



## **ASESORIA JURIDICA**

Montevideo, 1 de octubre de 2021.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Dra. Pablo Mieres

Presente

Vienen a informe letrado las resultancias de la Investigación Administrativa realizada en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, según se dirá.

### **I) ANTECEDENTES.**

Por Resolución del Ministro de Trabajo y Seguridad Social de fecha 25 de marzo de 2021 se dispuso realizar una investigación administrativa en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Fueron designadas Instructoras de la Investigación las Dra. Gloria Gari y Gabriela Pierotti.

La mencionada Resolución fue dictada con base a los informes de las auditorías realizadas por la Auditoría Interna de la Nación en INEFOP, así como en informes producidos por el Prof. Dr. Carlos Delpiazzo, relativos a posibles violaciones de la normativa que rige el funcionamiento del INEFOP, y en su caso determinar posibles responsabilidades. Desde dicho punto de partida, la investigación se abrió en dos partes para mejor diligenciar, referidas a dos hallazgos anotados por la AIN, a saber: Hallazgo N°7 sobre donaciones, apoyos económicos y asistencia financiera, y Hallazgo N° 8 sobre retribuciones.

El presente informe letrado referirá a las resultancias de ambas partes de la Investigación, identificando cada una de ellas.

Habiendo sido diligenciada la prueba que la instrucción de la investigación estimó necesaria, se elaboró un informe, sobre el cual confirió vista a quienes ocuparon cargos en el Directorio del INEFOP en el período enero de 2017 a marzo de 2020, así como a la Cra. Fernanda Susaeta, quien era en dicha época Gerente de Administración y Finanzas.

Vienen estos obrados a fin de realizar informe letrado, teniendo a la vista la documentación y prueba diligenciada, así como los escritos de evacuación de vista presentados.

## II) DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

El INEFOP es una persona pública no estatal creada por la ley N° 18.406 de 24 de octubre de 2008 publicada el 10 de noviembre del mismo año.

A fin de no repetir la descripción de las normas que regulan al INEFOP, ya relacionadas en obrados tanto por las instructoras como en los escritos de evacuación de vista, pasaremos a analizar sus características en tanto persona pública no estatal, que deben ser tenidas en cuenta en el presente informe letrado, y que permitirán arrojar luz sobre las cuestiones ventiladas en la investigación llevada a cabo.

Las personas públicas no estatales, en la definición de SAYAGUÉS LASO invocada por KORZENIAK, son *"...aquellas entidades regidas en todo o en parte por el derecho público, pero que no integran el Estado, o el aparato estatal, o la estructura estatal"*.<sup>1</sup> En cuanto a su estructura, Sayagués las caracteriza por tres elementos: competencia, forma y voluntad humana.

La competencia está vinculada con el "Principio de Especialidad", que incide de modo determinante en la fijación de los límites de la misma. *"Como ha indicado MENDEZ MANFREDINI, "la especialidad" de un Órgano o lo que él denomina como su "elemento sustantivo", está constituida por las "atribuciones", es decir, su materia, objeto o cometidos, así como por las "funciones" que éste puede realizar de acuerdo a su objeto y las "potestades" o poderes jurídicos para la ejecución del o de los cometidos atribuidos. En consecuencia, señala el autor, la competencia de un Órgano está estrechamente vinculada, desde los puntos de vista teórico y pragmático, a la "especialidad" del mismo, pues es ésta la que va a determinar sus límites. Los cometidos o atribuciones de cada Órgano del Estado deben ser asignados expresamente por el Orden Jurídico vigente, en particular por la Constitución y la Ley"*.<sup>2</sup>

A su vez, en principio, lo mismo debe ocurrir con las funciones y los poderes jurídicos que podrá utilizar el Órgano para la ejecución del cometido expresamente asignado. Sin embargo, a partir de la denominada "Teoría de los poderes implícitos", se ha aceptado que "respetando la función jurídica cuyo ejercicio le ha sido atribuido, los Órganos podrán utilizar las distintas vías y medio que sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos, aun cuando no les hayan sido atribuidos a texto expreso. En consecuencia, son las normas jurídicas las que delimitan, con la puntualización indicada, la competencia del Órgano y establecen los límites, dentro de los cuales puede moverse el mismo."<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> KORZENIAK, José. Situación de los funcionarios paraestatales. Cursillo sobre el Derecho del Trabajo y los funcionarios públicos. Biblioteca de Derecho Laboral. N° 5. Montevideo 1977, pp. 124 y ss.

<sup>2</sup> MÉNDEZ MANFREDINI, Aparicio; "Teoría del Órgano", edición definitiva, Montevideo – año 1971, citado por Luis A. Fleitas de León y Eduardo Derderián Minasián en "El "Principio de especialidad" como límite y marco dimensionante, de la actuación de los Órganos de Auditoría Interna del Estado" en Revista de Derecho, Universidad de Montevideo, Año VIII (2009) N° 15.

<sup>3</sup> Fleitas y Derderián. Ob. Cit.

Esto los diferencia de lo que ocurre con las personas físicas y jurídicas de Derecho privado, las cuales se rigen por el "Principio de autonomía de la voluntad", consagrado en el artículo 10 de la Constitución de la República, por el cual pueden hacer o no hacer, libremente, cualquier acto o actividad, siempre que ello no vulnere el Orden jurídico vigente ni el Orden público. Este no es el caso de una persona de derecho público.

En cuanto a la condición de "públicas" de estas entidades SAYAGUÉS las caracteriza como tales porque se rigen por el Derecho Público. CAJARVILLE, y DURÁN MARTÍNEZ, coinciden en que a esos efectos Derecho Público es el que "...confiere a determinados sujetos poderes exorbitantes y correlativamente los somete a sujeciones exorbitantes, entendiendo por exorbitante en ambos casos soluciones que van más allá de las que se aplican al común de los mortales, a todos nosotros."<sup>4</sup>

Como afirma Ruocco, la consagración de poderes y sujeciones exorbitantes constituye una consecuencia de la naturaleza pública de la entidad. Luego de analizar la evolución de la doctrina en este tema, agrega la autora que las características especiales de este tipo jurídico son<sup>5</sup>:

- a) Creación por ley, es decir que por acto de imperio del Estado se asigna un determinado cometido a una entidad del tipo.
- b) Cumplen actividades de interés público.
- c) Elemento coactivo en cuanto a la afiliación y la integración de capital.
- d) Sus empleados no revisten la calidad de funcionarios públicos, regulándose por el Derecho Laboral.
- e) Su presupuesto es proyectado y aprobado por la propia entidad, aunque en muchos casos, se exige la presentación del presupuesto ante el Ministerio
- f) Sus decisiones no son actos administrativos y las contrataciones que realice no se encuentran alcanzadas por la normativa general aplicable a las Administraciones Públicas.
- g) Tienen patrimonio propio. En general deben presentar sus estados contables, con dictamen de auditoría externa, ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas y anualmente publicarán estados que reflejen su situación financiera, los cuales deberán estar visados por el Tribunal de Cuentas.
- h) Administración mixta.
- i) El Estado ejerce un control intenso sobre sus actividades, que es tenue si lo comparamos con el control sobre las entidades estatales.

---

<sup>4</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan P. Sobre Reforma del Estado y Derecho Administrativo. Personas Públicas no Estatales, Cuadernos de Derecho Público Nº 5. Ed. Universidad. Montevideo. 1996, pp. 29 y s

<sup>5</sup> Ruocco, Graciela, "PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES: ¿CRISIS O DUCTILIDAD DE LA CATEGORÍA?" en Revista de Derecho Público, Nº 1 FCU Montevideo, 1992.

j) Cuentan con potestades exorbitantes propias del poder público.

En el caso que no ocupa resulta de particular interés agregar una característica muy especial de la composición del Consejo Directivo del INEFOP. El art. 4 de la ley 18.406 establece que: *“el Consejo Directivo estará integrado por el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros designados por el Poder Ejecutivo en su representación, uno de ellos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de trabajadores, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores y un miembro propuesto por las organizaciones más representativas de las empresas de la economía social, este último con voz y sin voto. Cada uno de los miembros designados contará con su respectivo suplente. Los representantes de las organizaciones serán designados por el Poder Ejecutivo”*.

Esta particular composición responde, a un concepto fundamental en materia de relaciones laborales, esto es el tripartismo, mencionado específicamente en el art. 1, y es coherente con los fines del INEFOP. Y esto impregna sin dudas el funcionamiento del Instituto.

La Organización Internacional del Trabajo define el tripartismo como la interacción del gobierno, empleadores y trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común. Y particularmente ha sido una herramienta auspiciada por la propia OIT para el desarrollo de políticas de empleo y formación profesional.

Conceptualizado el marco en que debe actuar el INEFOP, corresponde pasar a analizar las resultancias de la investigación llevada a cabo.

### **III) DE LA REGULARIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA**

En primer lugar, se afirmará que el procedimiento seguido en el caso ha sido ajustado a derecho. Como enseña CAJARVILLE, la investigación administrativa es el procedimiento tendiente a comprobar la existencia de hechos o actos irregulares y a individualizar a los responsables.<sup>6</sup>

En cuanto al punto, al evacuar la vista conferida, se efectúan diversas consideraciones.

Nada diremos respecto a la intencionalidad política alegada por algunos de los comparecientes, ya que es completamente ajeno a esta instancia de informe letrado, y por otra parte, no corresponde dado que quienes instruyeron el sumario y la suscripta revisten calidad de asesores técnicos, y por tanto dichas afirmaciones carecen de sentido al momento.

Por otra parte, no se comparte la alegada nulidad de lo actuado, compartiendo en cambio lo sostenido por el Dr. Delpiazzo en su informe al que nos remitimos en el punto. Cabe agregar

---

<sup>6</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, Procedimiento Administrativo, Idea, Montevideo, 1997, pág. 66.

que sin embargo, los Sres. Mailhos y Garbarino al evacuar su vista, no alegan dicha nulidad, y no cuestionan la procedencia de la investigación en si misma.

Sin embargo, se advierte que, en todos los casos, se confunde lo actuado en la investigación con un procedimiento disciplinario, cuando resulta claro que no lo fue. En efecto, la investigación solo tenía por finalidad aclarar algunas cuestiones resaltadas en las auditorías, y en todo caso clarificar si existían responsabilidades. No hubo indagados ni imputados por conducta alguna.

Resulta aplicable lo sostenido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Cfr. Sentencia 173 de fecha 2 de abril de 2019): *"...Liminarmente, ha de señalarse que el concepto de "investigación administrativa" se encuentra dispuesto en el artículo 182 del Decreto 500/1991 el cual establece que: "La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos y hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.*

*En función de dicha norma, la Corporación siguiendo a la doctrina más recibida, ha interpretado que -de principio- en la etapa denominada "investigación administrativa" no se encuentra individualizado funcionario alguno al que se le impute la comisión de una falta administrativa. Por el contrario, el objeto de la misma será el de individualizar las presuntas irregularidades y los presuntos responsables.*

*En consecuencia, corresponde anotar que esta etapa es un procedimiento instruido por la Administración en forma unilateral, en el que no existe ningún funcionario en calidad de indagado, por lo que no corresponde su participación, pues hasta ese momento no se ha individualizado al presunto responsable de una falta administrativa. (Cfme. Sentencia No. 1035/2017). Es recién al finalizar esta etapa que se identifica a los presuntos responsables".*

Es más, la redacción del propio informe de las instructoras en tiempo condicional demuestra que no hay imputación directa alguna, y que esta es solo una etapa preliminar, destinada a averiguar si hay responsables, y si así resultare, corresponderá continuar etapas posteriores, que por obvias razones no sería el sumario administrativo, sino en todo caso, procedimientos de otra naturaleza.

La posición defensiva asumida por quienes evacuaron la vista no resulta entendible. En todo caso, la vista conferida, la posibilidad de evacuarla y ofrecer prueba, son garantías del procedimiento y de la presunción de inocencia, que solo aportan transparencia en el asunto a dilucidar.

En consecuencia, dado que el procedimiento seguido se ajusta a derecho, corresponde analizar a continuación las resultancias del informe de instrucción y de los escritos y consultas presentadas en estos obrados, a fin de evaluar la situación y efectuar las recomendaciones pertinentes.

#### IV) DE LAS DONACIONES, APOYOS ECONÓMICOS Y ASISTENCIA FINANCIERA (Periodo 2017-2019). Hallazgo 7 de la AIN.

Como se detalla en el informe de las Dras. Gari y Pierotti, la AIN produjo dos informes de fechas 3 de noviembre de 2020 (preliminar) y 2 de diciembre de 2020 (definitivo).

En los mismos se establece que habiendo evaluado los ejercicios 2017, 2018 y 2019, la AIN concluye que como parte de las acciones impulsadas desde el Consejo Directivo de INEFOP se constató el otorgamiento de donaciones y apoyo económico a personas físicas y entidades. Agrega que analizado el marco jurídico de los cometidos y competencias del Instituto y el órgano directivo, *“se concluye la falta de legitimación de este para disponer de fondos a través de este instrumento jurídico”*.

Es por tanto, objeto de la investigación, analizar las donaciones y transferencias efectuadas por el Consejo Directivo en el marco de los fines y competencias del INEFOP, a fin de evaluar si las mismas pueden entenderse ajustadas a derecho o en caso contrario, si se genera responsabilidad por desviación de esos fondos a fines no previstos en la normativa que regula al Instituto.

En el informe de las instructoras se enumera detalladamente todas las donaciones y transferencias efectuadas en el período y la correspondiente Resolución que les dio causa (fs. 339 a 342 vta.). Analizadas que fueron contra la documentación correspondiente, concluyen en una lista de donaciones o transferencias (fs. 343 y 343 vta.) que serían aquellas en las que podría advertirse un apartamiento de las normas, y por tanto la carencia de respaldo legal.

En el informe del Dr. Delpiazzo ya mencionado, este señala que la cuestión a analizar no debe fincar en si el INEFOP puede o no hacer donaciones, sino si dichas donaciones encuadran en la línea de los fines específicos y cometidos generales del Organismo previstos en la ley. Guardando coherencia con dicha afirmación, las instructoras de la investigación afirman en su informe que no se esta cuestionando la facultad de INEFOP de realizar donaciones, sino que se está analizando algunas de estas donaciones que podrían haberse efectuado por fuera de los fines y cometidos del Instituto.

En tal sentido, recordemos que aun tratándose de una persona pública no estatal, la doctrina nacional ha entendido que le es aplicable el principio de especialidad, en tanto principio general del derecho recogido en el art. 72 de la Constitución Nacional. Una persona pública no estatal debe actuar siempre conforme al art. 190 que edicta *“que no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”*. Existe consenso en la doctrina en cuanto a que este principio previsto constitucionalmente para órganos estatales, es aplicable también a toda persona pública. EN tal sentido nos remitimos a los comentarios efectuados en el capítulo II del presente.

Por su parte el art. 18 de la ley N° 18.406 establece que *"El patrimonio y los recursos económicos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional deberán estar afectados al fin específico establecido en la presente ley."*

Es entonces, en este marco legal que deben ser analizadas las donaciones listadas a fs. 343 y 343 vta., según se dijo anteriormente.

En tanto persona pública no estatal, los fines, cometidos y competencias de INEFOP le han sido asignadas por ley, así como las atribuciones del Consejo Directivo y de la Dirección. Si se analiza el texto legal, puede afirmarse que la asignación de competencias que el legislador hizo al INEFOP es muy amplia, con cometidos y atribuciones no siempre determinados, utilizando giros indeterminados del idioma o verbos que permiten interpretación amplia.

Por otra parte, cabe recordar el carácter tripartito del órgano de toma de decisiones en INEFOP, que como dijimos impregna las mismas con rasgos especiales.

Es en este marco que resulta de aplicación los enunciados de la teoría de los poderes implícitos, reseñada con anterioridad. Y compartimos en este aspecto los argumentos desplegados en el escrito de evacuación de vista de los Sra. Mailhos y Garbarino (fs.9 del mismo).

No debe perderse de vista que cada una de las donaciones y/o apoyos financieros que podrían ser cuestionadas por no enmarcarse específicamente en un cometido de INEFOP, han sido adoptadas por el Consejo Directivo por unanimidad de sus miembros en la mayoría de los casos. Y del análisis del fundamento y destino de cada apoyo resuelto en el seno del Consejo, resulta a juicio de la suscripta que no fueron meras liberalidades, sino que pueden inscribirse en un cometido más amplio de asistencia financiera, mejora de condiciones laborales, difusión de herramientas y oportunidades de capacitación y formación, e incluso de imagen y presencia de INEFOP a niveles locales. En este sentido, se comparten las alegaciones efectuadas en los distintos escritos de evacuación de vista, que si bien no son idénticas todas apuntan fundamentalmente a esta conclusión.

Puede agregarse, como señalan los diferentes escritos presentados, que anteriormente no hubo observaciones a estas donaciones o apoyos por parte de las auditorías que actuaron en su momento.

No se advierte prueba en obrados sobre que las donaciones o apoyos hayan sido efectuadas de mala fe o hayan tenido por objeto beneficiar ni directa ni indirectamente a los miembros del Consejo Directivo o las organizaciones por ellos representadas, sino que la intención fue la de beneficiar a trabajadores y empleadores de comunidades golpeadas por diversas situaciones complejas.

En todo caso, podría reprocharse a los integrantes del Directorio del período analizado que la interpretación de los cometidos pudo haber sido demasiado amplia, y que no siempre se contó en estos casos con información suficiente o fundamentación amplia e incluso con

unanimidad del Directorio, lo cual hubiera sido deseable cuando no existía claridad acerca de como enmarcar la decisión en la normativa. Así por ejemplo, en el caso del apoyo a los productores de Salto o el apoyo al Foro Desarrollo, Empleo o Formación en Cerro Largo.

No se comparte en cambio, el intento de asimilar estas donaciones a las previstas en el art. 83 del TOCAF, (escrito de los Sres. Pereyra, Ubal y Rodriguez, punto 100.c), atento a que no solo no es aplicable el TOCAF al caso, sino que la asistencia financiera no puede en modo alguno ser catalogada de "donación de bienes muebles en desuso".

## **V) DE LAS REMUNERACIONES. Hallazgo N° 8 AIN.**

De los informes de AIN reseñados en el capítulo anterior, surge un segundo hallazgo, el N° 8 calificado de grado extremo, que constituye asimismo, objeto de la presente investigación administrativa, que refiere a cuestiones relacionadas a las remuneraciones del Directorio y personal de INEFOP, para el período 2017-2019.

En concreto la observación de la auditoría refiere a que en dicho período las remuneraciones percibidas por los Directores superan el tope establecido por las leyes vigentes, lo que corresponde a un apartamiento del art. 6 de la ley 18.406, ya que además del sueldo percibían una partida por gastos de representación que, de acuerdo a información proporcionada por la Gerencia de RRHH del INEFOP, tomada en su conjunto superaba el límite del 70 % del salario nominal de un Ministro de Estado, tope salarial que la ley impone a los Directores del organismo.

Del informe efectuado por las Dras. Gari y Pierotti, analizando la información que surge de los recibos de salario y de los gastos de representación de los Directores para el período considerado, así como las nóminas enviadas al Banco de Previsión Social, surge que:

- Los integrantes del Directorio cobraban el salario en igual fecha que los funcionarios de INEFOP, y que el mismo era actualizado según Consejos de Salarios del sector.
- Además, percibían mensualmente una partida denominada "gastos de representación", sujeta por el 100% de su monto a contribuciones especiales de seguridad social e IRPF, y que actualizaba su valor una vez al año por IPC.
- La suma del salario nominal más los gastos de representación, superaba el 70% del salario del Ministro.
- Por Resolución del Consejo Directivo del año 2017, los gastos de representación son aumentados en su monto, fundamentando dicho aumento en los gastos vinculados a la movilidad de los miembros del Directorio en todo el país, en virtud de las tareas propias del cargo. El monto se volvió a actualizar en 2018 por unanimidad de los Directores.

El art. 6 de la ley de creación de INEFOP establece que: *“Los integrantes del Consejo Directivo, excepto el Director Nacional de Empleo, percibirán una retribución mensual equivalente al 70% (setenta por ciento) del salario nominal de los Ministros de Estado”*.

En consecuencia, la cuestión radica en determinar la naturaleza jurídica de la partida denominada “gastos de representación”, y como esta puede incidir o no en el concepto de salario nominal, a fin de determinar si se produjo una violación de lo dispuesto por la norma transcripta, y si esto implica responsabilidad de los involucrados.

Y la primera afirmación que podemos hacer en cuando a la naturaleza jurídica de los “gastos de representación”, es que la falta de definición legal de la misma, así como el tratamiento que se le dio por parte de INEFOP, demuestra la clara ambigüedad conceptual en el tema, anotada en el informe de instrucción.

A tal punto, que los reconocidos colegas que informan las evacuaciones de vista, tanto como letrados patrocinantes como consultores, dan diferentes versiones de la misma: viático sin rendición de cuentas, partida indemnizatoria, etc.

En el caso la partida para gastos de representación fue otorgada por el propio Directorio, y su fundamento radica en los gastos de movilidad en los que pueden incurrir los representantes en las actividades a las que deben concurrir precisamente en su carácter de integrantes del Directorio de INEFOP.

Ahora bien, llama la atención que dicha partida se instrumentara a través de recibos de pago de salario, con un tratamiento de materia gravada para CESS, sobre un monto imponible del 100% de su valor. Igual trato respecto del IRPF.

Si bien es cierto, como anotan los colegas en sus escritos, que el tratamiento que se dispense a una partida en materia tributaria no implica reconocerle naturaleza salarial a la misma, haberla gravado sobre la base del 100% del monto, estaría descartando el carácter meramente indemnizatorio, y tampoco es el tratamiento tributario en caso de considerarlo viático. Estamos frente a un tema con varias interpretaciones.

Y la propia fundamentación efectuada por el Directorio en el ACTA de 27 de junio de 2017, establece que la partida tiene por finalidad cubrir los gastos en que deben incurrir los miembros del mismo en cumplimiento de las tareas propias del cargo.

Ahora bien, el viático es una partida en dinero que se otorga al trabajador para cubrir los gastos en que deba incurrir en el cumplimiento de su labor, cuando la misma se debe desarrollar fuera de la localización de la empresa, así como compensar la fatiga mayor de ese trabajador por el traslado y permanencia fuera de su lugar habitual. Enseñaba el Prof. Plá Rodríguez que la doble finalidad del viático es lo que origina todas las dudas sobre su naturaleza jurídica. Por lo que es necesario una cuidadosa discriminación de las distintas modalidades, para poder distinguir el viático-retribución del viático-compensación de gastos. Siguiendo a Lyon Cahen, afirmaba que el punto clave de fricción entre el salario y la

indemnización o reembolso de gastos, debiendo distinguirse del provecho, de la liberalidad, de la indemnización y del reembolso de gastos efectuados.<sup>7</sup> Analiza detalladamente la composición del viático, y arriba a la conclusión que una porción del mismo tiene carácter salarial, en la medida que constituye provecho económico para el trabajador, en coherencia con la definición de salario propuesta por el autor.

Si aplicamos esta definición como viático, estamos ante un partida salarial, y que sin duda integra la remuneración total, aunque no por el total del valor del mismo, sino por una porción, aplicando el criterio tributario del 50%, posición sostenida por la jurisprudencia. Y esto modificaría sustancialmente los valores tomados por AIN en su hallazgo.

Otra interpretación posible es considerar por el artículo 18 de la ley N° 16.170 de fecha 28 de diciembre de 1990, si se lo interpreta en forma aislada y aplicarlo por analogía a la situación, que no es la que originó dicha disposición. En dicho caso, resultaría posible afirmar que los gastos de representación no integran la retribución del cargo.

En el escrito de los Sres. Pereyra, Ubal y Rodríguez se hace referencia a la opinión del jurista peruano Elmer Arce (punto 74 de dicho escrito), quien establece que no son remuneración los montos que se otorgan en ocasión de sus funciones, enumerando específicamente: “movilidad, viáticos, gastos de representación, vestuario”.<sup>8</sup> Sin desconocer la importancia del aporte doctrinal, no tenemos el honor de compartir la conclusión de que esto es aplicable a nuestro derecho exactamente. No se define que se entiende por gastos de representación, y claramente lo diferencia de viático y de movilidad. Qué destino tendrían entonces ese monto? Véase que el propio Directorio en 2017 aumentó su monto entre otros motivos por que no contaba con infraestructura permanente para la locomoción y traslado. Por otro lado, el viático en nuestro derecho está claramente regulado en cuando a las diferencias entre con y sin rendición de cuentas en materia tributaria. Y existe abundante jurisprudencia que entiende que el viático sin rendición tiene naturaleza salarial en parte, e incide en por ejemplo el sueldo anual complementario, el jornal de licencia o incluso en la indemnización por despido.

En definitiva, ante la indefinición normativa en cuanto a los denominados “gastos de representación”, y los diversos puntos de vista en cuanto al tema de la doctrina ante un concepto en la práctica ambiguo, y teniendo en cuenta el tratamiento que se le dispensó en el caso, puede concluirse que no es posible afirmar categóricamente que dicha partida integra el salario nominal de los Directores de INEFOP.

En todo caso, puede advertirse que no fue prolija la forma de regular la partida por parte del propio Directorio, ni por parte del INEFOP en tanto debía liquidar dichos salarios y su correspondiente tributación, lo que agrega aún más confusión en el tema. En este aspecto entendemos que debió haber sido más explícita la creación de la partida en cuanto a que

---

<sup>7</sup> Plá Rodríguez, Américo. Curso de Derecho Laboral. Tomo III Vol. II Ed. Idea, Montevideo, 1994.

<sup>8</sup> Arce, Elmer. “El salario” en Derecho del Trabajo, Tomo II, AAVV, Montevideo, pág.136

incluía y como debía ser tratada en cuanto al resto de partidas salariales recibidas por los directores, e incluso como considerarla desde el punto de vista tributario. Sobre todo teniendo en cuenta el tipo de actividad que realizar INEFOP, y la forma en que debe llevarla adelante, lo que torna razonable que se busquen medios de apoyar la tarea de los Directores.

Ahora bien, dicho lo anterior, puede afirmarse que no se advierte que haya habido intención de obtener beneficios económicos por parte de quienes recibían la partida, fuera del normal reembolso de los gastos propios del ejercicio de sus tareas.

## VI) DE LA SITUACIÓN DEL PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE INEFOP.

El informe de AIN identificó un apartamento a lo establecido en el artículo 32 de la ley 11.932, en tanto entendió que el Presidente de INEFOP, cargo que corresponde al Directora Nacional de Empleo, ocupaba dos cargos rentados, recibiendo salario por ambos de fondos públicos.

Las instructoras solicitaron los recibos de salarios correspondientes al período 2017 a 2019, y establecieron que de los mismos surgía que el Sr. Eduardo Pereyra, percibía un salario abonado por el MTSS en su calidad de Director Nacional de Empleo, en tanto por INEFOP percibía la ya mencionada partida por "gastos de representación".

A la luz de lo analizado en el capítulo V, y dada la dificultad conceptual en cuanto a la naturaleza jurídica de la partida, resulta coherente arribar a la conclusión que no se puede afirmar que haya existido un incumplimiento del art. 32 de la ley 11.932.

## VII) CONCLUSIONES.

En virtud de lo analizado en el caso, es posible concluir en que no existe mérito a actuaciones posteriores a la presente investigación por los temas en ella incluidos, temas analizados en los capítulos IV, V y VI del presente informe.

Debe tener presente que si bien se detectan situaciones en las que los controles y evaluaciones no fueron los adecuados para la toma de decisiones, esto no amerita entender que hubo intención de causar perjuicio al INEFOP o al MTSS, o intentos de obtención de beneficios ya sea personales o de las organizaciones representadas en el directorio del INEFOP.

En consecuencia, a juicio de la suscripta, tampoco se advierte mérito a denuncias de tipo penal en el caso.

Se eleva el presente informe letrado, sugiriendo proceder a clausurar las presentes actuaciones, archivando sin perjuicio.

Es todo cuanto corresponde informar

  
Dra. Adriana Xalambri Medici  
Coordinadora  
Asesoría Jurídica  
M.T.S.S.