

Resolución N° 367/2025 de fecha 6 de noviembre del 2025.

Expediente 2025-34-1-0000236

VISTO: el expediente No. 2025-34-1-0000236 y sus acordonados No. 2025-34-1-0000276 y 2025-34-1-0000281, a través de los cuales se tramita la consulta formulada por [REDACTED] respecto de la situación funcional del Sr. Presidente de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la actuación de oficio dispuesta por la Junta de Transparencia y Ética Pública y la consulta de la Comisión de Salud Pública y Asistencia Social de la Cámara de Representantes.

RESULTANDO:

- 1) que todas las actuaciones mencionadas tienen como cuestión dilucidar si existe incompatibilidad entre el cargo que ostenta el Dr. Álvaro Danza como Presidente de ASSE y el ejercicio de su profesión médica, así como su actividad como Profesor Titular Grado 5 en la Unidad Académica Clínica 2 de la Facultad de Medicina de la Universidad de la Republica, al tenor de lo dispuesto por el art. 200 de la Constitución y el art. 9 de la ley orgánica de ASSE No. 18.161 de 29-07-2007;
- 2) que de la información de obrados surge que se desempeña en: a.- Facultad de Medicina: Profesor Titular Grado 5 de la Unidad Académica Clínica Médica 2. b.- Asociación Española Primera de Socorros Mutuos: Consultante de Medicina Interna y de Enfermedades Autoinmunes Sistémicas y del área médica de alto riesgo obstétrico. c.- Médica Uruguaya Corporación de Asistencia Médica: Consultante de enfermedades autoinmunes sistémicas y del área médica de alto riesgo obstétrico d.- Centro Asistencial Médico de Soriano Institución de Asistencia Médica Privada de Profesionales (CAMS IAMPP), como Consultante un sábado al mes, consultas telefónicas y virtuales. e.- Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay, cargo honorario y de carácter científico;
- 3) que según surge de la consulta realizada el 20-12-2024 al Estudio Delpiazzo, el Dr. Danza solicitó asesoramiento respecto de posibles incompatibilidades que pudieran existir entre el

cargo para el que estaba propuesto y sus actividades profesionales en el sector privado de la salud y el ejercicio de funciones docente - asistenciales en la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, brindando a tales efectos toda la información pertinente, tanto de sus actividades profesionales como de sus ingresos;

4) que de acuerdo al informe producido por el Dr. Carlos Delpiazzi, respecto a las posibles incompatibilidades para el desempeño del cargo propuesto se concluyó que: a.- el cargo de Presidente de ASSE es compatible con el cargo docente que ostenta, al entender que se encuentra incluido en la excepción establecido en el art. 200 de la Constitución, así como en el art. 9 de la ley 18.161 inc. 4, de acuerdo con la interpretación formulada por el mismo. Asimismo, entiende que la percepción de la partida abonada por la Comisión de Apoyo de ASSE por las funciones del cargo docente en la UDELAR, no se encuentra alcanzada por la prohibición constitucional y legal, en tanto el fundamento por el que se percibe la partida es por su condición de docente, no generándose ningún cargo nuevo ni nombramiento alguno en una dependencia de ASSE; b.- en cuanto a la prohibición consagrada en el art. 9 de la Ley orgánica de ASSE, la misma debe ser interpretada en forma racional y restrictiva, por lo que la tarea como Consultante de Medicina Interna en un prestador privado, puede considerarse que no tiene relación directa ni indirecta con ASSE;

5) que de acuerdo a los resultados del informe producido por el Prof. Augusto Durán, surge que el ejercicio de la Presidencia de ASSE en forma simultánea con las actividades profesionales en instituciones de asistencia médica privada, resulta violatorio del art. 200 de la Constitución, art. 9 de la Ley 18.161, art 28 del Decreto 30/03 y 31 de la Ley No. 19.823. Asimismo, entiende que el ejercicio de la Presidencia de ASSE simultáneamente con la Dirección de la Revista Médica del Uruguay, resulta violatorio del art 200 de la Constitución y del art 9 de la Ley 18.161. En cuanto al ejercicio de la docencia como Profesor Titular (G5) en la Facultad de Medicina, resulta violatorio del art. 9 de la Ley 18.161, en tanto entiende que dicho ejercicio es rentado y además se desarrolla en un Hospital que no integra un ente de enseñanza superior;

6) que, en informe elaborado por la División Servicios Jurídicos del Ministerio de Salud Pública, surge que la situación del Dr. Danza no encuadra en ninguna de las hipótesis que describe el art. 9 de la Ley orgánica de ASSE, ni en el art. 200 de la Constitución de la

República porque: a- no ocupa cargos que dependan de ASSE, ni tampoco desempeña actividades que se relacionen con dicho órgano. b-las tareas que realiza, son en el marco de su experticia, capacidad y conocimiento y no tienen relación con ASSE. c- que estos vínculos laborales en el sector privado, son anteriores a su asunción como Presidente de ASSE;

7) que con fecha 5-02-2025, -antes de asumir la Presidencia de ASSE- el Dr. Álvaro Danza, presentó renuncia al cargo de Jefe de Departamento de Medicina y Especialidades Médicas en la Asociación Española Primera de Socorros Mutuos, la que fue aceptada el 11-02-2025;

8) que con fecha 29-08-2025, solicitó licencia a la Dirección del Comité Ejecutivo de la Revista Médica del Uruguay por el periodo que dure su cargo como Presidente del directorio de ASSE;

9) que con fecha 14-10-2025 presentó renuncia a percibir el complemento denominado “UDAs – FMED” abonado por la Comisión de Apoyo de ASSE por el Programa de Formación y Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Prestadores Públicos de Salud (FORHSA), independientemente que dicho programa se financia a través del Inciso 24 del Presupuesto Nacional (Diversos Créditos) y no del Inciso 29 (ASSE), art 487 de la ley 18362 de 6-10-2008;

10) que habiendo sido designado en mayo de 2025 como Investigador en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), función para la que se había postulado en diciembre 2024, con fecha 27-10-2025, informó a la Comisión Honoraria del SNI las modificaciones en relación a su actividad laboral, especialmente su rol como Presidente de ASSE, manifestando continuar con su actividad académica y líneas de investigación, las que enumera en la nota correspondiente. Dejando a criterio de la Comisión Honoraria su permanencia en carácter de Investigador, la que ratifica su continuidad en dicha función, atento a las actividades académicas y científicas que el mismo continúa desempeñando;

11) que en relación a los horarios de trabajo del Presidente de ASSE y su eventual superposición con los horarios de su actividad académica, el Decanato de la Facultad de Medicina, informó con fecha 29-10-2025 que en 2023 comenzó un plan piloto para el registro de asistencia en forma remota el que a la fecha alcanza a 247 docentes, detallando el

alcance y características del mismo, sistema que comenzó a utilizar el Dr. Danza;

12) que del informe elaborado por Asesoría Letrada de JUTEP, se concluye que: a.- existe “Incompatibilidad del cargo de presidente del Directorio de ASSE con su actividad en instituciones médicas privadas...” violentando “el inciso final del artículo 200 de la Constitución de la República y el artículo 9 de la Ley de ASSE...”. Asimismo violenta el artículo 26 de la Ley 17.060 y el artículo 31 de la Ley 19.823”; b.- existe “Incompatibilidad con el cargo de Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay del Sindicato Médico del Uruguay.”, porque no se encuentra comprendido en la excepción del numeral 4º. del artículo 200 de la Constitución y del artículo 9 de la Ley de ASSE; c.- “Incompatibilidad con el cargo de profesor grado 5 de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (Unidad Académica Clínica Médica 2 Hospital Pasteur)”, quedando “..alcanzado por la incompatibilidad del artículo 9 de la Ley 18.161, ya que no es honorario y además, no se desempeña en un Instituto de Enseñanza Superior.”; d.- “Remuneración como titular grado 5 de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (Unidad Académica Clínica Médica 2 Hospital Pasteur): es pago en parte por la Facultad de Medicina y otra parte por ASSE – a través de la Comisión de Apoyo. Percibe fondos públicos del lugar donde preside, son fondos administrados por ASSE.”, e.- superposición horaria en las funciones correspondientes al Presidente del Directorio de ASSE y la docencia, registradas los días 4-08, 22-08 y 10-10 del corriente año, violentando a su juicio lo dispuesto en el literal E) del artículo 8 y literal A) del artículo 9 de la Ley 19.823 (Código de Ética de la Función Pública).

CONSIDERANDO:

1) que con fecha 16-03-2025 el Senado concedió por unanimidad la venia para la designación del Dr. Álvaro Danza como Presidente de ASSE (carpeta 161/2025) “...motivada en la condiciones personales, funcionales y técnicas”(art. 187 de la Constitución) que las y los Senadores tuvieron a la vista a través del curriculum presentado oportunamente en el que estaban todas las actividades detalladas. La votación de las venias para directores de entes autónomos y servicios descentralizados en la Constitución uruguaya, tiene una naturaleza jurídica de acto de control parlamentario. Por lo tanto, el Senado tenía la potestad de rechazar esta propuesta si hubiera considerado incompatible el desempeño del Dr. Danza como docente y como consultante en el sector privado de la salud, sin que conste que el acto

de otorgamiento de la venia hubiera estado sujeto a la condición de que renunciara a dichas actividades;

2) que en lo atinente a la existencia de presuntas incompatibilidades que pudieran existir entre el cargo de Presidente de ASSE y sus actividades profesionales como Consultante en el sector privado de la salud, así como Profesor Titular (G5) en la Facultad de Medicina de la UDELAR, el art. 200 de la Constitución 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 aún 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 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”. Por su parte el artículo 9 de la Ley 18.161 de 29-07-2007 establece que: “Los miembros del Directorio de ASSE no podrán ser nombrados para cargos, ni aún 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”;

3) como punto de partida corresponde establecer que ambas disposiciones deben ser

interpretadas en forma restrictiva. A tales efectos corresponde dar cuenta de las enseñanzas de Jiménez de Aréchaga cuando señala que “... Por vía de interpretación no se puede ensanchar textos que suponen restricción al principio general de libertad, y que, por consiguiente, deben ser objeto de una interpretación restrictiva” (Cfme. Justino Jiménez de Aréchaga, La Constitución Nacional, Tomo I, Homenaje del Senado, 1988).

Principio de libertad, consagrado en el artículo 10 de la Constitución de 1942, idéntico al vigente de la Constitución de 1967 que, en su primer inciso, constituye uno de los principios fundamentales del sistema democrático (art. 7, 10, 72, 82 y 332 de la Constitución). En consecuencia, y siguiendo sus enseñanzas, se entiende que una interpretación exclusivamente piedeletrista puede ser excesiva, y cumpliendo con el canon interpretativo de formular una “interpretación restrictiva tratándose de una restricción al principio general de libertad”, en el caso, una restricción a la libertad constitucional de ejercer una profesión o la docencia universitaria (art. 53 de la Constitución), es que se entiende procedente ensayar el enunciado interpretativo que sostiene que la limitación constitucional no alcanza al ejercicio de la profesión médica en el ámbito privado ni la docencia universitaria. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia no solo ha seguido las enseñanzas de Jiménez de Aréchaga en materia de interpretación de la Constitución; también ha recogido el principio “pro homine” expresando por ejemplo, en sentencia No. 127/2021 : “En efecto, como punto de partido, debo señalar que a los fines de interpretar la Constitución debe primar o regir siempre el principio pro homine o como lo denomina Karlos Castilla, “pro persona”, que tiene por finalidad acudir a la norma más protectora y/o preferir la interpretación de mayor alcance al reconocer un derecho, o bien, en sentido complementario, aplicar la norma más restringida al establecer limitaciones (Cfm. Castilla Carlos. El principio pro persona en la Administración de Justicia. Cuestiones Constitucionales pp 65-83).

O en sentencia No. 468/2018 al expresar que: “Como señala Risso Ferrand corresponde ante cualquier duda al respecto, tomar la interpretación que favorezca mejor la realización del derecho, es decir, de todas las interpretaciones posibles, tomar la que mejor realice la garantía, acorde al principio pro homine, como enseña la doctrina (Cf. Risso Ferrand, Martin: “Algunas garantías básicas de los Derechos Humanos”, FCU, Montevideo, 2008, págs. 30/31). La Suprema Corte de Justicia, a través de este tipo de pronunciamientos reconoce la primacía

de los derechos humanos basado en el bloque de constitucionalidad que incluye la Constitución, los derechos inherentes a la personalidad humana y los tratados internacionales. Este principio se aplica al interpretar la Constitución priorizando la norma más favorable a las personas y garantizando la vigencia de los derechos no explícitamente enumerados. Uno de sus fundamentos esenciales radica precisamente en el artículo 72 de la Constitución que establece que la enumeración de derechos no es limitativa, reconociendo aquellos inherentes a la personalidad humana y los derivados de la forma republicana de gobierno. Disposición de clara filiación iusnaturalista que inspira todo el texto constitucional y que coloca a las personas en el centro del sistema constitucional uruguayo. Siguiendo esta línea de razonamiento corresponde analizar el art. 200 de la Constitución y el art. 9 de la Ley orgánica de ASSE a la luz de las normas constitucionales que declaran el derecho al trabajo como un derecho humano fundamental y lo pone bajo la protección especial de la ley, artículos 7 y 53 de la Carta.

Las limitaciones a un derecho humano fundamental, deben ser interpretadas en forma estricta y restrictiva, en cuanto al alcance de las prohibiciones e incompatibilidades para acceder a un puesto de trabajo público o privado, por lo que se impone una interpretación del texto constitucional, tendiente a preservar y proteger el derecho en juego, restringiendo su limitación en la forma más estricta posible. Por ello se entiende, que desde los puestos de trabajo que el Dr. Danza desempeña en las respectivas mutualistas, en tanto dependiente o subordinado, no puede configurarse una conjunción de interés público y privado. Por lo que no existe margen para que la incompatibilidad se configure (principio de racionalidad o razonabilidad) y en consecuencia, implica concluir que el trabajo como médico que el Dr. Danza realiza en la actividad privada, no constituye una relación indirecta con ASSE, capaz de generar una "...peligrosa conjunción de intereses públicos y privados" (Derecho Público, Vol. 1, Cassinelli Muñoz);

4) la prohibición de ser nombrado en cargos (ni aún honorarios) que dependan de ASSE, ni directa ni indirectamente, tiene como finalidad evitar que quien integra el órgano jerárquico

máximo de ASSE pueda beneficiarse a sí mismo adjudicándose cargos en la institución que preside mediante un nombramiento directo. Tanto la Constitución como la ley orgánica de ASSE establecen “no podrán ser nombrados...”, por lo que la prohibición alcanza a nuevos nombramientos y no a los que el Dr. Danza ostentaba antes de su designación en ASSE. Según lo que surge de su currículum, no ocupaba cargos que dependieran de ASSE en forma directa y con posterioridad a su designación tampoco fue nombrado en un cargo con dependencia directa del organismo que preside;

5) en cuanto a la dependencia indirecta, el Dr. Danza, tal como surge de su currículum, se desempeña como Profesor Titular Grado 5 de la Unidad Académica Clínica Médica 2, Hospital Pasteur (Facultad de Medicina de la UDELAR). En tal carácter, desarrolla funciones docente-asistenciales desde julio de 2024 a la fecha y su salario se integra de dos partes: universitario, financiado por UDELAR y asistencial, financiado por convenio con la Comisión de Apoyo a los programas asistenciales de ASSE, en el marco del programa UDAs, Convenio firmado entre ASSE y UDELAR para el financiamiento del Programa de Unidades Docentes Asistenciales, FORHSA (formación y fortalecimiento de los RRHH de los prestadores públicos de salud). El cargo pertenece a la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. Conforme sostiene Delpiazzo, la percepción de la partida abonada por la Comisión de Apoyo de ASSE, por las funciones del cargo docente de UDELAR, no se encuentra alcanzada por la prohibición analizada, en tanto el fundamento por el que se percibe la misma, es el de carácter docente-asistencial de la UDELAR, no generándose ningún cargo nuevo ni nombramiento alguno en una dependencia de ASSE;

6) en relación a los fondos a través de los cuales se financia el Programa UDAs, Convenio FORHSA mencionado ut supra, corresponde precisar que los mismos provienen del inciso 24 del Presupuesto Nacional (Diversos Créditos) y no del inciso 29 (ASSE), ni del 26 (Universidad de la República), según surge de lo dispuesto en el artículo 487 de la Ley 18.362. Asimismo, se destaca, como se detallará en el Resultando 9), que el Dr. Danza presentó oportunamente renuncia a percibir dicho complemento;

7) en lo atinente a la prohibición de ejercer simultáneamente actividades relacionadas, cabe señalar que tanto la Constitución como la Ley establecen en términos prácticamente idénticos, la prohibición de “ejercer en simultáneo”, el cargo de Director de un Ente

Autónomo o Servicio Descentralizado, con profesiones o actividades que directa o indirectamente se relacionen con la Institución a la que pertenezcan.

Se trata de una prohibición amplia que tiene como fin, tal como lo señala Cassinelli Muñoz, evitar el conflicto de intereses entre el interés público y el privado (Derecho Público, Vol. 1, Cassinelli Muñoz). En el caso que nos atañe, si nos atenemos al tenor literal, no se podría ejercer en forma simultánea el cargo de Director de ASSE (Presidente), con cualquier otra tarea (profesión o actividad), que directa o indirectamente se relacione con dicha Administración. Un texto tan laxo o amplio, como el art. 200 de la Constitución, debería ser reglamentado por ley que determine el alcance de la expresión “profesiones o actividades que....indirectamente, se relacionen con la Institución a que pertenecen...”. En cambio, la Ley orgánica de ASSE, No. 18.161, en su artículo 9, se limita a reproducir el texto constitucional, sin reglamentarlo, ni aclarar el alcance de la incompatibilidad. Por lo tanto, es el intérprete quien debe, desde una visión omnicompreensiva del Derecho, determinar el verdadero alcance de la incompatibilidad prevista constitucionalmente. Como expresa Korzeniak, el tenor literal de la norma procede, no cuando la letra es clara, sino cuando el sentido de la regla es claro. Es precisamente lo que ordena el art. 17 inc. 1º del Código Civil, que define textualmente la interpretación literal diciendo: “cuando el sentido de la ley es claro no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu” y justamente el espíritu del artículo 200 de la Constitución se compone de dos finalidades: evitar que el cargo del Director de ASSE permita o favorezca la obtención de alguna ventaja económica o burocrática y evitar que esa finalidad ataque las actividades de docentes. Por tanto, y tal como señala Delpiazzo, tratándose de una prohibición, entendemos que debe ser interpretada racionalmente y de forma restrictiva, buscando la ratio que se intenta prevenir, que sería evitar el conflicto de interés. En el caso del Dr. Danza, se desempeña en ASSE, donde gestiona y dirige el organismo como presidente del Directorio, y en la órbita privada, realiza tareas como consultante ante casos complejos: Consultante de Medicina Interna y de Enfermedades Autoinmunes Sistémicas y de alto riesgo obstétrico, en instituciones privadas de asistencia del Sistema Nacional Integrado de Salud, concretamente en la Asociación

Española y Médica Uruguaya (instituciones que no se encuentran bajo la rectoría o fiscalización de ASSE). El único elemento en común entre el trabajo en las prestadoras privadas y el cargo de presidente de ASSE, radica en el giro de las entidades, las tres son prestadoras de servicios de salud, dos privadas y una pública, pero no por ello opera la incompatibilidad, ya que no existe posibilidad de que se configure una conjunción peligrosa del interés público con el privado, al decir de Cassinelli, (Derecho Público, Vol. 1, Cassinelli Muñoz) desempeñando actividades distintas en ambos ámbitos. Por otra parte, no existe vínculo de dependencia entre las prestadoras, ya que todas están bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública y en un pie de igualdad respecto a ASSE. Por lo que se concluye, que de acuerdo a las tareas que desarrolla el Dr. Danza en el ámbito privado, el mismo realiza una actividad específica, en la que actúa como consultante asistiendo a otros profesionales respecto de casos complejos de pacientes, lo que no constituye tareas de dirección ni de gestión, que no puedan estar relacionadas de forma alguna con ASSE, por lo que realizando una interpretación fundada y restrictiva, puede considerarse que dicha tarea no tiene relación directa ni indirecta con ASSE, ni se configura conflicto de interés, por lo que dichas tareas no son incompatibles con el ejercicio del cargo de Presidente de ASSE. Cabe acotar que un profesional de la salud no puede ni debe suspender por cinco años el ejercicio de la medicina, docencia e investigación, porque supondría en este caso, una pérdida en la actualización profesional permanente que solo el ejercicio de la profesión puede brindar;

8) las contrataciones públicas en Uruguay, están basadas entre otros, en los siguientes principios: publicidad, igualdad de los oferentes y concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de las ofertas, transparencia y buena fe. Con base en estos principios, que constituyen pilares para la prevención de la corrupción, la rendición de cuentas y promover el uso eficiente de los recursos públicos, corresponde analizar la contratación de bienes y servicios que ASSE suele concretar con el sector privado de la salud. En materia de contratación administrativa, en particular referida a la necesidad de contratar bienes y servicios con instituciones médicas del sector privado, la transparencia es un principio esencial para la prevención de la corrupción, asegurar la rendición de cuentas y promover un uso eficiente y claro de los recursos públicos.

El Directorio de ASSE, con distinta integración, ha delegado hasta el presente en la Gerencia

General entre otros ordenadores del gasto del interior del país, la llamada “compra de bienes y servicios” al sector privado de la salud, (resoluciones delegatorias de fecha 18-05- 2016, 6-09-2017, 16-01-2019, 6-05-2025), con el fin de delegar atribuciones para asignar autonomía en la gestión de recursos a la Gerencia General y a sus unidades asistenciales en el interior del país. Sin embargo, corresponde recordar que en el caso del Presidente y demás miembros del Directorio de ASSE, que en caso de duda acerca de la existencia de un conflicto de intereses, corresponde abstenerse de participar de la toma de decisiones que puedan afectar su objetividad e imparcialidad, particularmente cuando se trata de este tipo de contratos (arts. 7, 13 y 19 de la Ley No. 19.823 de 18-09-2019 (Código de Ética en la Función Pública);

9) en relación a la exclusión de la prohibición de las funciones docentes, la ley orgánica de ASSE en su art. 9º, sigue la lógica del art. 200, pero agrega un giro, no solamente “funciones docentes” sino que agrega: “desempeñadas honorariamente en institutos de enseñanza superior”. El giro de la ley es más restrictivo que la Constitución. La Constitución es categórica al señalar, que todas las funciones docentes están excluidas de la prohibición, lo que es lógico porque ni siquiera los magistrados que desarrollan una función que requiere imparcialidad, están inhibidos de seguir siendo docentes. En cuanto a lo dispuesto en la ley “...desempeñadas honorariamente...” hay que interpretar lo que quiso decir el legislador, a efectos de saber si se ha apartado o no del texto constitucional. Siguiendo a Delpiazzo, si nos atenemos al tenor literal de lo que establece el artículo 9 de la Ley 18.161, tendríamos que concluir que las únicas funciones docentes excluidas son las que se realizan sin percibir remuneración, pero hay que tener en cuenta: a) de la discusión parlamentaria del artículo 9 de la Ley, surge que la intención del legislador fue la de trasladar el texto del artículo 200 de la Constitución a la Ley orgánica de ASSE; b) que las únicas funciones docentes universitarias por las que no se percibe remuneración, es por ejemplo la integración de órganos de cogobierno universitario (claustristas, consejeros, etc.) y para poder ser designados en dichas tareas, se necesita pertenecer al orden docente, es decir, tener un cargo docente remunerado, que habilita dicha integración. c) a su vez, este art. 9 citado, debe ser

interpretarlo en forma armónica con el art. 200 de la Constitución, que excluye de la incompatibilidad a toda la actividad docente. Si la ley hubiese excluido parte de las funciones docentes, la disposición legal sería inconstitucional;

10) a diferencia de lo que se expresa en el informe letrado de obrados, no se advierte incompatibilidad por parte del Presidente de ASSE con la función de Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay, publicación de carácter científico dedicada a difundir trabajos e investigaciones en todas las áreas de la medicina. Fundada en 1974, la Revistas promueve la investigación, el conocimiento y la educación médica continua en Uruguay, incluyendo especialidades clínicas, generales y educativas. Similar a otras publicaciones como la Revista del Colegio de Abogados del Uruguay, en las que se promueve el conocimiento y la formación de los Abogados. En el caso del Dr. Danza, es dable señalar que por ese rol de Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay, no percibe retribución de tipo alguno y que fundado en el incremento de trabajo que supone ejercer la presidencia del mayor prestador de salud del país, solicitó licencia mientras permanezca en dicho cargo;

11) en cuanto a la objeción que plantea el Dr. Durán y a la que adhiere el informe letrado de obrados en el sentido de que "...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 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 su sueldo.", la misma no es de recibo. El Hospital Pasteur alberga dos cátedras de la Facultad de Medicina: la clínica quirúrgica y la clínica médica. Al igual, por ejemplo, que el Hospital Pereyra Rossell, que alberga las cátedras de Pediatría (Cátedra A, B y C), Ginecotocología (Cátedra A, B y C), Emergencia Pediátrica, Medicina Intensiva Pediátrica, Neuropediatría y Oncología. Se trata de centros asistenciales acreditados por la Facultad de Medicina de la UDELAR, en los cuales estas cátedras no solo desempeñan un papel fundamental en la formación de profesionales de la salud, sino que también contribuyen activamente a la atención de pacientes de ASSE. Por su parte el Sistema Nacional de Residencias Médicas, regulado por la Ley 19.301 de 8- 01-2015, que tiene como objetivo la formación de postgrado de los egresados de la carrera de Doctor en Medicina, prevé que esta formación se

llevará a cabo en un centro docente asistencial debidamente acreditado por la Facultad de Medicina de la UDELAR, bajo la orientación y supervisión del personal docente correspondiente;

12) en cuanto a eventuales superposiciones de tareas y horarios, pudo constatarse que a solicitud del Dr. Danza, fundada en su asunción como Presidente de ASSE, el Consejo de la Facultad de Medicina aprobó la reducción de su horario laboral a partir del 1-04-2025. Esta medida se desarrolla en el marco de una política adoptada por la UDELAR desde larga data, "...con todos los docentes que son convocados a actividades de gestión de gobierno en las distintas administraciones. Permite que docentes calificados presten servicios en cargos de administración, a la vez que permite retener ese valioso capital humano..." La finalidad de la incorporación de la "marca remota", "... es adecuar el mecanismo de contralor horario a los diferentes perfiles y responsabilidades institucionales que asumen nuestros docentes para el cumplimiento de sus tareas...como pasa con los de mayor jerarquía." (Cfme. Nota de la Facultad de Medicina de fecha 20-10-2025).

En su nota señala "En relación a eventuales superposiciones...el sistema en absoluto se orienta a permitir que un docente cumpla tareas en simultáneo para más de un empleador (público o privado). Ello no obsta que podrían ocurrir situaciones de superposición. Por ejemplo, y al igual que puede ocurrir en el sistema de reloj físico, en caso de omisión de la marca de salida se podría generar una superposición con otra actividad. Esta eventualidad, que no es infrecuente en el sistema de marca física, es más probable que ocurra con la marca virtual, ya que no existe el lugar físico por donde el docente debe necesariamente pasar al abandonar el trabajo donde se encuentra el reloj." El Dr. Danza realiza funciones docentes a distancia, utilizando las horas libres en sus recorridos por los diferentes centros asistenciales del país. Al participar del régimen de marca virtual, registra dichas actividades docentes en el sistema correspondiente, por lo tanto, no necesariamente habría superposición de horas entre sus actividades como presidente de ASSE y su actividad docente. En la actualidad no solo la presencia física aporta a las capacidades profesionales y científicas para cumplir

eficientemente su función. Como surge de la nota de la Facultad de Medicina "...la posibilidad de que se identifiquen actividades sucesivas, presenciales o virtuales, es parte de la flexibilidad que aporta esta herramienta permitiendo un mejor control horario del docente, al tiempo que respeta las múltiples tareas para las que puede ser convocado".

ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto en el art. 200 de la Constitución de la República, art. 9 de la Ley 18.161 de 29-07-2007 y arts. 7, 13 y 19 de la Ley No 19.823 de 18-09-2019 (Código de Ética en la Función Pública);

EL DIRECTORIO DE LA JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ETICA PUBLICA

RESUELVE:

- 1.- Que no existe incompatibilidad entre el ejercicio de la presidencia de ASSE y el desempeño en cargos docentes de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, así como en funciones profesionales en las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas del sector privado señaladas en el cuerpo de la presente resolución.
- 2.- Exhortar al Sr. Presidente y demás miembros del Directorio de ASSE, que en caso de duda acerca de la existencia de un conflicto de intereses, corresponde abstenerse de participar de la toma de decisiones que puedan afectar su objetividad e imparcialidad, en particular en la tramitación de contratos (arts. 7, 13 y 19 de la Ley No. 19.823 de 18-09-2019 (Código de Ética en la Función Pública).
- 3.- Notifíquese la presente resolución al Ministerio de Salud Pública, al Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, [REDACTED] y a la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Cámara de Representantes y al Sr. Presidente de ASSE. 4.- Publíquese, cumplido archívese.

Firmado por:

Presidenta Doctora Ana Ferraris

Vicepresidente Contador Alfredo Asti

Fundamentos del voto a favor del Director Vicepresidente Cr. Alfredo Asti:

La JUTEP debe analizar la Ética y la Transparencia vinculada a este caso. por lo tanto, esa es mi línea de análisis dejando a los otros Directores los temas jurídicos por no ser esta mi profesión y experiencia. En este contexto, me pregunto en el caso de la actual Presidencia de ASSE ¿Se violan esos principios de responsabilidad profesional y social? Esos principios para mí incluyen a nivel profesional: Responsabilidad, Honestidad, Competencia y calidad en el trabajo, Respeto a los demás, Justicia y equidad y a nivel social: Solidaridad, Justicia Social, Respeto a los DDHH, Tolerancia e Igualdad.

El cargo de Presidente de ASSE se asume por compromiso político y servicio público. Obviamente el Dr. Danza no lo hace por el exiguo sueldo que percibe en la principal Institución Pública de Salud (alcanza por ver su nivel de otros ingresos presentados ante nuestra Junta en su Declaración Jurada que fue ampliamente difundida) sino para aportar su enorme capacidad técnica y científica al bien público superior. Busca el bienestar colectivo y la construcción de una sociedad más justa y solidaria. No puede haber para mí aquí ningún cuestionamiento ético sino todo lo contrario, es una muestra de una muy valorable vocación de servicio.

Tampoco se puede cuestionar la transparencia. En el CV del Dr. Danza analizado en el Senado para otorgar la venia (por unanimidad) estaban todas las actividades desarrolladas. Y alguna vinculada a dirección y administración en el área particular fue renunciada **antes de asumir** en el área pública. Recientemente se ha vuelto a mover el tema por el conocimiento de una nueva distinción otorgada al Dr. Danza por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en su carácter de investigador, lo que refuerza aún más la gran capacidad profesional que se aporta para presidir el principal prestador (público) de Salud.

Por otra parte, no se necesita estar simultáneamente en cargos de asistencia profesional (no de dirección ni administración) en entidades privadas, para que las mismas sean beneficiadas por un tratamiento preferencial por parte del sector público. En el pasado cercano, fue claro el favoritismo de ASSE hacia una IAMC sin que sus Directivos tuvieran en ese mismo

tiempo un cargo en la IAMC (pero sí lo habían tenido antes y luego casualmente retornaron después de ejercer el cargo en ASSE, lo que se llama coloquialmente “puerta giratoria”).

Para evitar cualquier suspicacia el actual Presidente de ASSE debería abstenerse de promover y aprobar cualquier contratación con las Instituciones en las que trabaja como médico consultante (artículos 27 y 31 del Código de Ética de la función Pública. Ley 19823), aunque seguramente esas contrataciones pasan por niveles gerenciales y no por el Directorio.

La salud y la educación siempre han tenido una gran excepcionalidad en el tratamiento presupuestal (permitiendo por ejemplo la acumulación de hasta 60 horas semanales) por la siempre exigente limitación de RRHH bien calificados. Esto más, las respuestas de la UDELAR (Facultad de Medicina) y de alguno de sus colegas explican ampliamente el tema de eventual superposición de horarios virtuales que se denuncian. Estamos en el Siglo XXI y no solo la presencia física aporta las capacidades profesionales y científicas para cumplir eficiente y destacadamente su función.

Un profesional de la Salud no puede ni debe suspender por 5 años su ejercicio de la medicina, docencia e investigación porque supondría en esos casos una pérdida en la actualización profesional permanente que solo el ejercicio de esas funciones puede dar.

En resumen, **desde el punto de vista ético**, asumir la Presidencia de ASSE manteniendo actividades profesionales en diversas IAMCs (**sin participar en su Dirección ni administración**), en cargos docentes y en actividades como investigador, pueden ser compatibles como ejercicio de actualización continua parmente, para el mejor desarrollo de la responsabilidad pública que se le ha propuesto por parte del Poder Ejecutivo y él ha aceptado y viene desarrollando exitosamente a nivel nacional. Si en algún caso hay posibilidades de conflictos de interés, deberá primar **la transparencia** de todas las actuaciones.

Fundamentos del voto discordante del Director Vocal Dr. Luis Calabria:

Análisis la situación del Doctor Álvaro Danza, Presidente de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) considerados en expedientes N° 2025-34-1-0000236; N° 2025-34-1-0000276 y N° 2025-34-1-0000281.

A. SOBRE INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES

I. Análisis general de la normativa correspondiente.

1.1. Artículo 200 de la Constitución:

“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 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”.

El precitado artículo establece para los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados una serie de prohibiciones e incompatibilidades.

Según Santana, ***“las prohibiciones refieren a obligaciones de no hacer y tienen por objetivo mantener la integridad e imparcialidad del agente público”*** y las incompatibilidades ***“impiden al funcionario público ejercer simultáneamente determinadas actividades públicas o privadas”*** para evitar ***“que se tejan mallas económicas y políticas que puedan llegar a atentar contra la transparencia”*** y agrega siguiendo a Rodríguez Arana que ***“las incompatibilidades responden a la necesidad de preservar la integridad, la honradez e imparcialidad del servidor público”***. (Conf. Santana, Ricardo. Normativa vigente en materia

de corrupción y su problemática en el ámbito de la función pública. Función pública: un abordaje actual desde el Derecho Administrativo).

El inciso primero del artículo 200 analizado establece una prohibición: ser **“nombrados”** en cargos que directa o indirectamente **“dependan”** del organismo para el que fueron convocados a dirigir.

El inciso segundo extiende la prohibición hasta un año después de cesar en el cargo.

El inciso tercero, asciende en la escalera de restricciones. Usando el adverbio **“tampoco”** (se niega una cosa luego de haberse negado otra) el constituyente agrega que no podrán **“ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la institución...”**. Es así que los funcionarios referidos no solo no pueden ser **“nombrados”**, sino que además no pueden ni ejercer profesiones, ni, en un giro ampliatorio, tampoco **“actividades”** que **“directa o indirectamente”** se **“relacionen”** con la Institución. Como se aprecia, el constituyente aquí cambió el verbo; ya no es **“dependen”**, como en el inciso primero, ahora aparece el verbo **“relacionar”**, el cual es deliberadamente más amplio. De este modo se amplían notablemente los impedimentos. Ya no interesa la relación de subordinación que representa la “dependencia”, ahora el abanico de posibilidades - imposibilidades en realidad- es mayor.

El verbo **“relacionar”** abarca ya sea una vinculación objetiva o una funcional. Más aún, véase que, no solo se cambia el verbo, también se amplía el radio de exclusiones abarcando las **“profesiones”** y también **“actividades”**, y lo enfatiza contemplando todas las posibilidades de conexión: directa o indirecta.

El texto constitucional es jurídicamente claro en su orientación restrictiva, la cual va escalonando hasta hacerse explícitamente limitativa, ampliando desde el verbo hasta las acciones comprendidas en su voluntad limitadora.

El artículo busca impedir que se configuren intersecciones de intereses eventualmente contrapuestos.

La limitación tiene una naturaleza objetiva y preventiva, no admite la convivencia de las situaciones planteadas porque lo que se pretende evitar no es un conflicto concreto, se

busca evitar la mera posibilidad de conflicto. Por eso, es insubsanable. No se sana, por ejemplo, absteniéndose en casos puntuales porque el constituyente diseñó una incompatibilidad de alcance objetivo, que se configura por el simple hecho de que la actividad externa del Director esté relacionada con el ente, sin necesidad de acreditar un beneficio concreto o un acto concreto de favorecimiento indebido. Basta con que exista la conexión (funcional o contractual) para configurar la incompatibilidad, pues lo que se protege es la imparcialidad en el diseño estructural del cargo y la confianza pública en que las decisiones del jerarca no estarán condicionadas por intereses particulares, diferentes al interés institucional del ente que dirige.

El artículo 200 excluye la sola posibilidad que los Directores puedan estar en “los dos lados del mostrador”, quiere evitar que quien dirige un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado pueda verse colocado en una posición dual, y quiere excluir la potencialidad de una doble lealtad, en la que se entrelacen intereses diversos, los del organismo que dirige y los personales que deriven de su condición de actor privado relacionado con el ente.

La posibilidad de conflicto de intereses hace que la convivencia de las dos posiciones sea insalvable, porque afecta -insisto, aún tan solo potencialmente- tanto la capacidad de decisión como la apariencia de imparcialidad y transparencia. Sucede que la imparcialidad no solo se desprende de la pureza de una decisión puntual, también de la ausencia de vínculos que siembren sospechas o dudas razonables en los destinatarios de la misma.

La tesis del “observador razonable”, de la que hace caudal la doctrina y normativa relativa al obrar correcto de los servidores públicos, es precisamente esta, que debe evitarse toda apariencia de conflicto derivado de la colocación en situaciones de ambigüedad en relación a la Administración para la que se presta funciones. Es **“el ser y el parecer”** del que profundizaremos infra.

La única excepción admitida por la Constitución en su artículo 200 es la función docente.

Ahora bien, se podría, para escapar de esta inteligencia (buscando una interpretación menos restrictiva), acudir al “espíritu” del constituyente. Sin embargo, ese paso vulneraría lo que

la mejor doctrina señala como métodos de interpretación de la Constitución.

Así, el maestro del constitucionalismo nacional, Justino Jiménez de Aréchaga, en su obra “La Constitución Nacional”, enseñaba respecto a los métodos interpretativos de la Constitución:

“En cuanto a la técnica de interpretación, la primera regla debe ser el respeto por el texto literal. Claro está, sobre la base de entenderlo armonizando el tenor de cada una de las disposiciones con el conjunto de las otras disposiciones constitucionales. En cuanto el tenor sea claro, aplicarlo rigurosamente. La claridad que debe requerirse no es la claridad gramatical, sino la claridad jurídica. Un texto puede ser gramaticalmente claro y resultar jurídicamente absurdo. La tarea de interpretación del Derecho es una tarea para juristas y no para gramáticos. No separarse del texto sin gran cautela. No valen consideraciones de oportunidad ni de conveniencia, ni citas copiosas de precedentes, o de antecedentes, o de fuentes, para que se legitime el apartamiento de un texto cuyo tenor es jurídicamente inequívoco. Por lo demás, la interpretación no puede hacerse jamás contra el texto. Nuestro Derecho Constitucional es todo él formal, y nada de él consuetudinario o jurisprudencial. Los errores antiguos no prescriben: las interpretaciones viciosas, aún mil veces repetidas no alcanzan fuerza de Derecho; el desuso y la práctica en contrario no crean una costumbre constitucional oponible a la ley constitucional, ni destruyen la eficacia del Derecho escrito” (los resaltados nos pertenecen).

Y como bien enfatizaba el maestro, recién si el texto no es claro, se acude a otro método:

“Si falta claridad jurídica en el texto, recurrir a la historia fidedigna de su sanción. Ella se encuentra en las actas, en los debates” (los resaltados nos pertenecen).

Y culminaba:

“Y piénsese también que el sometimiento al tenor literal de la Constitución es un homenaje que se hace al pueblo de la República. El pueblo ha votado un texto. Debe suponerse que lo ha entendido. Debe interpretarse como normal y lealmente debe suponerse que lo ha entendido. Otra cosa es aceptar que sea lícito el engaño al pueblo, requiriendo de él la sanción de textos que después han de ser manejados, o por políticos demasiado preocupados por el deber ser del Derecho, o por juristas demasiado preocupados por la influencia que sobre ellos ejerce una particular literatura científica” (los resaltados nos pertenecen).

El constitucionalista Martín Risso Ferrand, en su obra “Derecho Constitucional. Tomo I”, cita a Cassinelli Muñoz quien, refiriéndose a la interpretación en general, dice que:

"debe hacerse atendiendo, en primer lugar, al texto sancionado. El análisis del texto debe ser iluminado por consideraciones doctrinarias, lógicas y teleológicas sugeridas por el estudio armónico del propio texto. En segundo lugar, y siempre que el texto contenga expresiones cuyo sentido no se desprenda del análisis precedente, corresponde atender a los trabajos preparatorios conocidos por los integrantes del órgano que sancionó la norma, en el momento de perfeccionarse ésta" (los resaltados nos pertenecen).

Agregaba Cassinelli que esos criterios eran aplicables a la interpretación constitucional y ponía el foco en el carácter (predominantemente) plebiscitario de nuestras constituciones, y decía que recién:

"agotado el análisis textual de la Constitución, los antecedentes a tener en cuenta son solamente aquellos que hayan trascendido al público conocimiento antes del plebiscito" (los resaltados nos pertenecen).

Eduardo Esteva Gallicchio en “La interpretación constitucional según la doctrina uruguaya” apela a un criterio “secuencial” y habla de “momentos” para interpretar y propone tres momentos: el primero, el **“momento textual”** y luego sí, los momentos “contextual” y “teleológico”.

Asimismo, el Prof. José Korzeniak, afirma en su “Curso de Derecho Constitucional” que las normas constitucionales:

"deben interpretarse - especialmente en casos de duda- en función de los principios filosóficos que la inspiran primordialmente. Pero no debe abusarse de esta regla interpretativa al punto de violentar la letra de las disposiciones constitucionales..." (los resaltados nos pertenecen).

Por todo lo dicho, siendo el texto del artículo 200, jurídicamente claro, no corresponde desconocerlo.

1.2. La siguiente norma a analizar es la ley 17.060, la Ley “cristal”.

Artículo 26 de la Ley 17.060:

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

Dentro del “estatuto” de prohibiciones e incompatibilidades para los Directores o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, con la denominada Ley cristal, se amplía el elenco de restricciones. Sucede que aparece un nuevo verbo. Ahora aparece **“intervenir”**.

El verbo intervenir proviene del latín *intervenire*, y refiere a toda participación activa en un acto, negocio o procedimiento. Supone cualquier grado de participación, ya sea formal o material. Véase que el legislador no usó el verbo “ser” (“no podrán ser directores, administradores o empleados”), sino “intervenir”, porque intencionadamente quiso ampliar su alcance, abarcando todo tipo de participación en empresas privadas que se vinculen con la entidad pública que se dirija. Quiere evitar conflictos de intereses.

El jerarca no puede intervenir ni como director ni como administrador ni como empleado.

De este modo se abarcan todas las posiciones posibles. Y como se aprecia, abarca todas las posiciones sean estas formales o materiales.

No sólo una posición jerárquica, también se acude a la noción de **“empleado”**. El término **“empleado”** tiene un sentido amplio, comprendiendo no solo la relación de dependencia clásica, sino también las formas de vínculo profesional, técnico o contractual que impliquen prestación de servicios. Acudir a una interpretación diferente, más restrictiva, vaciaría de contenido a la norma, permitiendo burlarla mediante estructuras contractuales intermedias.

Como vemos, por tanto, el legislador fue un paso más a la hora de precisar los impedimentos y describió todas las posibles conexiones que pudiera tener la empresa privada con el Organismo del jerarca limitado. El artículo refiere a **“empresas que contratan obras o suministros en el Ente Autónomo o Servicio Descentralizado cuyo Directorio o Dirección**

General integren.” Mencionando **“obras y suministros”** el legislador abarcó toda la gama posible de prestaciones que una empresa puede proveer al Estado.

Por tanto, el funcionario que integra un Directorio de un Ente Autónomo, según la ley 17.060 no puede tener ninguna participación en ninguna empresa que se vincule de la Institución que dirige.

El legislador, con criterio preventivo, buscó eliminar cualquier riesgo de influencia indebida y aun la apariencia de favorecimiento. Como dijimos *ut supra*, no se requiere la prueba de un beneficio indebido, se configura por la mera posibilidad de coexistencia de deberes contradictorios, que hacen imposible garantizar imparcialidad absoluta. Por ello, la incompatibilidad no admite matices, se debe aplicar de manera directa y automática, tiene un carácter objetivo, porque su configuración no depende de la voluntad del funcionario ni de su conducta concreta. Basta la mera verificación de los presupuestos normativos -ser director de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado y, simultáneamente, ser empleado en una empresa que se vincula con ese mismo ente- para que la incompatibilidad opere *ipso iure*. No se requiere demostrar intencionalidad, dolo ni beneficio personal, la prohibición se activa por la simple concurrencia de hechos.

Es también una incompatibilidad absoluta, en la medida en que no admite modulaciones ni excepciones más allá de las expresamente previstas por el legislador (como por ejemplo la docencia). No es posible ponderar caso a caso la intensidad del vínculo, la relevancia económica del contrato o la naturaleza de la actividad desempeñada en la empresa privada. La ley no habilita graduaciones, sino que establece un impedimento categórico, destinado a preservar la pureza de la gestión pública sin márgenes de discrecionalidad.

Finalmente, se trata de una incompatibilidad insubsanable, pues no puede corregirse mediante mecanismos de abstención, excusa o delegación de actos. La incompatibilidad no surge de la actuación concreta en un procedimiento determinado, sino de la coexistencia misma de los cargos o vínculos. Por tanto, el funcionario no puede “sanear” la situación evitando intervenir en contratos específicos: la prohibición es estructural y afecta la

legitimidad del cargo en su conjunto.

En suma, el legislador estableció una incompatibilidad de carácter preventivo, que opera de manera automática, excluyendo cualquier análisis subjetivo de conveniencia o de buena fe. La razón es clara, lo que se busca proteger es la **confianza ciudadana en la imparcialidad del Estado**, un bien jurídico que se resiente tanto por la existencia de conflictos efectivos como por su sola apariencia.

La incompatibilidad que surge es objetiva, absoluta e insubsanable, pues no depende de la voluntad de abstenerse ni del grado de jerarquía en la empresa, basta la coexistencia del vínculo con la función pública.

También corresponde citar el artículo 20 de la ley 17.060

Artículo 20.

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

Esta norma establece el principio de probidad como deber rector de todo funcionario. Este principio impone un estándar de conducta funcional honesta, que exige actuar con rectitud, transparencia y sometimiento al interés público, lo que supone que las decisiones y actuaciones de los servidores públicos deben subordinar cualquier beneficio personal, corporativo o político al bien común. Este mandato tiene un alcance transversal, abarcando tanto la administración de recursos como la adopción de decisiones o el uso del tiempo funcional.

Asimismo, la disposición resalta elementos sustantivos de la ética pública, como la buena fe en el ejercicio del poder y la imparcialidad en el cumplimiento de las funciones.

1.3. La siguiente norma a analizar es la Ley 18.161 (Ley de Creación de ASSE).

Artículo 9.

“Los miembros del Directorio de ASSE no podrán ser nombrados para cargos, ni aún 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”.

El artículo 9 de la Ley de creación de ASSE reproduce y especifica en el plano legal lo que ya prevé el artículo 200 de la Constitución de la República en materia de prohibiciones e incompatibilidades.

El inciso segundo reitera lo dispuesto por el tercer inciso del art. 200 de la Constitución: los miembros del Directorio no pueden ejercer simultáneamente profesiones o actividades que se relacionen, directa o indirectamente, con ASSE.

Como vimos, la amplitud del término “relacionarse” implica que no se exige un vínculo jerárquico o de dependencia, sino **cualquier tipo de nexo** con la actividad del ente.

El artículo cierra con la misma salvedad que la Constitución: las prohibiciones no rigen para funciones docentes, pero precisa, deben ser: **“honorarias”** y desarrollarse **“en institutos de enseñanza superior”**.

El legislador, al igual que el constituyente, entendió que la docencia constituye una actividad de interés público y de formación que no compromete la imparcialidad de la gestión del ente, sin embargo, estableció un nuevo límite: la circunscribe a funciones honorarias en institutos de enseñanza superior. Dicha ampliación en las restricciones es posible y admisible porque dice “más” que la Constitución pero no dice “contra” lo establecido en la norma

fundamental.

Hay que agregar al análisis, que en virtud del principio *de lex specialis derogat legi generali*, podría entenderse que el artículo 9 tiene preeminencia en la interpretación y aplicación, en cuanto regula de modo específico las incompatibilidades de los miembros del Directorio de ASSE.

1.3.1. También corresponde incluir en el análisis general al artículo 4, literal c) de la ley, el que establece:

Artículo 4.

“Son cometidos de ASSE: (...)

C) Formar parte del Sistema Nacional Integrado de Salud previsto en el artículo 264 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, al que contribuirá en su implementación”.

ASSE por tanto es un eslabón dentro del “sistema”, que tiene la calidad de “nacional” e “integrado”, lo cual marca inequívocamente la vinculación entre los prestadores de salud.

1.4. Corresponde considerar en el marco normativo general de aplicabilidad al caso bajo análisis, a la Ley 19.823 (Código de Ética de la Función Pública).

La Ley 19.823 declara de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública, estableciendo principios de probidad, imparcialidad, transparencia e interés público como parámetros obligatorios. No es una norma meramente programática, sino que se integra al ordenamiento como ley de aplicación inmediata, complementando la Constitución y leyes especiales (art. 4).

Algunos de los principios en esa ley establecidos:

El interés público, artículo 6.

Artículo 6.

“(Interés Público). - El funcionario público debe actuar en todo momento en consideración del interés público, conforme con las normas dictadas por los órganos competentes, de acuerdo con las reglas expresadas en la Constitución de la República (artículo 82).

El interés público se expresa, entre otras manifestaciones, en la satisfacción de necesidades

colectivas de manera regular y continua, en la buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos.

La satisfacción de necesidades colectivas debe ser compatible con la protección de los derechos individuales, los inherentes a la personalidad humana o los que se deriven de la forma republicana de gobierno”.

Este artículo obliga a que toda decisión priorice la satisfacción de necesidades colectivas y la imparcialidad de las decisiones.

Los deberes de los funcionarios públicos, artículo 8.

(Deberes y obligaciones de los funcionarios). - Los funcionarios públicos deben actuar con arreglo a los siguientes deberes y obligaciones:

A) Respetar y cumplir la Constitución de la República, las leyes y disposiciones reglamentarias.

B) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia y cortesía.

C) Dar cumplimiento a las determinaciones de sus superiores jerárquicos. Si el funcionario entendiere que lo que se le ordena es contrario al derecho o a las normas de ética, podrá pedir a su jerarca que se le reitere la orden por escrito.

D) Desarrollar las iniciativas que sean útiles para el mejoramiento del servicio.

E) Cumplir con la jornada laboral establecida, dedicando la totalidad del tiempo de la misma al desempeño de sus funciones, sin perjuicio del descanso intermedio establecido en el inciso primero del artículo 6° de la Ley N° 19.121, de 20 de agosto de 2013.

F) Atender debidamente las actividades de formación, capacitación y efectuar las prácticas y las tareas que tales actividades conlleven, las que se procurará se realicen en el horario de

trabajo.

G) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones conocidos en razón de su función, aun después de haber cesado en la relación funcional, en todos aquellos casos que corresponda por ley.

H) Vigilar y salvaguardar los intereses, valores, bienes, equipos y materiales del Estado principalmente los que pertenezcan a su área de trabajo o estén bajo su responsabilidad.

I) Actuar imparcialmente en el desempeño de sus tareas dando trato y servicio por igual a quien la norma señale, sin discriminaciones político-partidarias, de género, religioso, étnico o de otro tipo, absteniéndose de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.

J) Responder por el ejercicio de la autoridad que les haya sido otorgada y por la ejecución de las órdenes que imparta.

K) Declarar por escrito su domicilio real y comunicar en la misma forma todos los cambios posteriores del mismo, teniéndose al declarado como domicilio real a todos los efectos.

L) Denunciar ante el respectivo superior jerárquico y si la situación lo amerita ante cualquier superior, los hechos con apariencia ilícita y/o delictiva de los que tuvieron conocimiento en el ejercicio de su función.

Aquí se desprende el estatuto al que se incorpora quien se suma a la función pública. Al caso el literal I establece que el deber de abstenerse de intervenir en aquellos casos que puedan dar origen a interpretaciones de falta de imparcialidad.

La imparcialidad. Artículos 5, 7 y 18.

Artículo 5.

“(Principios y valores organizacionales). - El ejercicio de la función pública estará regido por un conjunto de principios fundamentales y valores organizacionales, partiendo de la base de que los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política, y que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario, debiendo servir con imparcialidad al interés general”.

Artículo 7.

“(Principios rectores). - Los funcionarios públicos observarán los principios de respeto, imparcialidad, objetividad y buena fe, rectitud e idoneidad y evitarán toda conducta que importe un abuso, exceso o desviación de poder, y el uso indebido de su cargo o su intervención en asuntos que puedan beneficiarlos económicamente o beneficiar a personas relacionadas directamente con ellos”.

Artículo 18.

“(Imparcialidad). - El funcionario público debe ejercer sus atribuciones con imparcialidad, lo que significa conferir igualdad de tratamiento en igualdad de situaciones a los demás agentes de la Administración y a todas las personas a que refiera o se dirija su actividad pública.

Dicha imparcialidad comprende el deber de evitar cualquier tratamiento preferencial, discriminación o abuso del poder o de la autoridad hacia cualquier persona o grupo de personas con quienes su actividad pública se relacione.

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

Este paquete de artículos referidos al principio de imparcialidad, exige actuar con objetividad, sin discriminación ni favoritismo, siendo entendida la imparcialidad no solo como neutralidad efectiva, sino también evitando toda apariencia de parcialidad.

El doble rol de autoridad de ASSE y médico en las instituciones privadas relacionadas con ASSE introduce un riesgo de parcialidad objetiva y subjetiva.

La prevención de los conflictos de interés, otro de los principios que procura la normativa, se puede ver afectado toda vez que quien ejerce la Presidencia de un ente puede incidir en políticas que afecten indirectamente a prestadores privados con los que mantiene vínculos.

La Probidad, artículos 13 y 14.

Artículo 13.

“(Probidad). - El funcionario público debe observar una conducta honesta, recta e íntegra y desechar todo provecho o ventaja de cualquier naturaleza, obtenido por sí o por interpuesta persona, para sí o para terceros, en el desempeño de su función, con preeminencia del interés público sobre cualquier otro.

También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar las normas de conducta en la función pública”.

Artículo 14.

“(Conductas contrarias a la probidad). - Son conductas contrarias a la probidad en la función pública:

- A) Negar información o documentación que haya sido solicitada de conformidad con la ley.*
- B) Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio de cualquier tipo, directo o indirecto para sí o para un tercero.*
- C) Apropiarse, tomar en préstamo o hacerse bajo cualquier otra forma, de dinero o bienes de la institución, salvo que la ley expresamente lo autorice.*
- D) Intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente como técnico. Los funcionarios deberán poner en conocimiento de su superior jerárquico su implicancia en dichos asuntos y los antecedentes correspondientes para que éste adopte la resolución que corresponda.*
- E) Usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de la función”.*

Estos artículos implican que el funcionario debe actuar con honestidad, integridad y transparencia, evitando beneficios personales o de terceros, ajenos al interés público, generando una protección hacia la confianza institucional.

El inciso segundo del artículo 13 normativiza el ser y parecer: **“También debe evitar cualquier acción en el ejercicio de la función pública que exteriorice la apariencia de violar**

las normas de conducta en la función pública”.

Del mismo modo se desprende del literal I del precitado artículo 8.

Conforme Pinto Nerón en “La integridad del Servidor Público”, de estos artículos:

“surge que constituye un imperativo el actuar conforme a parámetros de «ser y parecer», poniendo de manifiesto la importancia de la exteriorización de la conducta de los servidores públicos”.

Y agrega que el funcionario ***“se debe abstener de actuar no sólo cuando entiende que la imparcialidad se puede ver comprometida, sino también cuando la situación pueda dar lugar a interpretaciones por parte de terceros de la inexistencia de la neutralidad necesaria.***

Cabe señalar que las normas de conducta se vulneran tanto por una acción u omisión que contravenga los deberes funcionales, como por cualquier obrar que brinde la apariencia de estar actuando en contra de las disposiciones imperantes en la materia.

Ello pretende tutelar la imagen de los servidores públicos y en definitiva, la imagen de la Administración Pública toda, por cuanto la exteriorización de la conducta de quienes desempeñan las tareas es la que genera la percepción de la población impactando por ende en la confianza de la sociedad respecto de las organizaciones” (Los resaltados nos pertenecen).

La percepción de partidas financiadas por la propia institución, o la actividad como consultante en prestadores privados vinculados al Sistema Nacional Integrado de Salud puede comprometer estos principios, al existir riesgo -la mera posibilidad- de beneficio propio relacionado con decisiones del Directorio. Y además se afecta la apariencia reclamada por los artículos mencionados.

Implicancias, artículo 19.

Artículo 19.

“(Implicancias). - El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público.

En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones.

Si considerare dudosa la existencia de conflicto entre el interés público y su interés personal, el funcionario deberá informar de ello al superior para que éste adopte la resolución que corresponda. Por razones de decoro o delicadeza el funcionario podrá solicitar a su superior que le excuse del caso, ateniéndose a lo que éste resuelva.

Los funcionarios que integren un órgano colegiado podrán plantear la excusación o deberán informar de la implicancia al Cuerpo del que forman parte, a cuya resolución se estará”.

Con este artículo el legislador impone la separación radical entre intereses personales y públicos. La norma habilita la excusación o la información al superior, pero esto no convierte en lícita la situación cuando existe una prohibición expresa.

También corresponde analizar el Capítulo III de la Ley 19.823 que establece prohibiciones.

La prohibición de contratar, artículo 27.

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.

Esta prohibición se extiende a las contrataciones realizadas a solicitud de la Administración a que el funcionario pertenece por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros.

Los funcionarios públicos y los organismos a los que pertenecen tienen prohibido celebrar o solicitar a terceros la celebración de contratos de servicios o de obra que tengan por objeto la realización por los mismos funcionarios de las tareas correspondientes a su relación funcional o tareas similares o a cumplirse dentro de su jornada de trabajo en el organismo respectivo”.

Este artículo prohíbe a los funcionarios contratar con el organismo al que pertenecen o mantener vínculos de dependencia con empresas que presenten ofertas o contraten con él.

La prohibición de relaciones con actividad controlada, artículo 30.

Artículo 30.

“(Prohibición de relaciones con actividad controlada). - Queda prohibido a los funcionarios públicos con cometidos de dirección superior, inspectivas o de asesoramiento ser dependientes, asesores, auditores, consultores, socios o directores de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren sujetas al control de las oficinas de que aquéllos dependan. Les está prohibido asimismo percibir de dichas personas retribuciones, comisiones u honorarios de clase alguna.

La prohibición establecida en el inciso anterior se extiende a todas las contrataciones de servicios o de obra, realizadas a solicitud de la Administración controlante, por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros.

Esta prohibición se mantendrá durante un año, luego de que el funcionario respectivo haya cesado en sus funciones”.

Este artículo prohíbe a los jerarcas ser dependientes de entidades sujetas al control del organismo que dirigen. Si así ocurriera se configuraría una incompatibilidad de tipo objetivo.

Prohibición de relaciones con actividad vinculada, artículo 31.

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.

La prohibición establecida en este artículo se extiende a todas las contrataciones de servicios o de obra realizadas a solicitud de una Administración comprendida en esta ley, por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros.

Esta prohibición se mantendrá durante un año, luego de que el funcionario respectivo haya cesado en sus funciones”.

El precitado artículo prohíbe ejercer funciones públicas respecto a entidades con las que el funcionario mantenga vínculos laborales, profesionales o familiares, pues se podría generar un conflicto de intereses.

Los artículos 27, 30 y 31 representan prohibiciones progresivas:

- a) no contratar ni depender de contratistas** (art. 27),
- b) no ser dependiente de entidades controladas** (art. 30) y
- c) no tener vínculos con entidades privadas vinculadas** (art. 31).

- 1.4. Corresponde analizar el Decreto 30/003 dictado en reglamentación de la Ley 17.060, el cual desarrolla tanto principios a ser custodiados como un régimen de prohibiciones e incompatibilidades funcionales en el ejercicio de la función pública.

Principio de probidad, artículo 11.

Artículo 11.

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

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

Este artículo obliga a actuar con rectitud, primando el interés público sobre cualquier interés

particular. La simultaneidad de roles del Señor Danza compromete este principio. La doble condición de Presidente de ASSE y médico en mutualistas contratantes compromete la apariencia de probidad. Aunque el jerarca no participe en decisiones concretas, **el mero vínculo laboral privado genera una duda razonable sobre si el interés público prevalece y eso es lo que la norma reclama.**

Se prohíbe situaciones en que los intereses privados puedan influir en el desempeño público. Es exactamente lo que sucede si un integrante de un Directorio como el de ASSE mantiene práctica médica en prestadores privados.

Conductas contrarias a la probidad, artículo 12.

Artículo 12.

“(Conductas contrarias a la probidad). Son conductas contrarias a la probidad en la función pública (art. 22 de la ley 17.060):

- A) Negar información o documentación que haya sido solicitada de conformidad de la ley.*
- B) Valerse del cargo para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.*
- C) Tomar en préstamo o bajo cualquier otra forma dinero o bienes de la institución, salvo que la ley expresamente lo autorice.*
- D) Intervenir en las decisiones que recaigan en asuntos en que haya participado privadamente como técnico. Los funcionarios deberán poner en conocimiento de su superior jerárquico su implicancia en dichos asuntos y los antecedentes correspondientes para que éste adopte la resolución que corresponda.*
- E) Usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de la función”.*

Este artículo regula supuestos concretos, donde el literal “B” establece la prohibición de valerse del cargo para obtener ventajas directas o indirectas y el literal “D” prohíbe la

intervención en decisiones en las que el funcionario haya participado previamente en su rol privado. Es un mecanismo contra la denominada "puerta giratoria". Se pone foco en evitar la conjunción de roles público/privado y su potencial impacto en la objetividad. Al caso, el riesgo es que, consciente o inconscientemente, el cargo público influya (o pueda tener la capacidad operativa de incidir) para beneficiar a las mutualistas con las que mantiene relación laboral, y si en ASSE se toman decisiones vinculadas a convenios, derivaciones, contrataciones, etc., sobre mutualistas donde trabaja, su intervención es objetivamente incompatible.

Imparcialidad, artículo 16.

Artículo 16.

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

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

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

Este artículo conecta directamente con la prohibición de mantener vínculos laborales con instituciones que contraten o se relacionen con ASSE. En el caso, dada la magnitud de relaciones entre los distintos prestadores se genera una parcialidad de tipo estructural, insubsanable.

Implicancias, artículo 17.

Artículo 17.

“(Implicancias). El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público (arts. 21 y 22 núm. 4 de la ley 17.060). En tal virtud, debe adoptar todas las medidas a su alcance para prevenir o evitar todo conflicto o conjunción de esos intereses en el desempeño de sus funciones.

Si considerare dudosa la existencia de conflicto entre el interés público y su interés personal, el funcionario deberá informar de ello al superior para que éste adopte la resolución que Corresponda (art. 22 núm. 4 de la ley 17.060). Por razones de decoro o delicadeza el funcionario podrá solicitar a su superior que le excuse del caso, ateniéndose a lo que éste resuelva.

Los funcionarios que integren un órgano colegiado podrán plantear la excusación o deberán informar de la implicancia al Cuerpo del que forman parte, a cuya resolución se estará”.

Este artículo exige separar interés público e interés personal, incluso cuando la colisión sea dudosa y a diferencia de la prohibición absoluta (art. 200 Const. y art. 26 Ley 17.060), aquí la lógica es de naturaleza preventiva y declarativa.

La superposición de roles representa un conflicto de intereses insubsanable, porque no basta con declarar o excusarse: la incompatibilidad es objetiva y absoluta, y, aun cuando informe su situación, el conflicto no desaparece.

En su Capítulo III el Decreto 30/003 establece una serie de disposiciones tendientes a prevenir conflictos de intereses, garantizar la imparcialidad en la gestión administrativa y preservar la confianza ciudadana en la integridad del Estado.

Prohibición de contratar, artículo 25.

Artículo 25.

“(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.

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.

Esta prohibición se extiende a las contrataciones realizadas a solicitud de la Administración a que el funcionario pertenece por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros.

Prohíbese a los funcionarios públicos y a las Administraciones a que pertenecen celebrar o solicitar a terceros la celebración de contratos de servicios o de obra que tengan por objeto la realización por los mismos funcionarios de las tareas correspondientes a su relación funcional o tareas similares o a cumplirse dentro de su jornada de trabajo en el organismo respectivo”.

Se prohíbe a los funcionarios públicos contratar con el organismo al que pertenecen, así como mantener vínculos de dirección o dependencia con firmas que contraten o pretendan contratar con dicho organismo.

Prohibición de relaciones con actividad controlada, artículo 27.

Artículo 27.

“(Prohibición de relaciones con actividad controlada). Prohíbese a los funcionarios públicos con cometidos de dirección superior, inspectivos o de asesoramiento ser dependientes, asesores, auditores, consultores, socios o directores de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren sujetas al control de las oficinas de que aquéllos dependan. Les está prohibido asimismo percibir de dichas personas retribuciones, comisiones u honorarios de clase alguna.

La prohibición establecida en el inciso anterior se extiende a todas las contrataciones de servicios o de obra, realizadas a solicitud de la Administración controlante, por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros”.

Este artículo prohíbe a los funcionarios con cometidos de dirección superior ser dependientes, consultores, socios o directores de entidades sujetas al control del organismo

que integran.

Prohibición de relaciones con actividad vinculada, artículo 28.

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.

La prohibición establecida en este artículo se extiende a todas las contrataciones de servicios o de obra realizadas a solicitud de una Administración comprendida en el art. 2º de este Decreto, por organismos internacionales o mediante la ejecución de proyectos por terceros”.

Este artículo impide a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a actividades privadas a las que se encuentren vinculados.

La declaración de implicancias, artículos 29 y 30 del Decreto 30/003.

Artículo 29.

“(Declaración jurada de implicancias). Todos los funcionarios que, a la fecha de vigencia de este Decreto, se encuentren en las situaciones previstas por los artículos anteriores deberán presentar, en un plazo máximo de sesenta días siguientes a dicha vigencia, una declaración jurada donde establezcan qué clase de vinculación o actividades de las previstas en dichos artículos mantienen, individualizando las personas o empresas y el tipo de relacionamiento o intereses con ellas, estándose a lo que resuelva el jerarca correspondiente.

Dicha declaración jurada deberá ser presentada, en forma abierta, ante el jerarca del servicio donde el funcionario se desempeña.

Toda nueva situación de las previstas por los artículos anteriores deberá ser declarada en la misma forma establecida en el inciso anterior dentro de los sesenta días de configurada y quedará sujeta a lo que resuelva el jerarca respectivo”.

Artículo 30.

“(Implicancias dudosas o supervinientes). Si al momento de ingresar a la función pública o

durante su desempeño, resultare dudosa o estuviere cuestionada la configuración de alguna de las situaciones previstas en los arts. 24 a 28, el funcionario deberá informarlo de inmediato y en forma pormenorizada por escrito a su superior jerárquico, quien deberá resolver fundadamente al respecto y, en su caso, sobre la permanencia del funcionario en la oficina”.

Si bien el decreto prevé la obligación de declarar las situaciones de incompatibilidad, como ya se señaló ut supra, dicha obligación **no convierte lo prohibido en lícito**. Aun cuando se hubiera cumplido con la comunicación, el jerarca carece de potestad para convalidar lo que la ley prohíbe de forma expresa.

Toda normativa referente a la ética pública busca prevenir el conflicto de interés y apariencias de parcialidad, incluso las potenciales.

II. Situación del Señor Danza.

El Doctor Álvaro Danza, Presidente de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) ejerce concomitantemente, además de la citada presidencia, las siguientes actividades:

- Médico en mutualista Médica Uruguaya.
- Médico en mutualista Asociación Española.
- Médico en mutualista CAMS.
- Director de la Unidad Académica Clínica Médica 2 en el Hospital Pasteur.
- Director del Consejo Editorial de la Revista Médica del Uruguay (Sindicato Médico del Uruguay).

III. Aplicabilidad de la normativa analizada al caso concreto.

1. Actividad médica privada en prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud.

Las posiciones como Médico en mutualistas son violatoria de la normativa constitucional y legal.

La prohibición constitucional y legal es amplia e incluye actividades relacionadas “indirectamente” con ASSE. La mecánica de funcionamiento del sistema de salud uruguayo,

implica que ASSE mantenga convenios, realice compras y entable acciones de complementación de servicios con mutualistas y clínicas privadas. **La sola potencialidad de relaciones es abarcada por la normativa. La mera potencialidad de “doble lealtad” es reprimida por la normativa, en específico viola el artículo 200 de la Constitución, el artículo 9 de la Ley 18.161 y el artículo 26 de la Ley 17.060.**

2. En el caso de la percepción de partidas derivadas de ASSE (Comisión de Apoyo de los Programas Asistenciales de ASSE), aunque no exista un “nuevo” “nombramiento” en sentido formal en el organismo, **el funcionario percibe partidas que dependen de fondos presupuestales de ASSE y esto genera un vínculo indirecto, que es lo prohibido por el art. 200 de la Constitución y art. 9 de la Ley 18.161.**

Lo que el Dr. Danza percibe es un complemento salarial que beneficia a docentes de la Facultad de Medicina que se incorporen al Programa FORHSA (para “la Formación y Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Prestadores Públicos de Servicios de Salud”). Ese complemento puede percibirse como compensación con cargo a los Fondos de Libre Disponibilidad de dicha Facultad o como arrendamiento de servicios profesionales contratados por la Comisión de Apoyo de ASSE. El Reglamento de dicha compensación establece que “el acceso a la compensación mensual está sujeto al cumplimiento efectivo de al menos un 80% del cargo docente” y que “toda modificación de grado y carga horaria que ocupa un docente incluido en el subprograma UDAS-FMED se verá reflejada en la compensación por actividad asistencial”.

También exige “que exista un Compromiso de Gestión vigente entre el Servicio docente y el Programa FRHS”.

Se define que “el costo para el Programa de cualquiera de las dos alternativas será el mismo, por lo que el monto mensual a percibir por el docente en la modalidad Compensación Salarial será menor que en la modalidad Arrendamiento de Servicios Profesionales”, lo que evidencia que se trata de similar complemento al cargo docente para incrementar la

remuneración.

El 4 de noviembre se agrega al expediente una nota del Dr. Danza fechada el 14 de octubre (folio 165).

En dicha nota el Dr. Danza incurre en algunos errores conceptuales. En la misma le solicita al Presidente de la Unidad de Gestión y Coordinación del Programa FORHSA ***“dejar de percibir el complemento denominado “UDAs- FMED” a través de la Comisión de Apoyo de ASSE. Esta solicitud se encuentra motivada en prevenir toda dificultad que pueda derivarse de percibir honorarios por esta vía”***. Y agrega que ***“Si bien es conocido que el Programa FORHSA se financia a través del inciso 24 del Presupuesto Nacional (Diversos Créditos) y no del inciso 29 (ASSE) ni del inciso 26 (Universidad de la República) y que la Comisión de Apoyo de ASSE no administra, gestiona ni determina el destino de los rubros del Programa, sino que se limita a abonar las partidas complementarias por honorarios profesionales, es conveniente evitar todo tipo de inconveniente que esta forma de pago pudiera generar”***.

Corresponde realizar precisiones. En primer lugar, en cuanto al Programa FORHSA, corresponde atender lo establecido por el artículo 487 de la Ley 18.362 de 6 de octubre de 2008:

“Asígnase al Inciso 24 "Diversos Créditos" Financiación 1.1 "Rentas Generales", Proyecto de Funcionamiento "Programa para la Formación y Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Prestadores Públicos de Servicios de Salud", una partida de \$ 100:000.000 (cien millones de pesos uruguayos) para el Ejercicio 2008 y de \$ 200:000.000 (doscientos millones de pesos uruguayos) para el Ejercicio 2009.

Autorízase a abonar compensaciones a los recursos humanos afectados al proyecto.

El programa será gestionado por ASSE y la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, según convenio que contemple dotar a ASSE de la formación de recursos humanos que esta requiera para la cobertura de las necesidades asistenciales, así como contemplar la función asistencial de los docentes de la Facultad de Medicina. La Unidad de Gestión y Coordinación (UGC) del Programa se compondrá de cinco miembros. Cada institución definirá dos representantes, y un quinto miembro que será designado por la Facultad de Medicina en un plazo de treinta días, de una terna propuesta por ASSE. Se habilita a que los créditos

*asignados al Programa sean ejecutados a través de la comisión de apoyo de ASSE, no siendo de aplicación, por tanto, la limitación establecida en los artículos 719 y 721 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010. El programa contará con dos fondos para los subprogramas UDAS y UDAS Fmed. **El presupuesto total del programa será asignado en partes iguales para cada uno de estos fondos, los cuales serán administrados financieramente por ASSE.***

Hasta el 10% (diez por ciento) del subprograma UDAS podrá ser destinado a convenios a celebrar con la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas y con la Dirección Nacional de Sanidad Policial.

En oportunidad de la presentación de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, la Administración de los Servicios de Salud del Estado deberá remitir un informe de evaluación de las actividades realizadas y del cumplimiento de los objetivos del programa.

Esta disposición entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley”. (los resaltados nos pertenecen).

Por tanto, la ley es clara y prevé exactamente que **el programa es “gestionado por ASSE y la Facultad de Medicina” y que “estos fondos (...) serán administrados financieramente por ASSE”.**

Más aún. La nota del Dr. Danza hace propicia la ocasión para hacer precisiones sobre las Comisiones de Apoyo, las que cumplen un papel relevante dentro del sistema público de salud, siendo un instrumento operativo para la contratación de recursos humanos requeridos por ASSE. Encuentran su marco normativo disperso en diversas varias leyes, decretos y disposiciones reglamentarias. Así tenemos el artículo 82 de la Ley N° 16.002, de 25 de noviembre de 1988, que prevé la transferencia de fondos desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) hacia las Comisiones de Apoyo de sus respectivas Unidades Ejecutoras.

Posteriormente, los Decretos N° 189/990, de 24 de abril de 1990, y N° 243/997, de 22 de junio de 1997, establecieron las bases normativas iniciales relativas a la constitución,

funcionamiento y demás aspectos organizativos de dichas Comisiones.

Más cerca en el tiempo, el artículo 396 de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996, determinó el porcentaje del crédito presupuestal de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) destinado a financiar las Comisiones de Apoyo vinculadas a sus Unidades Ejecutoras.

Finalmente, el Decreto Nº 185/004, de 3 de junio de 2004, sistematizó la normativa bajo el título “Normas para las Comisiones de Apoyo de Unidades Ejecutoras del Ministerio de Salud Pública”. Su artículo 1º define a las Comisiones de Apoyo como personas jurídicas -conforme al artículo 21 del Código Civil- que tienen por finalidad colaborar con la gestión administrativa de la Unidad Ejecutora correspondiente, actuando bajo la supervisión del director de la misma. Dicho decreto regula también la integración de sus autoridades, su organización interna, responsabilidades, mecanismos de funcionamiento y objetivos generales.

Al punto es relevante señalar que quien gobierna, conduce, “preside” la Comisión de Apoyo, es el Presidente de ASSE.

Así, en el Portal de Transparencia de ASSE se encuentra la Resolución número 5619 de fecha 1º de diciembre de 2021 por la cual se aprueba el un Memorándum de Entendimiento entre la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la Facultad de Medicina - UDELAR, por el cual se define la composición de la Unidad de Gestión y Coordinación del FORHSA. Dicha UGC (unidad a cuyo presidente dirige el Dr. Danza la nota de fecha 14 de octubre) tiene entre sus funciones principales, según ese Memorándum, ***“dirigir y supervisar el Programa en todos sus términos”, “promover el desarrollo del subprograma Unidades Docentes Asistenciales (UDA)”***, y se compone ***“por 5 miembros titulares, los que serán designados por el Consejo de la Facultad de Medicina y del Directorio de ASSE. Cuatro miembros y sus respectivos alternos serán designados, por partes iguales por el Consejo de la Facultad de Medicina y por el Directorio de ASSE respectivamente (...).***

Asimismo, con fecha 22 de mayo de 2025 se dictó la Resolución número 4446 firmada por el Dr. Danza y el Vicepresidente de ASSE, por la cual se designan los nuevos integrantes de A.S.S.E en la Unidad de Gestión y Coordinación del "Programa de Formación y

Fortalecimiento de los Recursos Humanos de los Prestadores Públicos de Servicios de Salud", y en el numeral 5° de la mencionada Resolución se establece: ***"5°) Encomiéndose al Presidente del Directorio de A.S.S.E. hacer las gestiones ante la Facultad de Medicina para ajustar el funcionamiento del Programa"***. Y el numeral 6° preceptúa: ***6°) Establécese que las funciones que estaban a cargo de la Unidad Académica quedan bajo la conducción del Presidente del Directorio o de quien éste considere.***

Y finalmente, también con fecha 22 de mayo, se dicta la Resolución número 4375 (firmada por el Dr. Danza y el Vicepresidente de ASSE) por la cual se designan los nuevos integrantes de la Comisión de Apoyo de los Programas Asistenciales y Especiales de la Unidad Ejecutora 068. Y allí, el numeral 2° establece: ***"Designase como integrantes de la Comisión de Apoyo de Programas Asistenciales y Especiales de la Unidad Ejecutora 068 de A.S.S.E. al Dr. Federico Martiarena, quien actuará como Presidente de la misma en representación del Presidente del Directorio de A.S.S.E. (...)"***.

Por lo que el Dr. Danza nombró a quien lo representa en la función de Presidente de la Comisión de Apoyo, que a su vez sirve como instrumento del FORHSA, y también nombró a los integrantes de ASSE en la unidad que dirige el Programa, que, además, por ley, es gestionado en parte por ASSE.

Asimismo, cabe precisar que la nota del Dr. Danza confunde lo presupuestal, lo contable y lo financiero. El hecho que los fondos provengan del "Inciso 24 Diversos Créditos" no tiene ninguna repercusión, ya que tan solo es una categoría de registración contable del Presupuesto Nacional. Si bien la mayor parte de los Incisos del Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo y otros organismos, hay cuatro que no tienen una persona jurídica que los represente por ser solamente la registración contable de partidas presupuestales con destino específico, a saber: Inciso 20, Intereses y otros gastos de la deuda; Inciso 21, Subsidios y Subvenciones; Inciso 22, Transferencias financieras al Sector Seguridad Social; Inciso 23, Partidas a re aplicar y el Inciso 24, Diversos Créditos. Pero los recursos son de naturaleza presupuestal (fuente legal), se registran contablemente en el Inciso 24 y financieramente se

ejecutan por el FORHSA.

La situación en que se encuentra el Dr. Danza constituye una suerte de contratación indirecta con el propio ente, prohibida por la normativa (para mayor prueba cabe mencionar que el formulario de contrato que se suscribe en el Programa UDAS-FEDM disponible en la web tiene un cabezal de “Comisión de Apoyo Programas Asistenciales Especiales de ASSE” y una nota al pie de página que refiere a la Dirección General Administrativa de la Gerencia de RRHH de ASSE. <https://comisionapoyoasse.com.uy/wp-content/uploads/2022/11/01-Formulario-Alta-de-propuesta-de-contrato-de-Comision-de-Apoyo.pdf>).

En definitiva, lo que debe primar para la interpretación es la realidad económica y funcional. Si la retribución percibida proviene de fondos gestionados por ASSE, existe una dependencia material (económica y organizativa) entre el beneficiario y la Administración.

La interpretación que sostenga que sólo un “nombramiento” formal y posterior constituiría prohibición, resulta formalista y vacía de eficacia la prohibición constitucional y a la ley.

El constituyente con esta prohibición impide toda situación de dependencia o subordinación -sea formal o material, directa o indirecta- que pueda afectar la imparcialidad, autonomía o el interés público en la conducción del organismo.

“Nombrados” abarca todo vínculo o situación funcional que produzca dependencia con el ente, sea esta anterior, concomitante o posterior al acceso al cargo. Es una condición objetiva de ejercicio del cargo. Por tanto, quien ya mantiene una relación de dependencia o de prestación con el mismo ente, no puede simultáneamente integrar su órgano de dirección sin vulnerar el precepto constitucional y legal. En breve: el “nombramiento” como integrante de un Directorio activa el deber de cesar en toda relación que directa o indirectamente lo vinculen con el organismo.

La percepción de fondos que dependen de ASSE configura una relación susceptible de ser encuadrada en la prohibición. Esta lectura es la única coherente con la finalidad de prevenir conflictos de interés y el peligro de captura institucional que es lo que pretende la normativa, por todo lo dicho no guarda relevancia que la relación sea preexistente a la integración del Directorio de ASSE.

Asimismo, las excepciones previstas para la función docente no operan porque la Ley 18.161 amplía las restricciones a tareas docentes "honorarias" y el sentido de honorario es claro: es "no remunerado"; y al ser claro no corresponde desatender el sentido literal de la norma. Cuando la docencia se remunera con partidas provenientes de ASSE, surge una relación económica, y la excepción no aplica.

3. La participación en la Revista Médica del Sindicato Médico, al ser una asociación que tiene naturales vínculos con los prestadores de salud, es abarcada por las incompatibilidades establecidas por el artículo 200 de la Constitución y el artículo 9 de la Ley 18.161, además de vulnerar varios artículos del estatuto de normas éticas de los funcionarios públicos. El Sindicato Médico constituye un actor gremial que representa intereses corporativos de médicos y mantiene relaciones de diverso tipo con ASSE. El rol del Dr. Danza como director editorial lo vincula institucionalmente con una organización que, de manera directa o indirecta, se relaciona con el ente que preside. Desde la perspectiva constitucional y legal, la incompatibilidad no requiere vínculo económico directo ni exige una posición de jerarquía o decisión; basta con la existencia de actividades que guarden relación funcional con el ente. La pertenencia a un órgano de difusión del gremio de los médicos, genera un potencial riesgo de parcialidad y apariencia de doble lealtad (a la gestión de ASSE y a los intereses de un colectivo que interactúa cotidianamente con ella). La "licencia" solicitada por el Dr. Danza no rompe el vínculo, que persiste, por lo que no sana la incompatibilidad que como dijimos es absoluta.

IV. Conclusiones del caso.

Por lo dicho, las posiciones simultáneas que desarrolla el Señor Danza violan las siguientes normas: Artículo 200 de la Constitución, artículo 9 de la Ley 18.161, artículo 26 de la Ley 17.060, artículos 5, 6, 7, 8, 13, 14, 18, 19, 27, 30 y 31 del Código de Ética (Ley 19.823) y artículos 11, 12, 16, 17, 25, 27, 28, 29 y 30 del Decreto 30/003.

B. SOBRE LA SUPERPOSICIÓN HORARIA EN EMPLEOS PÚBLICOS.

I. Análisis general de la normativa correspondiente.

Artículo 32 de la Ley 11.923, recogido por artículo 320 del TOFUP.

Ninguna persona podrá ocupar a la vez dos empleos públicos rentados, de carácter permanente con cargo a fondos públicos ya dependan de la Administración Nacional, ya de la Municipal, ya de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, u otros servicios de naturaleza estatal creados por ley, ya de una y otros, quedando en consecuencia prohibida la acumulación de sueldos en una misma persona.

De principio, no es posible en el ámbito público acumular empleos públicos y por tanto se prohíbe la acumulación de sueldos. Dicho artículo admite excepciones, principalmente en el ámbito docente y del personal de salud.

Artículo 33 de la Ley 11.923, recogido por artículo 325 del TOFUP.

La prohibición establecida en la primera parte del artículo precedente no alcanza al personal que ejerza efectivamente funciones docentes, siempre que no exista coincidencia total o parcial de los horarios establecidos para el cumplimiento de sus funciones, ni, en iguales condiciones, a las situaciones legalmente autorizadas a la fecha de promulgación de esta ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 35 y concordantes y en el artículo 11 de la ley N° 9.461, de 31 de enero de 1935.

Dentro del elenco de excepciones que el legislador fue elaborando, la primera surge de la propia ley 11.923, pero allí establece condiciones para esa excepción: ***“siempre que no exista coincidencia total o parcial de los horarios establecidos para el cumplimiento de sus funciones”***.

Esa condición hace pervivir la prohibición. El criterio del legislador ha sido que las funciones docentes y sanitarias tienen una relevancia especial y por ello deben habilitarse excepciones.

Artículo 330 del TOFUP

Todas las situaciones de acumulación de funciones y sueldos quedarán limitadas por un máximo de sesenta horas semanales de labor en el conjunto de actividades acumuladas, sin perjuicio de lo previsto en los literales a), b), c), d) y e) del artículo 115 de la Ley N° 12.803 de

30 de noviembre de 1960.

Esta norma fija el tope horario para los docentes.

Artículo 331 del TOFUP

Quedan exceptuados de la prohibición establecida en el artículo 32 de la

Ley N° 11.923, de 27 de marzo de 1953, modificativas y concordantes, los profesionales médicos presupuestados de la Administración de los Servicios de Salud del Estado y a los que se presupuesten a través del mecanismo previsto por el artículo 293 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, por el artículo 717 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, en relación al ejercicio efectivo de funciones docentes en la educación terciaria exclusivamente, sin

límite de carga horaria y siempre que no exista coincidencia total o parcial con los horarios establecidos para el cumplimiento de sus funciones.

Esta norma, bajo el nomen iuris *-Excepción al Tope horario. Médicos Docentes-* establece excepciones -no hay límite de carga horaria- pero mantiene la condición: ***“siempre que no exista coincidencia total o parcial con los horarios establecidos para el cumplimiento de sus funciones”.***

II. Situación del Señor Danza.

De acuerdo al informe de la Asesoría Letrada de folios 39 y 40 se desprende que el Señor Danza ha realizado tareas tanto para ASSE como para su rol de grado 5 en la Universidad - Hospital Pasteur en horarios coincidentes, superpuestos.

III. Aplicabilidad de la normativa analizada al caso concreto.

La coincidencia de horarios en las tareas desarrolladas por el Dr. Danza constituye una violación normativa. Supone una afectación a la buena fe y lealtad con que debe actuar todo funcionario.

Las excepciones previstas para facilitar la labor docente no llegan al punto de conmovir la

prohibición de superposición horaria.

Como integrante de un Directorio de un Servicio Descentralizado el Dr. Danza no tiene un horario asignado, y como Docente en la Universidad, tiene un horario “global y flexible” que “se debe cumplir en la semana” (respuesta del Decano de la Facultad de Medicina, folio 112). Esos extremos pueden convivir, lo que no pueden es superponerse.

Téngase presente que en el “Compendio normativo” sobre “Acumulación de cargos y sueldos” de la Dirección General de Personal disponible en

[https://dgp.udelar.edu.uy/sites/default/files/2021-](https://dgp.udelar.edu.uy/sites/default/files/2021-10/Compendio%20Normativo%20Completo.pdf)

[10/Compendio%20Normativo%20Completo.pdf](https://dgp.udelar.edu.uy/sites/default/files/2021-10/Compendio%20Normativo%20Completo.pdf) se consigna el **“Instructivo sobre acumulación de cargos y sueldos. Aprobado por Resolución del Sr. Rector de fecha 9/X/2003 y modificado núm. 4 lit. d) por Resolución del Sr. Rector de fecha 18/IX/2006)** y allí, se establece que las diversas oficinas de Personal, en los procesos de acumulación, deben verificar que **“no exista superposición horaria entre los distintos cargos del solicitante”** (numeral 4, literal c. página 5 del Compendio normativo).

Es claro que el legislador ha privilegiado la labor docente y admite la acumulación de cargos, sueldos y funciones. Lo que el legislador no ha permitido es la simulación, el falseamiento, que es lo que parece configurarse, pues se encubre una realidad funcional distinta de la que se declara. El acto que la permite o la encubre carece de autenticidad y, por tanto, de validez. Así entendida, la superposición horaria debe considerarse como una forma de fraude a los deberes funcionales, pues desde maniobras o engaños se induce en error a la Administración, perjudicándola, al remunerar por un trabajo que no se cumple efectivamente.

Cualquier funcionario público a quien se le detectara una coincidencia horaria, sería sancionado.

La situación encuadra en la figura del *enriquecimiento sin causa*, viejo Principio General de Derecho. Cuando un sujeto de Derecho se ha enriquecido en detrimento de otro por una conducta lícita -o ilícita-, el enriquecido debe devolver lo que le ha significado el preindicado enriquecimiento porque no hay fundamento jurídico para la posesión de un segmento de patrimonio que, por haberse habido sin título justificativo debe necesariamente retornar al

señorío de quien posee título jurídico atributivo de legitimidad. Resulta un cobro indebido. Indisolublemente ligado está a otro Principio General: *Alterum Neminem Laedere*, vale decir, no dañar a otros. Es que la Administración es dañada toda vez que transfiere recursos públicos cuando no corresponde, por lo cual justifica su reparación.

IV. Conclusiones del caso.

La superposición de horarios entre los trabajos del Dr. Danza, supone una violación a las siguientes normas:

artículos 320, 325, 330, 331 del TOFUP, artículos 5, 6, 7, 8,13, 14 y 15 del Código de Ética (Ley 19.823) y artículos 9, 11,12 y 13 del Decreto 30/003.

C. CONCLUSIONES GENERALES

Por todo lo dicho, se coincide con el informe de la Asesora Letrada en sus conclusiones en cuanto a que en el caso ***“se desprende la existencia de incompatibilidades e irregularidades, entre el cargo de presidente del Directorio de ASSE, Dr. Danza, y las diferentes actividades de índole médica, docente y científica que desempeña actualmente”***.

Asimismo, a criterio del dicente las posiciones simultáneas que desarrolla el Señor Danza violan las siguientes normas: Artículo 200 de la Constitución, artículo 9 de la Ley 18.161, artículos 20 y 26 de la Ley 17.060, artículos 5, 6, 7, 8, 13, 14,18, 19, 27, 30 y 31 del Código de Ética (Ley 19.823) y artículos 8, 9, 11, 12,16, 17, 25, 27, 28, 29 y 30 del Decreto 30/003.

A su vez, la superposición horaria detectada viola las siguientes normas: artículos 320, 325, 330, 331 del TOFUP, artículos 5, 6, 7, 8,13, 14 y 15 del Código de Ética (Ley 19.823), artículo 20 de la Ley 17.060 y artículos 9, 11,12 y 13 del Decreto 30/003.

Corresponde la comunicación tanto a la Administración de los Servicios de Salud del Estado - ASSE- como al Ministerio de Salud Pública que es el Ministerio con el cual se relaciona con el Poder Ejecutivo, además de que éste reporta las facultades (poder/deber) previstas en los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República (observaciones, destitución, etc.) y al Poder Legislativo por las funciones de contralor sobre los ministros.

Cabe consignar que no está en cuestión ni la calidad personal, ni las cualidades profesionales y académicas del Señor Danza, pero ninguna de ellas habilita a incumplir la normativa, *“nemo est supra leges”*.

Firmado por:

Vocal Doctor Luis Calabria