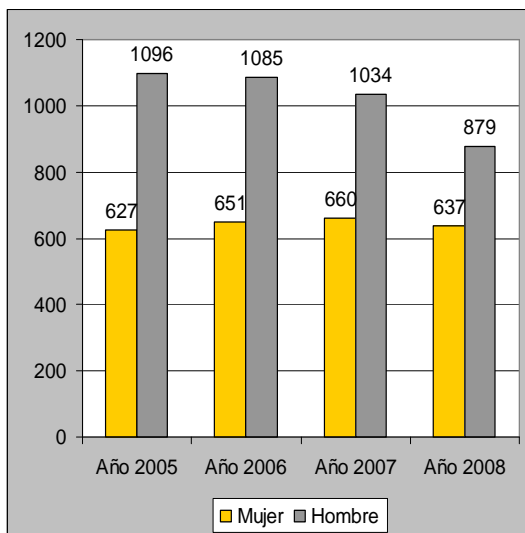
Se puede afirmar entonces que los sumarios iniciados –excluyendo la causal por inasistencias médicas- tienen una distribución similar a la distribución de la población de funcionarios (excluyendo al Ministerio de Defensa Nacional) de la Administración Central.

Ahora bien, si incluimos los iniciados por inasistencias médicas esta relación cambia, ya que de la distribución total de los sumarios, las mujeres pasan a representar el 39%. (Gráfica 6)

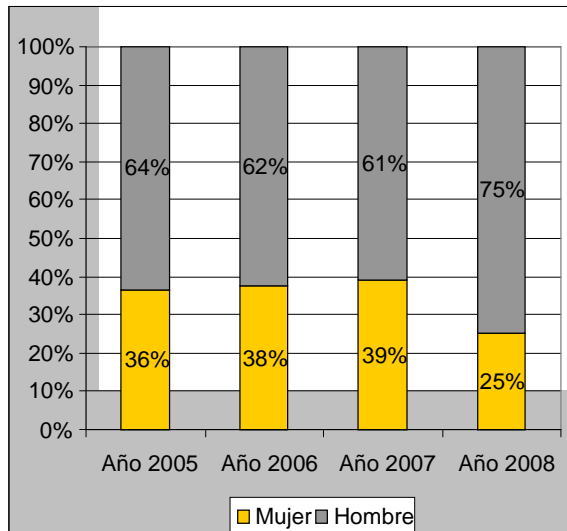
Si analizamos la distribución de sexo por causal para los sumarios iniciados por “Presunción de Delitos” (11% del total de sumarios) se obtiene una marcada mayoría de hombres sumariados sobre mujeres. Esta tendencia a la masculinización en la cantidad de sumarios iniciados por presuntos delitos resulta consistente con las estadísticas generales para la población en el país, donde el sexo masculino prevalece en la comisión y procesamiento de delitos. (Paternain, R., 2008) (Gráficas 7 y 8)

Por el contrario, en la causal inasistencia médica prevalece el inicio de sumarios en la población femenina, lo que coincide con otros hallazgos realizados en otros países de América del Sur. (Danatro, D., 2005)

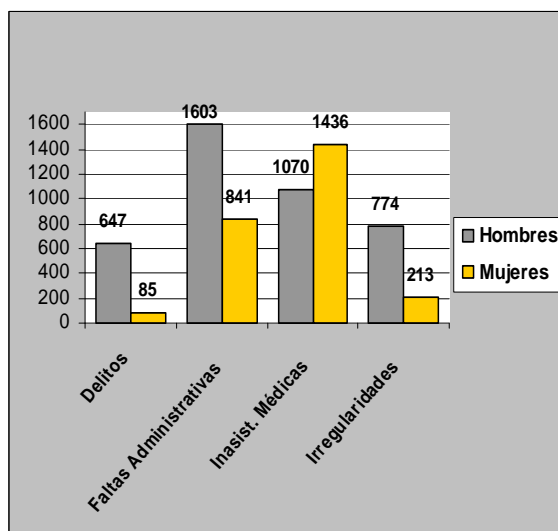
Gráfica 7: Sumarios por año según sexo



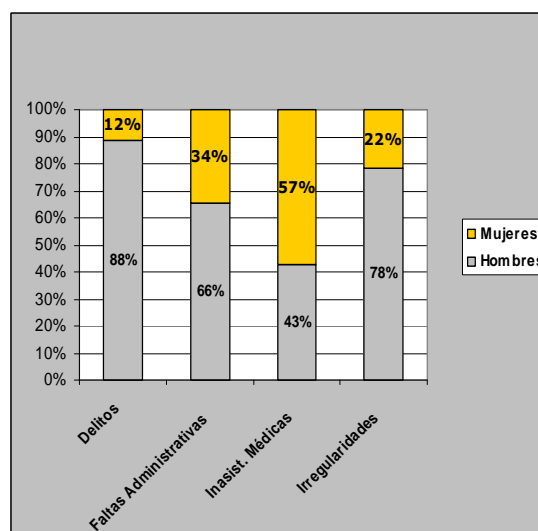
Gráfica 8: Distribución % de sumarios por año según sexo



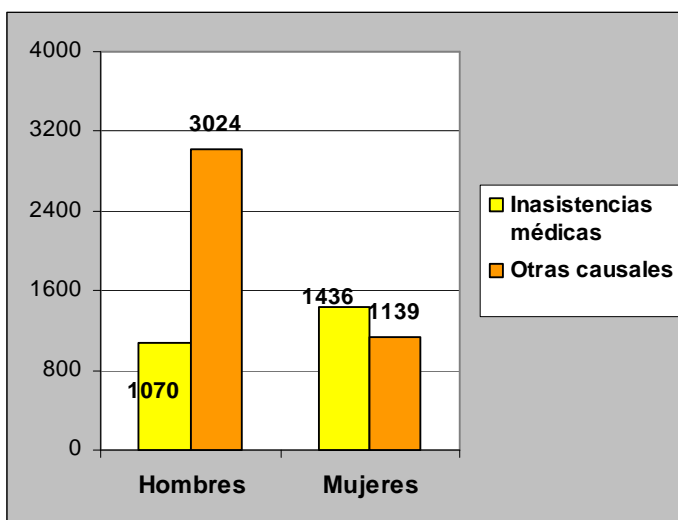
Gráfica 9: Sumarios iniciados por causal y sexo



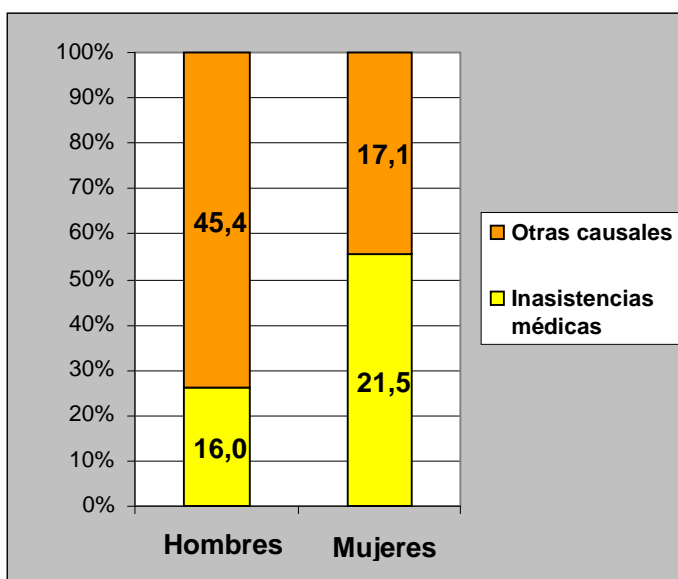
Gráfica 10: Distribución % sumarios iniciados por causal y sexo



Gráfica 11: Comparación entre sumarios iniciados por inasistencias médicas y otras causales



Gráfica 12: Distribución % de sumarios iniciados por inasistencias médicas y por otras causales



Sumarios por edad

Los datos proporcionados por el Registro General de Sumarios Administrativos no cuentan con la edad ni fecha de nacimiento de los sumariados, por lo cual se ha contrastado esa información contra una base general de funcionarios, resultando que los datos de edad obtenidos corresponden a un 56,6% (3.777) del total de personas con sumarios

iniciados, distribuido en 24,2% para los hombres y en 32,4% para las mujeres.

Tanto el promedio general de edad como los promedios para hombres y mujeres son muy próximos a los promedios hallados en la Administración Central (Fainstain, L. 2009).

Tabla 12: Perfil etario por sexo de los sumariados

EDADES	
Promedio General	50,4
Promedio Hombres	51,4
Promedio Mujeres	49,7

Tabla 13: Perfil etario por sexo en Administración Central

ADMINIST. CENTRAL	
Promedio General	50.8
Promedio Hombres	52.0
Promedio Mujeres	49,1

Fuente: Consultora Luciana Fainstain

Al momento de relacionar las edades de las personas con la antigüedad en la función pública no hemos encontrado datos disponibles, obstáculo que se salvará una vez implementado el nuevo Registro de Vínculos con el Estado.

Del estudio de la Lic. Fainstain surge que “los hombres suelen demostrar concomitantemente a los altos valores en la variable “edad”, antigüedad en la función pública”.

Es esperable que las personas cuyas edades superan los 50 años, tengan suficiente antigüedad en la Administración como para estar en condiciones de conocer. no sólo las normas generales que rigen los comportamientos en sus aspectos disciplinarios, sino también el funcionamiento del “sistema”, esto es, conocer y saber moverse en el entramado institucional.

La mayor parte de los sumarios iniciados en el período (60,7%) corresponden a funcionarios del rango de 37 a 55 años. Solamente el 8,7% de los sumariados tiene menos de 36 años. (Tabla 15)

A su vez, los funcionarios con sumarios iniciados por inasistencias médicas, que constituye la causal más numerosa, se ubican mayoritariamente (57,5%) en el grupo de 37 a 55 años. (Tabla 16). Si distinguimos entre sumarios por esta causal en mujeres, el 61,3% se ubica en el rango de 37 a 55 años, y para los hombres el 50,2%, o sea, la mitad.

Existen diferencias entre mujeres y hombres cuyas edades superan los 55 años cuando se trata de sumarios iniciados por inasistencias médicas, ya que para las primeras representan el 29,6% y para los segundos el 44,4%.

Tabla 14: Grupo etario de los sumariados según sexo

Edad	Hombres	Mujeres	Total	n
	%	%	%	
18-36	7,1	9,9	8,7	328
37-55	58,8	62,0	60,7	2292
56 y más	34,1	28,1	30,6	1157
Total	100,0	100	100	3777

Tabla 15: Grupo etario de los sumariados por inasistencias médicas según sexo

Edad	Hombres	Mujeres	Total	n
	%	%	%	
18-36	5,4	9,1	7,9	149
37-55	50,2	61,3	57,5	1093
56 y más	44,4	29,6	34,6	658
Total	100,0	100,0	100,0	1900

Sanciones

Para facilitar el análisis, se han agrupado las sanciones disciplinarias en la función pública en las categorías siguientes:

Grupo 1: todas aquellas sanciones cuyo efecto más directo es una advertencia al funcionario y no va más allá de un apercibimiento, amonestación, etc., sin que conlleve ningún tipo de pérdidas económicas ni de otra naturaleza.

Grupo 2: en este caso las sanciones representan para el funcionario pérdidas económicas o suspensiones, traslados, imposibilidad de ascenso, sin llegar a la extinción de la relación funcional.

Grupo 3: en este grupo se encuentran las sanciones mas "graves", en las que los sumariantes recomiendan a la Jerarquía, aplicar sanciones que conllevan la pérdida de la relación funcional ya sea por destitución, rescisión del contrato o cesantía si es presupuestado. Es éste el único caso en que la aplicación de la sanción se dirime en el ámbito senatorial, con la recomendación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Grupo 4: por último encontramos en este grupo aquellos sumarios que no llegan a sanciones, porque no se probó responsabilidad o se dejó sin efecto el sumario, ya sea porque la naturaleza de la falta no lo justificaba o por fallecimiento o renuncia de los funcionarios sumariados.

De acuerdo a los resultados obtenidos **la mayoría de los sumarios (54,0%) no finaliza en una sanción**, esto es, caen dentro del Grupo 4. (Tabla 17)

La mayor parte de las sanciones aplicadas (30,9%) son de naturaleza económica, ya sea por la aplicación de la retención salarial parcial o por suspensión de días. (Grupo 2). Las sanciones que implican destitución, rescisión del contrato o cesantía conforman un 13,4% del total (Grupo 3).

El Grupo 1, aquellos sumarios que no provocaron más que apercibimientos o amonestaciones representan la minoría de las sanciones aplicadas con un 2,8% del total.

De estos datos generales puede vislumbrarse que al momento de sancionar a sus funcionarios en materia disciplinaria, la Administración Central considera aquellas causales que reflejan cierta gravedad en los actos que originaron el sumario. También podría estar reflejando que una considerable cantidad de sumarios llegan a conformarse como tales siguiendo las normas estipuladas, como sucede en el caso de las Inasistencias Médicas, donde obliga a dar inicio a sumario si las mismas representan 30 o más en un período de doce meses.

Si se analizan las sanciones aplicadas en función de las causales (Tabla 18) obtenemos que:

- en los sumarios originados por presunción de delito (Causal 1) encontramos mayor porcentaje de sanciones severas como lo demuestra el 46,7% de sanciones del Grupo 2 (ej. suspensiones) y el 33,3% de sanciones que concluyen con la solicitud del organismo de desvinculación del funcionario (Grupo 3).
- en el caso de las faltas administrativas, puede verse que casi la mitad de ellas (49,5%) no son sancionadas (Grupo 4), cuando esto sí sucede se observa que la mayor parte recae en sanciones de naturaleza económica (Grupo 2), que representa el 38,8% de los casos.
- en el caso de las inasistencias médicas, no se aplican sanciones para el 79% de los sumarios iniciados por dicha causal. (Tabla 18). Un 18% de los sumarios por esta causal finaliza en la desvinculación de los funcionarios, lo que seguramente se explica por la incapacidad por causa médica de continuar en el desempeño de la tarea.
- en cuanto a la causal por irregularidades, la mayoría (64,5%) finaliza con sanciones del Grupo 2 (suspensiones, traslados); una minoría se reparte por igual entre sanciones muy leves (amonestaciones /apercibimientos) y sanciones muy graves (desvinculaciones), y el 24,8% de los sumarios por esta causal no resulta sancionado.

Tabla 16: Porcentaje de sumarios finalizados por sanción

Sanciones	Frecuencia	Porcentaje
Apercibimiento, amonestación	119	2,8
Pérdidas económicas, o suspensiones, traslados, imposibilidad de ascenso, sin llegar a la extinción de la relación funcional	1277	29,8
Destitución, rescisión del contrato o cesantía	573	13,4
No se probó responsabilidad o se dejó sin efecto el sumario	2307	54,0
	4276	100,0

Tabla 17: Sanciones aplicadas según causal del sumario

	Presunción delito	Faltas administ.	Inasistencias médicas	Irregularidades	Total	Sumarios concluidos
	%	%	%	%	%	
Apercibimiento, amonestación	0,6	3,6	1,6	4,6	2,8	119
Pérdidas económicas, o suspensiones, traslados, imposibilidad de ascenso, sin llegar a la extinción de la relación funcional	46,7	38,8	1,4	64,5	29,8	1277
Destitución, rescisión del contrato o cesantía	33,3	8,1	17,7	6,1	13,4	573
No se probó responsabilidad o se dejó sin efecto el sumario	19,4	49,5	79,3	24,8	54,0	2307
	100	100	100	100	100	4276

VII. CONCLUSIONES

En el período comprendido entre 01.01.2005 y el 31.12.2008 inclusive, se han registrado 6.669 sumarios iniciados, los que representan un 3,1% promedio anual del total de funcionarios de los Incisos de la Administración Central, exceptuando al personal militar.

Si se considera los funcionarios que efectivamente han registrado sumarios, ellos representan un promedio anual del 2,6% del total de funcionarios de la Administración Central.

No es posible efectuar apreciaciones sobre la magnitud de este valor, ya que no se han podido establecer comparaciones, ante la carencia de datos en la materia, ya sea en previos estudios de nuestro país o de otros países.

En relación a las **causas de los procesos sumariales** aparecen en un lugar preponderante las inasistencias médicas y las faltas administrativas, juntas representan el 74.2% del total de los sumarios registrados.

Los sumarios originados por inasistencias médicas representan el 37,6% del total de sumarios iniciados en el período, y se distribuyen entre un 61% en mujeres y un 39% en hombres.

Las faltas administrativas representan el 36,6% del total de sumarios iniciados en el período. Se distribuyen entre un 65,5% en hombres y un 34,4% en mujeres.

El **perfil etario** de los funcionarios con sumarios iniciados, surge un promedio de edad de 50 años, lo que coincide con el promedio de edad de los funcionarios de la Administración Central (51 años). Los datos de edad de la población sumariada son parciales ya que no abarcan a la totalidad de la misma.

Del análisis de las **sanciones aplicadas** surge que para más de la mitad (54%) de los sumarios no corresponde la aplicación de sanción alguna, y de éstos la mitad son por inasistencias médicas.

Por otro lado resulta que al 29,8% de los sumarios iniciados en el período le ha correspondido la aplicación de algún apercibimiento económico o suspensión y únicamente al 13,4% de los sumarios corresponde la aplicación de penas muy severas, entre ellas la propuesta de destitución.

Un aspecto importante que surge del estudio es que a la gran mayoría de los sumarios iniciados por inasistencias médicas (79,3%) no le aplica ninguna sanción. Y un 17,7% de esos sumarios finaliza con la recomendación de desvinculación del funcionario, lo que estaría indicando

que en esos casos se comprueba una imposibilidad por razones de salud para continuar desempeñando las tareas.

El **ausentismo por enfermedad** es una de las causas que más sumarios ha generado, por lo que se ofrece una exposición del tema más detallada.

A nivel mundial el ausentismo por enfermedad ha sido siempre motivo de preocupación para empresas y gobiernos, planteando la necesidad de abordar políticas de gestión humana que contemplen aspectos tales como la flexibilidad, conciliación de vida laboral y familiar, motivación, desarrollo de carrera y otra serie de factores con el fin de lograr su disminución, dado el menoscabo de las capacidades institucionales y sociales que provoca.

Una perspectiva sobre el ausentismo por enfermedad incluye el análisis sobre las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT). Según Julio César Neffa (1988) las CYMAT están constituidas por los factores psicotécnicos y organizacionales del proceso de producción (condiciones de trabajo) y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo (físicos, químicos, tecnológicos, seguridad, etc.).

Las condiciones de trabajo y el medio ambiente laboral conforman las exigencias, requerimientos y limitaciones del puesto de trabajo. La articulación sinérgica entre ambos da lugar a la carga global de trabajo actuando y produciendo efectos positivos y/o negativos en las personas de acuerdo a las características personales, su capacidad de adaptación y resistencia, más las variables del contexto (social, económico, cultural).

En el Estado uruguayo, la ley determina el inicio de sumarios por inasistencias de causa médica con el objetivo de comprobar la ineptitud física o mental, absoluta, total y permanente del funcionario para desempeñar sus funciones. La Ley Nº17.556 art. 69 establece un período de un año, con opción a prórroga de hasta un año más, para las inasistencias por enfermedad que no determinen la imposibilidad permanente para el cumplimiento de las funciones. Es competencia del Ministerio de Salud Pública, a través de una Junta Médica, extender la certificación y determinar la aptitud o ineptitud del funcionario.

Estos plazos mínimos se extienden en la práctica entre los plazos de instrucción de sumario, vista al sumariado, informes, etc., por lo cual dichos plazos totales pueden resultar más prolongados.

En función de la complejidad del tema el tipo de proceso determinado actualmente, cuyo fin es comprobar la situación de salud, física y/o psíquica del funcionario para determinar su permanencia en el desempeño de sus tareas, un cambio en las mismas o su desvinculación laboral, podría estar resultando insuficiente.

En cambio, pensar los procesos de sumarios por inasistencias médicas desde otros abordajes que complementen el enfoque legal-administrativo, resultaría provechoso con el fin de privilegiar estrategias de prevención y mejora de las situaciones identificadas por sobre la adopción de acciones disciplinarias.

Respecto al procedimiento actual para determinar la capacidad o no del funcionario sumariado por licencia médica, además de resultar prolongado, no parece siempre resultar justificado. En muchos casos implica una duplicación de funciones, desde el momento en que algunos organismos de la Administración Central cuentan con recursos calificados para ello. El conocimiento de los funcionarios y del contexto familiar y laboral en que se insertan, facilitaría el monitoreo de situaciones de inasistencias médicas prolongadas.

En esos casos es posible plantear como opción la realización de Juntas Médicas por los integrantes del servicio de salud, con la regularidad que sus miembros determinen, utilizando el procedimiento actual en situaciones más extremas en donde claramente deba determinarse la imposibilidad de continuar en funciones.

De acuerdo a lo expuesto parece necesario reflexionar sobre los beneficios y costos que acarrearán para la Administración generar procesos disciplinarios en situaciones vinculadas a la salud.

Incorporar una **perspectiva de género** aparece como otro de los grandes desafíos para las prácticas de gestión humana en el Estado; vinculado al tema de la salud si se considera el peso que los sumarios iniciados por inasistencias médicas presenta en las mujeres.

En efecto, el Plan Nacional de Igualdad y Oportunidades se propone como uno de sus objetivos el desarrollo de medidas para que organizaciones públicas y privadas integren en su gestión organizacional la equidad de género asociada a las competencias del personal.

Del estudio que realizara UNIFEM en Uruguay, liderado por la Lic. Rosario Aguirre, se desprende que recae sobre las mujeres un mayor esfuerzo para mantener la reproducción y el bienestar de las familias, produciendo situaciones de desigualdad en el mercado de trabajo; asimismo revela que las mujeres invierten más del doble de tiempo que los hombres en actividades no remuneradas como son las tareas domésticas y de cuidados familiares (36,4 horas/semana mujeres y 17,7 horas/semanas hombres) (Aguirre, R., 2009).

A la luz de los resultados obtenidos surgen algunas interrogantes:

- ¿influyen las tareas domésticas y de cuidado de otros (hijos, padres, otros familiares) sobre el mayor ausentismo por razones médicas entre las sumariadas?;
- ¿cómo inciden en esta estadística las situaciones derivadas de riesgo en la gestación?;
- ¿el ausentismo laboral oficia como enmascaramiento del ausentismo propiamente dicho?; en ese caso ¿es el género determinante?;
- ¿son estos datos representativos respecto al uso de licencia médica entre la población femenina de la Administración Central?

Continuar con una investigación sistemática en esta línea de trabajo, posibilitaría contribuir no sólo a dotar de herramientas de conocimiento que aporten a una mejor gestión humana en el ámbito de nuestros organismos desde una perspectiva de igualdad de oportunidades y de género, sino facilitar la toma de decisiones en las distintas estrategias para su prevención.

Una lectura posible de los procedimientos disciplinarios en el Estado es que la violación a las normas indican aspectos a mejorar sobre los procesos de control para el cumplimiento de las diferentes reglamentaciones, asimismo es posible plantear la utilidad de esas mismas normas en relación a los fines para las cuales fueron creadas, su vigencia, la necesidad de introducir modificaciones, supresiones o nuevas normas.

Otra es que no todos los organismos ejercen controles disciplinarios siguiendo iguales criterios, sino que los mismos estarían en relación con las culturas organizacionales de cada uno.

En términos generales es esperable que de organizaciones de trabajo más rígidas, con estructuras más mecanicistas y mayores niveles de agregación jerárquica, resulten procedimientos disciplinarios más rigurosos y, paradójicamente, mayores oportunidades de desviación en la conducta funcional; en cambio puede plantearse la hipótesis que a estructuras de trabajo más flexibles, con prácticas de gestión de recursos humanos más participativas y ambientes de trabajo colaborativos favorezcan menores oportunidades en ese sentido.

Asimismo es posible vincular, al menos en parte, la naturaleza de los cometidos de cada lugar de trabajo y los procedimientos para llevarlos a cabo con los riesgos que en materia disciplinaria puedan surgir potencialmente.

En este sentido cabe interrogarse si existen características específicas respecto a la disciplina en el trabajo de función pública y, si ese fuera el

caso, sería útil el estudio comparado con el sector de trabajo privado así como con Administraciones de otros países.

Desde el marco conceptual proporcionado, los procedimientos disciplinarios interrogan sobre las buenas prácticas en materia de gestión humana.

La teoría del contrato psicológico resulta de ayuda para contribuir a la implementación de estrategias preventivas para revertir situaciones no deseadas o, desde la implementación de acciones positivas, reforzar aquéllas conductas deseadas.

Desde la perspectiva de los funcionarios: en qué medida se involucran en el ámbito laboral, su grado de motivación y compromiso, qué sentido intrínseco pueden otorgar a aquello que hacen, cómo se concilia la vida personal y laboral, y con qué herramientas cuentan para lograr su desarrollo.

Desde la perspectiva de la organización: cómo se valora el factor humano, qué personas se tienen y cuáles se necesitan, cómo se facilitan u obstaculizan las prácticas de gestión humana, qué grado de inversión en la formación de las personas se realiza, qué cambios ha sufrido la organización y cómo se ha preparado para anticiparse y adaptarse a ellos y cómo funciona para alcanzar sus objetivos.

Se concluye que en la Administración Central se toman acciones de medidas disciplinarias con sus funcionarios.

Se destaca la casi inexistencia de delitos en comparación con otras causas que originan los sumarios pero, cuando ello sucede, la mayoría de las infracciones cometidas son castigadas con penas severas y muy severas hasta llegar a la desvinculación del funcionario.

Un tema que parece insoslayable profundizar para su consideración lo constituye el inicio de sumarios por inasistencias médicas, en el sentido de que poco aportan en el conjunto de las acciones disciplinarias.

Por su naturaleza, no se trata de comprobar si hubo algún tipo de acción u omisión que violara los deberes funcionales, sino si el funcionario es o no apto para el desempeño de su cargo. Por tal motivo debería ser un procedimiento diferente de aquéllos otros pasibles de ser sancionados, en la medida en que son incorporados al legajo de los funcionarios creando antecedentes.

En resumen, se torna necesario abrir un espacio de discusión sobre las medidas disciplinarias en el Estado, sus propósitos y su efectividad, de acuerdo al modelo de servicio público que se quiera obtener.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, Rosario (2009) Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay. UNIFEM. Doble clic . Editoras, 1ª Edición

Ballen, Rafael: Derecho Administrativo Disciplinario, pág. 10, Temis, Bogotá 1998.

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva, *México, Ed. Alianza*

Danatro, Daniel (2005) . Ausentismo laboral de causa médica en una institución pública Montevideo: 1994-1995 en *Ronald Jefferson Martin Revista Cubana de Salud y Trabajo 2005;6(2):15-8*; Rev. Fac. Nac. Salud Pública vol.25 no.1 Medellín Jan./June 2007

Fainstan, Luciana. (2009) – De elaboración propia basada en datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE. Marzo 2009

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, 2 – 5 Nov. 2004

Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán, Tomo IV, págs. 75 y 76, Depalma, Bs. As. 1982.

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

Schein, Edgar (1992). Psicología de la organización. México: Prentice-Hall.

Neffa, Julio C (1988) ¿Qué son las condiciones y medio ambiente de trabajo? Propuesta de una nueva perspectiva. Bs. As. HVMANITAS

Paternain, Rafael (2008) Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Coordinador. PNUD, 2008

Rodriguez-Arana Muñoz, J. (2004) La ética en la Administración Pública. (<http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>)

Sayagues Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". T. I. 8ª edición puesta al día a 2002 por Daniel Hugo Martins. FCU. Montevideo. Abril 2002.

IX. ÍNDICE DE TABLAS y GRÁFICAS

Tablas

Tabla 1. Sumarios concluidos y en trámite en porcentaje	Pág. 22
Tabla 2. Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2005	Pág. 23
Tabla 3. Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2006	Pág. 23
Tabla 4. Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2007.....	Pág. 24
Tabla 5. Promedio de sumarios iniciados por Inciso. Año 2008.....	Pág. 24
Tabla 6. Distribución de causales por Inciso	Pág. 28
Tabla 7. Distribución porcentual de causales por Inciso	Pág. 28
Tabla 8. Evolución de sumarios por causal cada 1000 Funcionarios. Período 2005-2008.	Pág. 29
Tabla 9. Tasa neta anual de sumarios iniciados cada 1000 Funcionarios.....	Pág. 30
Tabla 10 Índice de variación anual de sumarios iniciados cada 1000 funcionarios.	Pág. 30
Tabla 11. Sumarios reiterados por persona	Pág. 32
Tabla 12. Perfil Etario por sexo de los sumariados	Pág. 36
Tabla 13. Perfil etario por sexo en Administración Central	Pág. 36
Tabla 14. Grupo etario de los sumariados según sexo.....	Pág. 37
Tabla 15. Grupo etario de los sumariados por inasistencias Médicas según sexo	Pág. 37
Tabla 16. Porcentaje de sumarios finalizados por sanción.....	Pág. 39
Tabla 17. Sanciones aplicadas según causal del sumario.....	Pág. 39

Gráficas

Gráfica 1. Cantidad de Sumarios iniciados y concluidos.	Pág. 22
Gráfica 2. Cantidad de sumarios iniciados según causal	Pág. 26
Gráfica 3. Distribución porcentual de sumarios iniciados según causal.....	Pág. 27
Gráfica 4. Índice de variación anual de sumarios iniciados Cada 1000 funcionarios.....	Pág. 30
Gráfica 5. Funcionarios con sumarios reiterados en el período.....	Pág. 31
Gráfica 6. Distribución porcentual de sumarios según sexo.....	Pág. 33
Gráfica 7. Sumarios por año según sexo	Pág. 34
Gráfica 8. Distribución % de sumarios por año según sexo	Pág. 34
Gráfica 9. Sumarios iniciados por causal y sexo	Pág. 34
Gráfica 10. Distribución % de sumarios iniciados por causal y sexo	Pág. 34
Gráfica 11 Comparación entre sumarios iniciados por inasistencias Médicas y por otras causales	Pág. 35
Gráfica 12 Distribución % de sumarios iniciados por inasistencias Médicas y por otras causales	Pág. 35