

Estudio Dr. Augusto Durán Martínez

EX ESTUDIO DR. AUGUSTO E. MARTINEZ
FUNDADO EN 1882 POR EL DR. MARTÍN C. MARTÍNEZ

Montevideo, 2 de setiembre de 2025

Señor Presidente
del Honorable Directorio
del Partido Nacional
Dr. Álvaro DELGADO
PRESENTE

De mi mayor consideración:

- I -

INTRODUCCIÓN

1. Por el presente evaquo a usted la consulta formulada con relación a la situación funcional del Dr. Álvaro DANZA.
2. Según se me ha informado, el Dr. Álvaro DANZA es Presidente del Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (en adelante, ASSE).

Simultáneamente es:

- 
- a) Profesor Titular Grado 5 de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. En tal calidad dirige la Unidad Académica Clínica Médica 2 en el Hospital Pasteur, que es una Unidad Ejecutora de ASSE. Se trata de un cargo remunerado y parte de la remuneración proviene de fondos administrados por ASSE;
 - b) Es empleado, en calidad de Médico Internista de Policlínica, en las siguientes instituciones privadas: Médica Uruguaya, Asociación Española y mutualista de Soriano CAMS. Por lo menos las últimas dos empresas mencionadas mantienen relaciones contractuales con ASSE. De abril a agosto, CAMS facturó a ASSE por esos contratos por un valor de 3.019.357 pesos y la Asociación Española en el mismo período lo hizo por un monto de 1.849.199 pesos;
 - c) Es Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay, publicación del Sindicato Médico del Uruguay.

3. He tenido a la vista los siguientes documentos:

- a) Carpeta N° 161 de 2025 con el repartido N° 48 de marzo de 2025 de la Cámara de Senadores, que contiene el *Curriculum vitae* del Dr. Álvaro DANZA;
- b) informe del Estudio DELPIAZZO de 30 de diciembre de 2024;
- c) informe del Director de la División Jurídica del Ministerio de Salud Pública de 18 de agosto de 2025.

Ambos informes jurídicos han concluido que no existe irregularidad alguna en el caso en estudio.

4. Para dar respuesta a la cuestión consultada precisaré brevemente la naturaleza jurídica de ASSE, luego indicaré el marco normativo relevante para el caso y, finalmente, analizaré la situación a la luz de los distintos textos normativos aplicables.

- II -

NATURALEZA JURÍDICA DE ASSE

1. El artículo 1 de la ley N° 18.161, de 29 de julio de 2007, crea ASSE como un servicio descentralizado que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública y le confiere personería jurídica.

2. La ley escribe el término *servicio descentralizado* con minúscula. Cuando se escribe este término con minúscula se alude al género que comprende las dos especies de descentralización por servicios existentes en el Uruguay: los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Por tanto, para determinar ante qué tipo de descentralización nos encontramos es preciso analizar el contexto de la ley.

En tal sentido se observa que el artículo 16 de la ley citada establece que el personal de ASSE se rige por las normas generales del Estatuto del Funcionario, sin perjuicio de las reglas especiales que se dicten en atención a la índole de sus cometidos (literal E del artículo 59 de la Constitución). Ese literal E refiere a los funcionarios de los Servicios Descentralizados. Por tanto, cabe concluir que ASSE pertenece al tipo institucional Servicio Descentralizado y no Ente Autónomo.

3. Conforme al artículo 2 de la ley en estudio, ASSE es dirigida y administrada por un Directorio. Su órgano jerarca es, así, pluripersonal.
4. Conforme al artículo 3, la competencia de ASSE es nacional.
5. Según el artículo 4, la competencia material de ASSE es servicios de salud. Los cometidos indicados en este artículo se prestarán ejerciendo los poderes jurídicos asignados por el artículo 5.

Del artículo 4 destaco en especial los cometidos de:

- a) organizar y gestionar servicios de salud (literal A);
- b) ejercer la coordinación con los demás órganos del Estado que presten servicios de salud (literal B);
- c) formar parte del Sistema Nacional Integrado de Salud previsto en el artículo 264 de la ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005¹, al que contribuirá en su implementación (literal C);
- d) brindar los servicios de salud establecidos en la ley N° 9.202, de 12 de enero de 1934 (literal D);
- e) desarrollar el cumplimiento de los derechos en materia de salud que tienen los habitantes de la República, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución de la República, así como a quienes se comprometa a brindar servicios para lo que está habilitada, dentro del marco de los programas nacionales elaborados por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública y las leyes de conformación del Sistema Nacional Integrado de Salud (literal E).

6. En suma, ASSE es un Servicio Descentralizado dirigido por un Directorio que: a) presta servicios de salud; b) coordina los demás órganos del Estado que presten servicios de salud; c) forma parte del sistema

¹ Este artículo 264 establece:

“El Inciso 12 “Ministerio de Salud Pública” implementará un Sistema Nacional Integrado de Salud con el objetivo de establecer la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando su cobertura equitativa y universal.

Dicho sistema se articulará sobre la base de la complementación público privada y tendrá como estrategia global la atención primaria en salud, privilegiando el primer nivel de atención, las acciones de promoción, prevención y rehabilitación.

El sistema complementará los servicios públicos y privados de forma de alcanzar la atención integral y de calidad adecuada a todos los habitantes.”

nacional integrado de salud (que incluye el sector público y privado en la materia) al que contribuirá en su implementación.

ASSE cumple sus cometidos con sus propios bienes y funcionarios, pero si no los posee acude a la contratación de bienes y servicios con otras instituciones del sector privado que prestan servicios de salud.

Conforme al artículo 7 literal D) de la ley N° 18.161, corresponde al Presidente del Directorio de ASSE: “firmar con el miembro del Directorio o con el funcionario que este designe todos los actos y contratos en que intervenga el servicio.”

- III -

MARCO NORMATIVO RELEVANTE

1. El marco normativo relevante a los efectos de este informe está conformado por diversas normas de distinto valor y fuerza.

Así, debemos considerar en primer término el artículo 200 de la Constitución. También debemos considerar lo que establece la propia ley de ASSE, en particular su artículo 9.

2. Asimismo, es preciso tener en cuenta las normas generales que refieren a la ética en la función pública.

Ha quedado atrás en la época del positivismo formalista que negaba toda relación entre el derecho y la ética. Sin confundir ética y derecho, la actual visión del derecho impulsada por el neoconstitucionalismo reconoce que la ética y el derecho están relacionados.² El derecho se funda en la ética. De esa manera las normas éticas pasan a ser jurídicas cuando son tomadas por el derecho.

Por eso son frecuentes en los últimos años los textos jurídicos, tanto en el plano internacional como en el interno, que refieren a la ética pública.

En el plano internacional destaco la Comisión Interamericana contra la Corrupción de 1996, ratificada por la ley N° 17.008 de 25 de setiembre de

² DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Neoconstitucionalismo. Proyecciones en el derecho administrativo uruguayo,” en DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Derecho administrativo. Otra forma de verlo*. LA LEY Uruguay, Montevideo, 2017, p. 28.

2008, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, ratificada por ley N° 18.056 de 20 de noviembre de 2006.

En el plano interno destaco la ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 que profundiza la Convención Interamericana contra la Corrupción; el decreto N° 30/003, de 23 de enero de 2003, reglamentario de la ley N° 17.060, y la ley N° 19.823, de 18 de setiembre de 2019, que elabora un Código de Ética para la función pública.

Esta preocupación por la ética se ha incrementado en las últimas tres décadas pero no es nueva. En efecto, ya JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA destacaba el sentido ético del artículo 202 de la Constitución de 1952, recogido en la Constitución vigente con el número 200 que con variantes accidentales proviene de la Constitución de 1934 (artículo 193). Es más, la Constitución menciona el término *moral* o alguno de sus derivados en varios de sus artículos (artículos 68, 71 y 80 numeral 5, entre otros).

Comentando el artículo 202 de la Constitución de 1952, actual 200, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA escribió:

“Se trata de establecer normas de moralidad administrativa, impidiendo que los Directores puedan valerse de los poderes que les da la Constitución o de las conexiones que hayan podido establecer durante el desempeño del cargo para obtener ventajas de orden personal. Por eso es que se les impide recibir empleos dentro de los mismos Entes, o cumplir cualquier género de cometidos que los vincule al servicio.”³

Por eso el tema ahora planteado no es solo jurídico, es también ético.

- IV -

ARTÍCULO 200 DE LA CONSTITUCIÓN

1. El artículo 200 de la Constitución vigente establece:

“Los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados no podrán ser nombrados para cargos ni aun honorarios, que directa o indirectamente dependan del Instituto de que forman parte. Esta disposición no comprende a los Consejeros o Directores de los servicios de enseñanza, los que podrán ser

³ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *La Constitución de 1952*. Cámara de Senadores. Montevideo, 1995, pp. 444 y ss.

reelectos como catedráticos o profesores y designados para desempeñar el cargo de Decano o funciones docentes honorarias.

La inhabilitación durará hasta un año después de haber terminado las funciones que la causen, cualquiera sea el motivo del cese, y se extiende a todo otro cometido, profesional o no, aunque no tenga carácter permanente ni remuneración fija.

Tampoco podrán los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la Institución a que pertenecen.

Las disposiciones de los dos incisos anteriores no alcanzan a las funciones docentes.”

2. Este artículo prevé incompatibilidades y prohibiciones.⁴

El primer inciso no establece una incompatibilidad sino una prohibición. Los miembros de los Directorios... de los Servicios Descentralizados **no podrán ser nombrados...** dice el artículo.⁵ (Énfasis agregado).

El tercer inciso, en cambio, establece una incompatibilidad. Véase que no dice que no puedan ser nombrados sino “ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la Institución a la que pertenecen”.⁶

Finalmente, el cuarto inciso del artículo 200 establece que las disposiciones de los dos incisos anteriores no alcanzan a las funciones docentes.

3. Está muy claro que la situación del Dr. DANZA no está comprendida en las hipótesis de los incisos 1 y 2 del artículo 200 ya que no fue nombrado para los cargos indicados en los literales a) a c) del apartado 2 del capítulo I de este informe con posterioridad a su designación como Presidente del Directorio de ASSE, sino que ya los ejercía con anterioridad.

Cabe, en consecuencia, determinar si se ve alcanzado por el inciso tercero del artículo en análisis y, en caso afirmativo, si le comprende la excepción del inciso final del mismo.

⁴ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *La Constitución...*, p. 444.

⁵ CASINELLI MUÑOZ, Horacio. *Derecho Público*. F.C.U. Montevideo, 1999, p. 273.

⁶ CASINELLI MUÑOZ, Horacio. *Derecho...*, pp. 275 y ss.

4. El tercer inciso del citado artículo 200 establece una incompatibilidad absoluta para los miembros de los Directorios de los Servicios Descentralizados para ejercer profesiones o actividades que directa o indirectamente se relacionan con la institución a la que pertenecen. Las expresiones *directa o indirectamente* revelan con total precisión que la Constitución desea evitar cualquier relación, o sea le asigna a la incompatibilidad máxima extensión.

De esa manera, la cátedra que ejerce de la Facultad de Medicina queda sin duda incluida en la incompatibilidad puesto que se trata de una actividad que se relaciona con la actividad de ASSE. No obstante, el último inciso del artículo 200 exceptúa de la incompatibilidad las funciones docentes; por tanto, cabe concluir que a la luz del artículo 200 (y considerando solo este artículo) a mi juicio no hay obstáculo para que el Dr. DANZA sea simultáneamente Presidente del Directorio de ASSE y Profesor Titular de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República.

5. Pero no ocurre lo mismo con su condición de ser médico empleado en los siguientes institutos privados que prestan servicios de salud: Médica Uruguay, Asociación Española y CAMS.

En efecto, estos institutos forman parte del Sistema Nacional Integrado de Salud al que ASSE contribuye en su implementación y con los cuales mantiene vínculos contractuales.

No cabe duda de que ASSE y esas instituciones mantienen vínculos, por lo que se da en el caso la incompatibilidad prevista por la Constitución. Y como la actividad que el Dr. DANZA ejerce en las referidas instituciones privadas no es docente sino ejercicio de la medicina como médico en policlínica, no queda comprendida en la excepción del inciso final del artículo 200 de la Constitución en estudio.

En consecuencia, las actividades que ejerce el Dr. DANZA en las instituciones de asistencia médica privadas indicadas son incompatibles con el cargo de Presidente del Directorio de ASSE.

6. Con relación al cargo de Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay, cabe decir que dicha Revista pertenece al Sindicato Médico del Uruguay. Dicho Sindicato, como su nombre lo indica, es un

sindicato. Más precisamente, un sindicato médico. Por tanto, en razón de su naturaleza, tutela los intereses de los profesionales médicos.

En virtud de esa naturaleza mantiene vínculos con ASSE y no en pocas ocasiones relaciones de enfrentamiento. Por tanto, no se puede dudar de la incompatibilidad entre ser Presidente del Directorio de ASSE y ocupar algún cargo en el Sindicato Médico, aunque sea en la Revista Médica.

Esta situación queda, así, comprendida en la incompatibilidad establecida en el inciso tercero del artículo 200 de la Constitución. Y como el cargo de Director de la Revista, aunque suponga una actividad científica, no es un cargo docente, no queda alcanzado por la excepción del inciso final del artículo 200 de la Constitución.

En consecuencia, se debe concluir que tampoco es compatible el cargo de Presidente del Directorio de ASSE con el de Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay del Sindicato Médico del Uruguay.

- V -

ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 18.161

1. El artículo 9 de la ley N° 18.161 establece:

“Artículo 9

Los miembros del Directorio de ASSE no podrán ser nombrados para cargos, ni aun honorarios, que directa o indirectamente dependan de ésta. Esta inhabilitación durará hasta un año después de haber cesado en sus funciones, cualquiera sea el motivo del cese, y se extiende a todo otro cometido, profesional o no, aunque no tenga carácter permanente ni remunerado.

Los miembros del Directorio tampoco podrán ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con ASSE.

Las prohibiciones e incompatibilidades señaladas no rigen para las funciones docentes desempeñadas honorariamente en institutos de enseñanza superior.”

2. Si se compara este artículo 9 con el artículo 200 de la Constitución se advierte que presenta una redacción similar, aunque no igual.

El penúltimo inciso del artículo 9 es prácticamente igual al inciso tercero del artículo 200 de la Constitución. La única diferencia relevante radica en que el artículo 9 de la ley refiere en particular a ASSE y no genéricamente a los entes como lo hace la Constitución.

Por tanto, las tres situaciones planteadas, la de Profesor Titular de la Facultad de Medicina, la de ser médico en instituciones médicas de asistencia médica privadas y la de ser Director de la Revista Médica del Sindicato Médico del Uruguay quedan comprendidas, en principio, en la incompatibilidad legislativa.

Pero para una respuesta definitiva es preciso determinar, además, si esas situaciones quedan alcanzadas por la excepción del inciso final de la ley.

3. Si se compara el inciso final del artículo 200 de la Constitución y el inciso final del artículo 9 de la ley de ASSE se percibe que existen diferencias en la redacción.

En efecto, en el inciso final del artículo 200 se exceptúan las **funciones docentes** y en el inciso final del artículo 9 de la ley se exceptúan las **funciones docentes desempeñadas honorariamente en institutos de enseñanza superior**.

Como se percibe, el texto de la ley es más restrictivo que el de la Constitución. Lo primero que debemos considerar es si la solución legislativa es constitucional o no.

Ante esto, corresponde señalar que *distinto* no significa necesariamente *incompatibilidad*. O sea, una solución legislativa distinta de la Constitución no significa necesariamente que sea inconstitucional. Para ser inconstitucional la solución legislativa debe ser incompatible con la Constitución; no basta con que sea distinta.

Habría incompatibilidad de la ley con la Constitución si la ley incrementase las excepciones del artículo 200, pero no si las reduce. Ya se vio que el artículo 200 de la Constitución tiene un sentido ético. Si la ley incrementa las excepciones a las incompatibilidades o prohibiciones dispuestas por la Constitución va en contra del sentido ético de la Constitución. En cambio, si reduce las excepciones va en el sentido de la ética.

Ya JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA había admitido que se podía ampliar las prohibiciones o incompatibilidades de este artículo por la normativa infravalente. En efecto, el Maestro escribió:

“En el inciso primero se excluye a los Consejeros o Directores de los servicios de enseñanza.

¿Quiénes son ellos? Lo son, actualmente, los miembros del Consejo Central Universitario, del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, del Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria, y del Consejo de la Universidad del Trabajo. No lo son los miembros de los Consejos Directivos de Facultades universitarias, a pesar de que alguna vez se ha incurrido en la confusión de creer que estas normas rigen también para los Consejos de Facultades.

La solución es, sin embargo, clara. Los Consejos de Facultad – lo he dicho muchas veces – no son Consejos Directivos de Entes Autónomos, son Consejos Directivos de reparticiones administrativas del Ente Autónomo Universidad.

Como todas estas son disposiciones limitativas de la libertad, se impone la interpretación restrictiva, y no se puede recurrir a la extensión analógica. Esto no quiere decir, como es natural, que sea correcto que miembros del Consejo Directivo de una Facultad acepten designaciones o encargos, del propio Consejo. Pero esta solución se ha de imponer, o bien por disposiciones de reglamentos internos de la Universidad, o bien por normas de moralidad que no es preciso que estén escritas para que se les reconozca vigencia.”⁷

Lo expresado por JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA es compatible. Y va de suyo que la ley puede ampliar esas prohibiciones o incompatibilidades acotando las excepciones al ir en el sentido de la ética.

4. Aclarado este aspecto, cabe analizar cuáles son esas diferencias que presenta la ley con relación a la Constitución.

Las diferencias son dos: una el carácter honorario de la función; otra, el lugar donde desempeña la función docente. Analizaré por su orden esas dos diferencias.

⁷ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino. *La Constitución...*, p. 445

5. La Constitución exceptúa de la incompatibilidad las funciones docentes. No distingue si son honorarias o no. En cambio, la ley dice *funciones docentes desempeñadas honorariamente*.

El término *honorario* admite diversas acepciones. Así el Diccionario de la Real Academia Española da las siguientes: "1. Que sirve para honrar a alguien. 2. Dicho de una persona que tiene los honores pero no la propiedad de una dignidad o empleo. 3. Estipendio o sueldo que se da a alguien por su trabajo en algún arte. 4. Gaje o sueldo de honor."⁸

Por su parte, COUTURE en su Vocabulario Jurídico define *honorarios* como retribución que perciben los profesionales universitarios.⁹

No obstante, en derecho y en general se dice que un cargo es *honorario* cuando no se perciba remuneración. Así, este es claramente el sentido del término en el artículo 295 de la Constitución cuando establece: "los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales serán honorarios.- Los Intendentes percibirán la remuneración que le fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su monto no podrá ser alterado durante el término de sus mandatos."

Véase que el inciso segundo regula la remuneración de los Intendentes y el primero dice que los miembros de las Juntas Departamentales y Locales serán honorarios. Eso quiere decir que no perciben remuneración. Por eso no se regula cómo se fija la remuneración de los ediles. No se regula porque no tienen.

Recuérdese que en 1994 se intentó una reforma constitucional. Entre los puntos de reforma propuestos figuraba otorgar remuneración a los ediles. Esa propuesta provocó gran resistencia.

Más allá de si los ediles deben o no cobrar, lo que está claro es que todo el mundo entendió que un cargo honorario es aquél por el cual no se percibe remuneración. Esto coincide con la cuarta acepción que nos da el Diccionario de la Real Academia Española del término *honorario*. Cuando el Diccionario dice que es *sueldo de honor* quiere decir que la única retribución es el honor.

⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. Vigésima segunda edición. Espasa Calpe S.A. 2001. Reimpresión, Planeta, Buenos Aires, 2002, T. II, p. 1226.

⁹ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, 1960, pp. 327 y ss.

Este también es el sentido que tiene el término *honorario* en el contexto de la ley de ASSE.

Véase que el artículo 10 prevé la existencia de un Consejo Asesor Honorario Nacional y Consejos Asesores Honorarios Departamentales o Locales. Por ser *honorarios*, los miembros de esos Consejos no perciben remuneración alguna.

De manera que la excepción del inciso final del artículo 9 alcanza únicamente a las funciones docentes honorarias. No alcanza a las funciones docentes rentadas. Como el cargo de Profesor Titular de la Facultad de Medicina es retribuido en dinero, si bien queda exceptuado de la incompatibilidad del artículo 200 de la Constitución queda alcanzado por la incompatibilidad del artículo 9 de la ley, puesto que por no ser honorario no queda comprendido en la excepción legislativa.

6. La otra diferencia que encontramos es en cuanto al lugar donde se prestan las funciones. La Constitución dice simplemente **funciones docentes**. En cambio la ley dice **“funciones docentes desempeñadas honorariamente en instituciones de enseñanza superior”**. (Énfasis agregado).

Véase que en el caso estamos ante un cargo de la Universidad de la República, Profesor Titular (G 5), pero que el Dr. DANZA ejerce en el Hospital Pasteur que es una Unidad de ASSE. Y no solo eso sino que ASSE paga parte de su sueldo. Por tanto ejerce esa función en ASSE, que no es un instituto de enseñanza superior.

También por esta razón esta función no queda alcanzada por la excepción del inciso final del artículo 9, por lo que esta situación queda también comprendida en la incompatibilidad dispuesta por el penúltimo inciso de esta ley aunque no se ve alcanzado por la incompatibilidad del artículo 200 de la Constitución.

7. Como la redacción del penúltimo inciso del artículo 9 de la ley es similar a la del tercer inciso del artículo 200 de la Constitución, con relación a los trabajos como médico de las instituciones privadas de salud y a las funciones de Director de la Revista Médica del Sindicato Médico del Uruguay cabe reiterar lo mismo que al analizar el artículo 200.

8. En suma, la condición del Dr. DANZA de médico de institutos de asistencia médica privada y de Director de la Revista Médica del Sindicato Médico del Uruguay, al ser simultáneamente Presidente del Directorio de ASSE, es violatoria del artículo 200 de la Constitución y del artículo 9 de la ley N° 18.161.

La condición de Profesor Titular de la Facultad de Medicina no es violatoria del artículo 200 de la Constitución. Pero al tratarse de un cargo retribuido que, además, se ejerce en el Hospital Pasteur, resulta violatoria del artículo 9 de la ley.

- VI -

NORMAS GENERALES RELATIVAS A LA ÉTICA PÚBLICA

1. La Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por ley N° 17.008, de 25 de setiembre de 2008, por su artículo III prevé una serie de medidas preventivas. En tal sentido prevé que los Estados partes adopten "Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública." (artículo III, numeral 1).

2. También la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por ley N° 18.056, de 20 de noviembre de 2006, impulsó la adopción de medidas tendientes a evitar conflictos de interés (artículo 8, numeral 5).

3. El artículo 200 de la Constitución y el artículo 9 de la ley de ASSE son anteriores a la vigencia en nuestro país de dichas Convenciones. Pero se encuentran en la misma línea. En efecto, las incompatibilidades y prohibiciones establecidas en esos artículos son medidas preventivas a fin de evitar conflictos de interés.

Pero esas Convenciones motivaron una normativa adicional que también se debe considerar.

4. La primera ley que corresponde evocar es la ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, la llamada *ley cristal*, dictada para profundizar la Convención Interamericana contra la corrupción.

El artículo 26 de esta ley establece:

“Los Directores o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán intervenir como Directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Ente Autónomo o Servicio Descentralizado cuyo Directorio o Dirección General integran.”

Ya se vio que ASSE contrata con instituciones médicas del sector privado y que el Dr. DANZA es empleado de algunas de ellas. Hay así, aquí una violación del artículo 26 de la ley N° 17.060.

5. El decreto N° 30/003 de 23 de enero de 2003, reglamentario de la ley N° 17.060, contiene una serie de disposiciones que también se debe considerar.

Este decreto es aplicable al caso en virtud de lo establecido en los artículos 2 y 3 literal F del mismo.

El artículo 28 en su primer inciso establece:

“Artículo 28°.- (Prohibición de relaciones con actividad vinculada). Prohíbese a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades privadas a las que se encuentren vinculados.”

Sin duda ASSE se encuentra vinculada a las mutualistas privadas en las cuales el Dr. DANZA es empleado en calidad de médico, porque forman parte del Sistema Nacional Integrado de Salud (artículo 4, literal C) de la ley N° 18.161) y, como se ha visto, ASSE tiene vínculos contractuales con por lo menos dos de ellas.

Por tanto, ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y ser empleado de esas mutualistas privadas que contratan con el referido Servicio Descentralizado resulta violatorio del artículo 28 del decreto N° 30/003.

Por su parte el artículo 25 del mismo decreto, en la parte que ahora interesa, establece:

“Artículo 25º.- (Prohibición de contratar). Prohíbese a los funcionarios públicos contratar con el organismo a que pertenecen y mantener vínculos por razones de dirección o dependencia con firmas, empresas o entidades que presenten ofertas para contratar con dicho organismo. No obstante, en este último caso, quedan exceptuados de la prohibición los funcionarios que no tengan intervención alguna en la dependencia pública en que actúan en el proceso de la contratación, siempre que informen por escrito y sin reticencias al respecto a su superior.”

No puedo afirmar una violación de este artículo porque no se me ha informado si el Dr. DANZA tuvo o no participación directa en las contrataciones con CAMS y la Asociación Española y si informó por escrito y sin reticencia al respecto a su superior. Es un tema para investigar.

Aclaro que ASSE es un Servicio Descentralizado, por lo que no está sujeto a jerarquía; pero se encuentra sujeto a la primacía institucional del Poder Ejecutivo, por lo que este poder se encuentra en posición institucional superior respecto de ASSE.

6. También se debe tener presente la ley N° 19.823, de 18 de setiembre de 2019, que aprueba el Código de Ética en la función pública.

Este Código es aplicable al caso en virtud de lo establecido en los artículos 2 y 3, literal F) del mismo.

El artículo 31 de esta ley en su primer inciso establece:

“Artículo 31. (Prohibición de relaciones con actividad vinculada). Queda prohibido a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades o entidades privadas a las que se encuentren vinculados profesional, laboral o familiarmente o mediante cualquier otro vínculo del cual pueda derivar un conflicto entre el interés público y el privado.”

Como se percibe, este texto normativo recoge en esencia lo dispuesto por el artículo 28 del decreto N° 30/003, por lo que cabe reiterar con relación a este artículo 31 lo dicho con relación al artículo 28 del decreto.

También procede considerar el artículo 27 de la ley en análisis. Este artículo en sus dos primeros incisos establece:

“Artículo 27. (Prohibición de contratar). Queda prohibido a los funcionarios públicos contratar con el organismo a que pertenecen y mantener vínculos por razones de dirección o dependencia con firmas, empresas o entidades que presenten ofertas para contratar con dicho organismo.

No obstante, en este último caso, quedan exceptuados de la prohibición los funcionarios que no tengan intervención alguna en la dependencia pública en que actúan en el proceso de la contratación, siempre que informen por escrito y sin reticencias al respecto a su superior. Si al momento de ingresar a la función pública estuviere configurada o en condiciones de configurarse dicha situación, el funcionario deberá informar por escrito y sin reticencias al respecto.”

Este artículo recoge básicamente lo establecido en el artículo 25 del decreto N° 30/003, por lo que lo dicho al referirme a ese artículo 25 cabe trasladarse a la situación prevista en el artículo 27 de esta ley.

Por su parte, el artículo 25 del Código de Ética en estudio establece:

“Artículo 25. (Buena administración financiera). Todos los funcionarios públicos con funciones vinculadas a la gestión del patrimonio del Estado o de las personas públicas no estatales deberán ajustarse a las normas de administración financiera aplicables, a los objetivos y metas previstos, al principio de buena administración, en lo relativo al manejo de los dineros o valores públicos y a la custodia o administración de bienes de organismos públicos. Sus transgresiones constituyen faltas administrativas aun cuando no ocasionen perjuicios económicos.”

Este artículo nos remite al TOCAF.

El artículo 46, en la parte que interesa a efectos de este informe, establece:

“Están capacitados para contratar con el Estado las personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que teniendo el ejercicio de la capacidad jurídica que señala el derecho común, no estén comprendidas en alguna disposición que expresamente se lo impida o en los siguientes casos:

- 1) Ser funcionario de la Administración contratante o mantener un vínculo laboral de cualquier naturaleza con la misma, no siendo admisibles las ofertas presentadas por este a título personal, o por personas físicas o

jurídicas que la persona integre o con las que esté vinculada por razones de representación, dirección, asesoramiento o dependencia.

No obstante, en este último caso de dependencia podrá darse curso a las ofertas presentadas cuando no exista conflicto de intereses y la persona no tenga participación en el proceso de adquisición.

De las circunstancias mencionadas, deberá dejarse constancia expresa en el expediente.

Sin perjuicio de lo establecido anteriormente, en el caso de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, cuando se trate de vínculo de dirección o dependencia, podrá darse curso a las ofertas cuando las personas no tengan poder de decisión en el proceso de adquisición, de lo que deberá dejarse constancia expresa en el expediente mediante declaración jurada, sujeta a la pena dispuesta por el artículo 239 del Código Penal.”

Lo aquí establecido es similar a lo dispuesto en el artículo 25 del decreto 30/003 y artículo 27 del Código de Ética, por lo que cabe reiterar aquí lo dicho al analizar esos artículos.

- VII -

CONCLUSIONES



1. Más allá de aquellas situaciones que requieren una investigación para determinar si se ha desconocido el artículo 25 del decreto N° 30/003, el artículo 27 de la ley N° 19.823 y el artículo 46, numeral 1 del TOCAF, en virtud de la información que se me ha proporcionado estimo que ha existido violación de la Constitución de la República, de varias leyes y de un reglamento del Poder Ejecutivo.

2. En efecto:

a) el ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y ejercer la medicina en Médica Uruguaya, Asociación Española y CAMS, resulta violatorio del artículo 200 de la Constitución, artículo 9 de la ley N° 18.161, artículo 28 del decreto N° 30/003 y artículo 31 de la ley N° 19.823;

b) el ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y la dirección de la Revista Médica del Uruguay del Sindicato Médico del Uruguay resulta violatorio, por lo menos, del artículo 200 de la Constitución y del artículo 9 de la ley N° 18.161;

c) el ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y la medicina en empresas privadas de asistencia médica que contratan con ASSE resulta violatorio del artículo 200 de la Constitución, del artículo 9 de la ley N° 18.161 y del artículo 26 de la ley N° 17.060;

d) el ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y el cargo de Profesor Titular (G 5) de la Facultad de Medicina en forma rentada es violatorio del artículo 9 de la ley N° 18.161;

e) el ejercer simultáneamente la Presidencia del Directorio de ASSE y el cargo de Profesor Titular de la Facultad de Medicina en el Hospital Pasteur resulta violatorio del artículo 9 de la ley N° 18.161, puesto que el Hospital Pasteur no integra un ente de enseñanza superior, sino que es una dependencia de ASSE que, además, paga parte de ese sueldo.

Quedo a disposición para aclarar cualquier aspecto de este informe y saludo a usted atentamente.



Augusto DURAN MARTÍNEZ

Catedrático de Procesos Constitucionales

en la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH.

Ex Catedrático de Derecho Administrativo

en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República

y en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

Decano Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

Académico de Número Fundador de la Academia Nacional de Derecho del Uruguay.

Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales

de Buenos Aires en la República Oriental del Uruguay.

Vicepresidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo.