



 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## DOCUMENTO COMPLETO

### Actuacion

**Fecha Creación:** 03/06/2020 12:46  
**Usuario Creación:** BELEN DE BASABE  
**Dependencia:** 12/001/1.1 Ministro  
**Finalizada Por:** Belen De Basabe  
**Adjuntos:** 2  
Oficio N°284-2020 (2).PDF  
Oficio N°284-2020 (1).PDF

**Firmado Por:** MARÍA BELÉN DE BASABE CIARAN  
**Fecha Firma:** 03/06/2020 13:15



**INTEGRADOC**  
PROCESOS Y DOCUMENTOS

Pedido de informes de la Cámara de Senadores de parte de la Sra. Senadora Sandra Lazo. Oficio N°284/2020.

El presente documento es copia fiel escaneada del original en poder de la Cámara de Senadores, y cumple con los requisitos establecidos por la ley N° 18.600 y decretos reglamentarios respecto de la firma electrónica avanzada utilizada.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DESPACHO MINISTERIAL				
INC.	U.E.	T.	Nº	AÑO
12	0013		2020	2020

*Cámara de Senadores*

284/2020

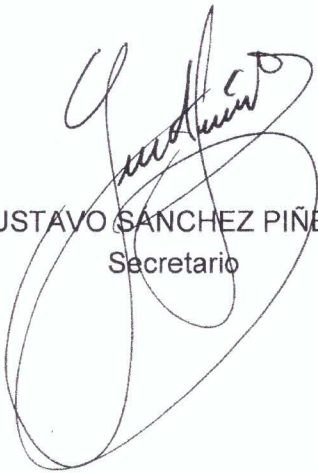
Montevideo, 29 de mayo de 2020

Señor Ministro de Salud Pública


Daniel Salinas

La señora Senadora Sandra Lazo ha presentado a la Mesa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución de la República, el siguiente pedido de informes: «Montevideo, 28 de mayo de 2020. Señora Presidenta de la Cámara de Senadores, Beatriz Argimón. De nuestra mayor consideración: De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República, solicitamos se curse al Ministerio de Salud Pública el siguiente pedido de informes relacionado con la designación del doctor Luis Alberto González Machado como Director General de la Junta Nacional de Salud (JUNASA), dependiente de dicha cartera. En base a la Resolución 347/020, de 19 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud Pública, donde se designa al doctor Luis Alberto González Machado como Director General de la Junta Nacional de Salud del Ministerio de Salud Pública, solicitamos se brinde la siguiente información: 1. ¿Qué criterio se aplicó para la selección del doctor González Machado? 2. ¿Se verificó previamente a su designación que no hubiese ningún impedimento formal para que el doctor González Machado desempeñase el cargo? 3. ¿Existe a la fecha algún vínculo laboral, profesional o familiar del doctor González Machado con la empresa Informédica S.R.L., la cual mantiene contratos con prestadores de salud del Estado? Sin otro particular, saludamos a la señora Presidenta muy atentamente. SANDRA LAZO. Senadora».

A la vez que solicito que la respuesta a este pedido de informes sea enviada con copia, saludo al señor Ministro con mi mayor consideración.



GUSTAVO SANCHEZ PIÑEIRO  
Secretario



BEATRIZ ARGIMÓN  
Presidenta

**RECIBIDO**  
Despacho Ministerial  
02 JUN 2020

Belén De Basabe  
Secretaría  
Despacho Ministerial  
M.S.P.







 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## DOCUMENTO COMPLETO

### Actuacion

<b>Fecha Creación:</b>	18/06/2020 19:05
<b>Usuario Creación:</b>	MARTIN THOMASSET
<b>Dependencia:</b>	12/001/1.511 División Jurídico Notarial
<b>Finalizada Por:</b>	Martin Thomasset
<b>Adjuntos:</b>	1 GM.pdf
<b>Firmado Por:</b>	MARTÍN LUIS THOMASSET LOUREIRO
<b>Fecha Firma:</b>	18/06/2020 19:06



**INTEGRADOC**  
PROCESOS Y DOCUMENTOS

## **A DIRECCIÓN GENERAL DE SECRETARÍA**

Contando con el aval de. Sr. Subsecretario, elévese lo solicitado por la Señora Representante Nacional, con las siguientes respuestas:

### **1- ¿Qué criterio se aplicó para la selección del doctor González Machado?**

En la selección del Dr. Luis González Machado como Presidente de la Junta Nacional de Salud se utilizó un criterio técnico, seleccionando a un experto con amplio conocimiento del sistema de salud y actuación destacada en la gestión de instituciones públicas y privadas de salud, así como su integridad profesional y personal.

### **2- ¿Se verificó previamente a su designación que no hubiese ningún impedimento formal para que desempeñase el cargo?**

Se verificó que legalmente no existen impedimentos de ningún tipo, opinión que se ha visto convalidada por el Dictamen N° 388 de Fiscalía de Gobierno de Primer Turno que acompaña el presente informe.

### **3- ¿Existe a la fecha algún vínculo laboral, profesional o familiar del Dr. González Machado con la empresa Informédica SRL, la cual mantiene contratos con prestadores de salud del Estado?**

El citado profesional ha declarado, a efectos de responder la presente solicitud, que "actúa en la referida Editorial Médica como Director en el área Científica, en el marco de su actividad profesional independiente.

Ante trascendidos de prensa sobre presuntas incompatibilidades, esta Secretaría de Estado efectuó consulta formal a la Fiscalía de Gobierno, la que habla por sí."

# Ministerio de Salud Pública

Montevideo, 1 JUN 2020

**SEÑOR FISCAL DE GOBIERNO DE 1º TURNO**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de solicitar asesoramiento referente a la eventual incompatibilidad del Dr. Luis González Machado, en el cargo para el que fuera designado como Presidente de la Junta Nacional de Salud, con su actividad privada, en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC.

Agradeciendo el pronto diligenciamiento a esta solicitud, saluda muy atentamente.

Oficio N° 626

Ref. N° 001-3-2832-2020

VF

**DR. DANIEL SALINAS**  
MINISTRO DE SALUD PÚBLICA

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA  
Fiscalía de Gobierno de Ter. Turno



Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Montevideo, 11 de junio de 2020

MSP - Ref. N° : 001-3-2832-2020

Dictamen N° 388-20

---

Sr. Ministro:

Viene a esta Fiscalía la consulta por usted formulada en referencia a *"la eventual incompatibilidad del Dr. Luis González Machado, en el cargo para el que fuera designado como Presidente de la Junta Nacional de Salud, con su actividad privada, en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC"*.

La mención a varias situaciones jurídicas, accionadas en la consulta precedente, determina la necesidad de abordarlas una a una, de modo que la simple actuación de la normativa aplicable despeje las incertidumbres que pudieran entorpecer la inteligencia del "supuesto base".

Para ello será necesario examinar los distintos engranajes jurídicos que mueven las situaciones incluidas en la consulta, a saber la naturaleza jurídica de la JUNASA, incluyendo su organización y funcionamiento; la vinculación que existe entre ASSE y el Ministerio de Salud Pública; el rol de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información del Conocimiento (AGESIC), para luego ingresar al estudio de la función pública asociado a la Dirección de la JUNASA, los principios que le acceden, las incompatibilidades y prohibiciones que le son propias, en conexión con la actividad privada del funcionario.

Adelantamos desde ya que este dictamen no hará un examen extenso en referencia a la teoría de la organización estatal y privada, porque no es ese el motivo de la consulta, sino que se limitará a definir someramente el estatus jurídico de cada organización y en la profundidad que demanda el discernimiento del buen derecho.

Así.

La Ley 18.211 de 5 de diciembre de 2007, crea el Sistema Nacional Integrado de Salud y entre sus normas incluye la institucionalidad de la Junta Nacional de Salud. Reza el artículo 23 de la citada norma: "*Créase la Junta Nacional de Salud como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública con los cometidos que le atribuye la presente ley*".

Se trata de un órgano colegiado que se integra con dos miembros representantes del Ministerio de Salud Pública, uno de Economía y Finanzas, otro del Banco de Previsión Social, sumándose a los representantes públicos un miembro de los prestadores que integren el Sistema, un representante de los trabajadores de los prestadores y uno de los usuarios del referido Sistema Nacional Integrado de Salud.

Es válido hacer esta salvedad, habida cuenta que el Cuerpo, que se mueve con siete integrantes, excluye desde ya la posibilidad que el presidente-por sí y ante sí- defina las resoluciones que competen a la Junta, salvo aquellas señaladas en el artículo 29, básicamente formales o sometidas a la decisión posterior del colegiado.

Es de significar que, para sesionar, el Directorio de la Junta requiere la presencia de por lo menos cuatro de sus miembros.

Ahora bien, estamos en presencia de la centralización, gobernada por el principio de jerarquía. La desconcentración se caracteriza por un tenue descenso de poderes de administración muy limitado, en favor de un órgano subordinado que los ejercerá a título de competencia propia, privativa, en una determinada materia, por cierto, restringida (Julio Prat. Derecho Administrativo, Tomo 2, pág. 245).





Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

La desconcentración se muestra como una modalidad de la centralización, alterándose parcialmente el ejercicio de las facultades jerárquicas, aunque sin comprometerlas.

En la contracara de la concentración está la descentralización, donde advertiremos la ruptura del vínculo jerárquico.

Esa es la condición que le accede al órgano ASSE y no a la JUNASA.

En efecto, la Ley 18.161 de 29 de julio de 2007 crea con el nombre de Administración de los Servicios de Salud del Estado, un servicio descentralizado, que sustituye al órgano desconcentrado que hasta la fecha venía operando en el MSP.

ASSE está dirigida y administrada por un Directorio compuesto de cinco miembros quienes son designados de conformidad con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 187 de la Constitución de la República.

La competencia de ASSE es de carácter nacional y se integra con los cometidos y los poderes jurídicos que se establecen en los artículos 4 y 5 de su ley de creación. En esencia, organiza y gestiona los servicios destinados al cuidado de la salud, en consonancia con lo establecido en la Ley 9.202 de 12 de enero de 1934, que regula los servicios prestados por el Ministerio de Salud Pública y que, eran cumplidos por el órgano desconcentrado sustituido.

Aquí se ha roto el vínculo jerárquico con el Ministerio de Salud Pública.

ASSE adquiere autonomía de funcionamiento.

Al decir de Cassinelli (Derecho Público, pág. 277) la descentralización es incompatible con la jerarquía. Cuando expresamos que un órgano está descentralizado respecto de otro, estamos diciendo, ante todo, que aquel órgano no está jerárquicamente subordinado a éste. En la práctica, por tanto, se traducirá

la descentralización en la ausencia de la potestad de dar instrucciones u órdenes de servicio al órgano descentralizado.

En la hipótesis que venimos analizando, el Ministerio de Salud Pública no puede impartir a ASSE órdenes. Así funciona la descentralización por servicios.

Veamos ahora que ocurre con AGESIC.

La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento es una Unidad Ejecutora con autonomía técnica dependiente de la Presidencia de la República. Fue creada por el artículo 72 de la Ley 17.930 de diciembre de 2005, cuya dirección corresponde a un Consejo Directivo Honorario, encargado de diseñar sus líneas generales de acción y evaluar su desempeño y los resultados obtenidos. Según su evolución histórica, dictado el reglamento de la misma, según muestra su página web, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Asimismo, impulsa el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías (artículo 2 del Decreto 205/006).

Hasta aquí las características típicas de las tres organizaciones.

Ahora bien.

Según la consulta formulada, el Dr. Luis Gonzalez Machado, preside la JUNASA; por tanto, es un funcionario que está sometido a un Estatuto que contempla obligaciones, incompatibilidades y prohibiciones, sin perjuicio de los derechos que también nutren a la relación.





Ministerio  
de Educación  
y Cultura

H

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Como enseña Delpiazzo (Derecho Administrativo General, Volumen 2, pág. 60) desde el punto de vista conceptual, al contrario de las obligaciones (o deberes, que se traducen en acciones positivas), las prohibiciones imponen obligaciones de no hacer, de modo que refieren a actos o conductas respecto a los cuales los funcionarios públicos deben abstenerse. También advierte las incompatibilidades, que dicen relación con la imposibilidad que una persona acceda a la condición de funcionario público o pueda conservarla, de modo que se plantea a la persona la necesidad de optar entre uno u otro curso de acción. Culmina el autor señalando que las incompatibilidades "*normalmente, resultan de la oposición de intereses entre el funcionario o candidato a serlo y la Administración*".

Veremos más adelante como se encuentran disciplinadas las buenas prácticas de actuación en la función pública, sin perder de vista el principio general de libertad consagrado en los artículos 7 y 36 de la Constitución de la República, que solo puede alterado por reglas formales expresas; y en tal caso, todo texto que establezca un deber que altere ese orden, debe ser interpretado estrictamente, no admitiendo extensiones analógicas (ver Flores Dapkevicius, Estatuto del funcionario, pág. 88).

Ello se explica porque la regla de la libertad impone que las limitaciones a la misma son de excepción; es decir, ellas no existen sino están expresamente determinadas en las leyes. Este es un principio básico del régimen democrático que viene desde la Revolución Francesa; se trata de una afirmación de la libertad del individuo, solo limitada por una norma (lo que no manda la ley), es decir, emanada de una Cámara cuya representación es popular (cf. Enrique Vescovi, Introducción al Derecho, Décimo Octava edición, pág. 269).

Un reciente dictamen de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2020/OOO32) señaló con notable claridad que: "*El derecho al trabajo está*



*protegido especialmente en el artículo 7 de la Constitución de la República, siendo un bien y un derecho humano fundamental, con base en la dignidad de persona. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 23 establece que toda persona tiene derecho al trabajo; a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo; al derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios. Existen pactos y convenios internacionales de distintas organizaciones que nuestro país integra, que reconocen el derecho al trabajo como un derecho esencial incluido en el bloque de constitucionalidad, que impone un régimen protector especial, que no puede limitarse sino por una ley expresa fundada en el interés general y que tiene efectividad aún a falta de reglamentación expresa".*

Y tratándose de una afectación a la libertad, los funcionarios solo estarán sujetos a las prohibiciones e incompatibilidades enunciadas a texto expreso por una norma de rango legal, dictada por razones de interés general, siendo la limitación de interpretación estricta, como se advirtió más arriba, sin posibilidades de aplicaciones analógicas.

Así las cosas, nos encontramos con la aseveración que el Dr. Luis González Machado desempeña una actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC.

A punto de partida de la declaración de interés general del Código de Ética en la Función Pública, implantada por la Ley 19.823 de 18 de setiembre de 2019, corresponderá precisar si las prohibiciones establecidas en la ley mencionada alcanzan al funcionario, considerando la plataforma ya analizada, con la profundidad que exige la consulta para ser evacuada. Esto es, con la información



Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

5

“de base” que, sin embargo, sea útil y eficiente a la hora de materializar la conclusión.

Es verdad que la Ley 19.823, declaró de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública, para el fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública. Y que, a los efectos de la ley, se entiende por funcionario público a toda persona que, cualquiera sea la forma jurídica de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporaria, en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal (artículo 2).

Se aplica al Poder Ejecutivo como, entre otros, a los Servicios Descentralizados (artículo 3).

Se incluyen en la normativa las prohibiciones e incompatibilidades que resultan del artículo 9, aun cuando de la lectura de la consulta, las disciplinadas de los literales a) a i), no se vinculan con la respuesta que espera el jerarca consultante. Porque es evidente que la conexión entre la Presidencia de la JUNASA y la actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, debe buscarse en la adecuación típica de los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la norma, y no en otras. Y aún podría revestir importancia el contenido de una implicancia dudosa o superviniente.

El elenco de normas aquí citadas refiere a la prohibición de contratar, prohibiciones de intervenir por razones de parentesco, prohibición de intervención por terceros, prohibición de relaciones con actividad controlada, prohibición de relaciones con actividad vinculada y declaración jurada de implicancias. Adicionalmente, sobrevienen las implicancias dudosas o supervinientes, esto es cuando al momento de ingresar a la función pública o durante su desempeño resultare dudosa o estuviere cuestionada la configuración de algunas de las situaciones previstas en los artículos 27 a 32 de la ley.



Observa el Fiscal que el Dr. Luis González Machado no mantiene vínculos comerciales con la JUNASA (artículo 27). Ello surge implícitamente del tenor de la consulta que viene formulada; y siendo así, no ingresa el sujeto en ningún agravio a las prohibiciones consagradas en los artículos 28, 29 y 30, en orden a que no se dan los supuestos facticos que requieren los tipos legales diseñados por la ley que venimos comentando para incurrir en ello.

Parece obvio que, al tenor de la consulta efectuada, efectivamente no se ha contratado con la JUNASA, ni por consecuencia se ha intervenido en ningún proceso de contratación, ni se ha incurrido en la conducta de obrar directa o indirectamente para terceros, como tampoco en su rol de miembro del colegiado ha incurrido en las conductas prohibidas por el artículo 30 de la Ley 19.823.

Al no mostrarse ningún vínculo comercial entre el funcionario y la JUNASA, no se activan las normas prohibitivas vistas.

Pasemos a otro punto de examen.

El artículo 31 de la ley prohíbe las relaciones con actividad vinculada bajo el supuesto que *“queda prohibido a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades o entidades privadas a la que se encuentren vinculados profesional, laboral o familiarmente o mediante cualquier otro vínculo del cual pueda derivar un conflicto entre el interés público y privado.*

*La prohibición establecida en este artículo se extiende a todas las contrataciones de servicios 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”.*

Claramente se trata de una formulación típica, que es necesario desentrañar.



Ministerio  
**de Educación  
y Cultura**

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Este artículo tiene como antecedente la prohibición que había establecido el artículo 28 del Decreto 30/OO3 de 23 de enero de 2003, que sustancialmente decía lo mismo, aunque ahora el tipo propuesto en la norma vigente exige el cumplimiento de una nueva condición para que la prohibición prospere. En efecto, mientras que el Decreto 30/OO3 no reclamaba otra cosa que la relación a las actividades privadas a las que se encuentren vinculados los funcionarios públicos, ahora se agrega la exigencia que la vinculación derive o pueda derivar en un "conflicto entre el interés público y el privado".

Existe un conflicto de intereses cuando se produce una confrontación entre el interés público y los intereses privados del funcionario, es decir, cuando este tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades en el cargo y funciones que ostenta. Según el Diccionario de la Real Academia Española la palabra interés proviene del latín *interesse*, significando provecho, utilidad, ganancia, inclinación del ánimo hacia un objeto, persona, etc; conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Se pregunta el Fiscal si desde la JUNASA ese conflicto puede materializarse en base a una contratación con ASSE o AGESIC.

Según vimos, ASSE es un organismo descentralizado, que no acepta órdenes ni del Ministerio de Salud Pública, ni de sus dependencias (por ej de la JUNASA). Lo mismo que AGESIC, que por tratarse de un organismo dependiente de la Presidencia de la República no responde a ninguna indicación, mandato u orden de un Inciso ajeno a la Presidencia.

Entonces, un miembro integrante de un órgano desconcentrado y colegiado del Ministerio de Salud Pública mal puede caer en la hipótesis prevista en el artículo 31 de la Ley 19.823, porque la actividad privada que ejerce (art. 7 de la Constitución) en modo alguno se conecta con el Ministerio de Salud Pública, ni



menos con la organización que integra en su carácter de funcionario (JUNASA), en tanto el supuesto contractual es completamente ajeno a dichas entidades.

Y es así porque, según la consulta, el supuesto contractual está en la órbita de ASSE y AGESIC, con lo que no puede hablarse a su respecto de actividad vinculada, en tanto ninguna vinculación existe en los hechos y menos puede advertirse el adicional que plantea la norma: el conflicto entre el interés público y el privado; al no ser el Dr. Luis González Machado funcionario público dependiente ni de ASSE, ni de AGESIC.

El conflicto de intereses se encuentra muy bien ejemplarizado en las sentencias 75/98 y 123/98 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando analizando la capacidad para contratar con la Administración establece que esa suerte ocurre cuando el co-contratante es un funcionario público dependiente del organismo de la Administración contratante; y ahí (por la existencia del conflicto) no es de recibo las ofertas presentadas a título personal o por firmas, empresa o entidades con las cuales el funcionario esté vinculado por razones de dirección o dependencia.

Si entendemos por conflicto de intereses la situación originada cuando una persona puede ser influida en su juicio por una intención o un fin diferente al que está obligado a perseguir por su rol, es obvio que el Dr. Luis González Machado, con su actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, no ingresa en ningún conflicto de intereses, puesto que su ubicación en la Administración se encuentra en una zona completamente ajena a los efectos de la contratación, por más que pueda pensarse que la contratación afecta o beneficia a la totalidad de los habitantes.

Extender efectos de un contrato extraño a la gestión de la JUNASA para hacerlo caer en el supuesto del artículo 31 de la Ley 19.823, sería lisa y llanamente



Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

subvertir el orden jurídico y los principios constitucionales en los que se basa nuestro estado de derecho.

Por último y en función de la conclusión anterior, la aplicación del artículo 33, no es que resulte inoportuna, sino que inútil; por ausencia de supuesto fáctico idóneo.

Señor Ministro, ha llegado la hora de expedirme y concretar esta exposición en la siguiente **conclusión**:

No existe incompatibilidad en el cargo desempeñado por el Dr. Luis González Machado, con su actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, según la consulta realizada, por los fundamentos estrictamente jurídicos expuestos.

Dr. Daniel J. Borrelli Uberti  
Fiscal de Gobierno de 1er. Turno



 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## DOCUMENTO COMPLETO

### Actuacion

<b>Fecha Creación:</b>	04/07/2020 16:42
<b>Usuario Creación:</b>	JUAN IGNACIO TORRES NEGREIRA
<b>Dependencia:</b>	12/001/1.5 Dirección General
<b>Finalizada Por:</b>	Juan Ignacio Torres Negreira
<b>Adjuntos:</b>	0
<b>Firmado Por:</b>	JUAN IGNACIO TORRES NEGREIRA VIERA
<b>Fecha Firma:</b>	04/07/2020 16:42



**INTEGRADOC**  
PROCESOS Y DOCUMENTOS

Pase a Acuerdos y Resoluciones a proyectar oficio conforme lo informado.





 MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

## DOCUMENTO COMPLETO

### Actuacion

**Fecha Creación:** 17/07/2020 17:45  
**Usuario Creación:** MARIA DEL HUERTO CORRADO  
**Dependencia:** 12/001/1.51 Dpto. De Secretaría Y Acuerdos  
**Finalizada Por:** Maria del Huerto Corrado  
**Adjuntos:** 1  
OFICIO N° 859 PEDIDO DE INFORME SANDRA LAZO.pdf

**Firmado Por:** MARÍA del HUERTO CORRADO SCARCELA  
**Fecha Firma:** 17/07/2020 17:53



**INTEGRADOC**  
PROCESOS Y DOCUMENTOS

SE OTORGO EL N° DE OFICIO 859 - 2020

Habiéndose remitido a la Cámara de Senadores copia fiel del oficio que se adjunta, pase al Departamento de Administración Documental para su archivo sin perjuicio.

# Ministerio de Salud Pública

Montevideo, 16 JUL 2020

**SRA. PRESIDENTE DE LA  
CÁMARA DE SENADORES  
BEATRIZ ARGIMÓN**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de dar respuesta al Oficio N° 284/2020 de 29 de mayo de 2020, referente al pedido de informes presentado por la Sra. Senadora Sandra Lazo, con relación a la designación del Dr. Luis Alberto González Machado como Director General de la Junta Nacional de Salud (JUNASA).

En virtud de lo solicitado, se adjunta copia del informe pertinente.

Saluda a usted atentamente.

Oficio N° 859  
Ref. N° 001/3/2886/2020  
VF



**Dr. DANIEL SALINAS  
MINISTRO DE SALUD PÚBLICA**



*Ala Le Rodríguez*  
16/07/2020  
h. 14:30

SECRETARIA DE DEFENSA  
COMANDO EN JEFE FUERZA ARMADA ARGENTINA



Actuación 2

IDOC

**Actuación**

**Fecha Creación:** 18/06/2020 19:05  
**Usuario Creación:** MARTIN THOMASSET  
**Dependencia:** 12/001/1.511 División Jurídico Notarial  
**Finalizada Por:** Martin Thomasset  
**Adjuntos:** 1  
GM.pdf

**Firmado Por:** MARTÍN LUIS THOMASSET LOUREIRO  
**Fecha Firma:** 18/06/2020 19:06

## **A DIRECCIÓN GENERAL DE SECRETARÍA**

Contando con el aval de. Sr. Subsecretario, elévese lo solicitado por la Señora Representante Nacional, con las siguientes respuestas:

### **1- ¿Qué criterio se aplicó para la selección del doctor González Machado?**

En la selección del Dr. Luis González Machado como Presidente de la Junta Nacional de Salud se utilizó un criterio técnico, seleccionando a un experto con amplio conocimiento del sistema de salud y actuación destacada en la gestión de instituciones públicas y privadas de salud, así como su integridad profesional y personal.

### **2- ¿Se verificó previamente a su designación que no hubiese ningún impedimento formal para que desempeñase el cargo?**

Se verificó que legalmente no existen impedimentos de ningún tipo, opinión que se ha visto convalidada por el Dictamen N° 388 de Fiscalía de Gobierno de Primer Turno que acompaña el presente informe.

### **3- ¿Existe a la fecha algún vínculo laboral, profesional o familiar del Dr. González Machado con la empresa Informédica SRL, la cual mantiene contratos con prestadores de salud del Estado?**

El citado profesional ha declarado, a efectos de responder la presente solicitud, que "actúa en la referida Editorial Médica como Director en el área Científica, en el marco de su actividad profesional independiente.

Ante trascendidos de prensa sobre presuntas incompatibilidades, esta Secretaría de Estado efectuó consulta formal a la Fiscalía de Gobierno, la que habla por sí."

*Ministerio de Salud Pública*

Montevideo, 1 JUN 2020

SEÑOR FISCAL DE GOBIERNO DE 1º TURNO

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de solicitar asesoramiento referente a la eventual incompatibilidad del Dr. Luis González Machado, en el cargo para el que fuera designado como Presidente de la Junta Nacional de Salud, con su actividad privada, en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC.

Agradeciendo el pronto diligenciamiento a esta solicitud, saluda muy atentamente.

Oficio N° 626

Ref. N° 001-3-2832-2020

VF

  
DR DANIEL SALINAS  
MINISTRO DE SALUD PUBLICA







Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Montevideo, 11 de junio de 2020

MSP - Ref. N° : 001-3-2832-2020

Dictamen N° 388-20

---

Sr. Ministro:

Viene a esta Fiscalía la consulta por usted formulada en referencia a *"la eventual incompatibilidad del Dr. Luis González Machado, en el cargo para el que fuera designado como Presidente de la Junta Nacional de Salud, con su actividad privada, en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC"*.

La mención a varias situaciones jurídicas, accionadas en la consulta precedente, determina la necesidad de abordarlas una a una, de modo que la simple actuación de la normativa aplicable despeje las incertidumbres que pudieran entorpecer la inteligencia del "supuesto base".

Para ello será necesario examinar los distintos engranajes jurídicos que mueven las situaciones incluidas en la consulta, a saber la naturaleza jurídica de la JUNASA, incluyendo su organización y funcionamiento; la vinculación que existe entre ASSE y el Ministerio de Salud Pública; el rol de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información del Conocimiento (AGESIC), para luego ingresar al estudio de la función pública asociado a la Dirección de la JUNASA, los principios que le acceden, las incompatibilidades y prohibiciones que le son propias, en conexión con la actividad privada del funcionario.

Adelantamos desde ya que este dictamen no hará un examen extenso en referencia a la teoría de la organización estatal y privada, porque no es ese el motivo de la consulta, sino que se limitará a definir someramente el estatus jurídico de cada organización y en la profundidad que demanda el discernimiento

Así.

La Ley 18.211 de 5 de diciembre de 2007, crea el Sistema Nacional Integrado de Salud y entre sus normas incluye la institucionalidad de la Junta Nacional de Salud. Reza el artículo 23 de la citada norma: *"Créase la Junta Nacional de Salud como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública con los cometidos que le atribuye la presente ley"*.

Se trata de un órgano colegiado que se integra con dos miembros representantes del Ministerio de Salud Pública, uno de Economía y Finanzas, otro del Banco de Previsión Social, sumándose a los representantes públicos un miembro de los prestadores que integren el Sistema, un representante de los trabajadores de los prestadores y uno de los usuarios del referido Sistema Nacional Integrado de Salud.

Es válido hacer esta salvedad, habida cuenta que el Cuerpo, que se mueve con siete integrantes, excluye desde ya la posibilidad que el presidente-por sí y ante sí- defina las resoluciones que competen a la Junta, salvo aquellas señaladas en el artículo 29, básicamente formales o sometidas a la decisión posterior del colegiado.

Es de significar que, para sesionar, el Directorio de la Junta requiere la presencia de por lo menos cuatro de sus miembros.

Ahora bien, estamos en presencia de la centralización, gobernada por el principio de jerarquía. La desconcentración se caracteriza por un tenue descenso de poderes de administración muy limitado, en favor de un órgano subordinado que los ejercerá a título de competencia propia, privativa, en una determinada



3



Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

La desconcentración se muestra como una modalidad de la centralización, alterándose parcialmente el ejercicio de las facultades jerárquicas, aunque sin comprometerlas.

En la contracara de la concentración está la descentralización, donde advertiremos la ruptura del vínculo jerárquico.

Esa es la condición que le accede al órgano ASSE y no a la JUNASA.

En efecto, la Ley 18.161 de 29 de julio de 2007 crea con el nombre de Administración de los Servicios de Salud del Estado, un servicio descentralizado, que sustituye al órgano desconcentrado que hasta la fecha venía operando en el MSP.

ASSE está dirigida y administrada por un Directorio compuesto de cinco miembros quienes son designados de conformidad con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 187 de la Constitución de la República.

La competencia de ASSE es de carácter nacional y se integra con los cometidos y los poderes jurídicos que se establecen en los artículos 4 y 5 de su ley de creación. En esencia, organiza y gestiona los servicios destinados al cuidado de la salud, en consonancia con lo establecido en la Ley 9.202 de 12 de enero de 1934, que regula los servicios prestados por el Ministerio de Salud Pública y que, eran cumplidos por el órgano desconcentrado sustituido.

Aquí se ha roto el vínculo jerárquico con el Ministerio de Salud Pública.

ASSE adquiere autonomía de funcionamiento.

Al decir de Cassinelli (Derecho Público, pág. 277) la descentralización es incompatible con la jerarquía. Cuando expresamos que un órgano está descentralizado respecto de otro, estamos diciendo, ante todo, que aquel órgano no está jerárquicamente subordinado a éste. En la práctica, por tanto, se traducirá

la descentralización en la ausencia de la potestad de dar instrucciones u órdenes de servicio al órgano descentralizado.

En la hipótesis que venimos analizando, el Ministerio de Salud Pública no puede impartir a ASSE órdenes. Así funciona la descentralización por servicios.

Veamos ahora que ocurre con AGESIC.

La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento es una Unidad Ejecutora con autonomía técnica dependiente de la Presidencia de la República. Fue creada por el artículo 72 de la Ley 17.930 de diciembre de 2005, cuya dirección corresponde a un Consejo Directivo Honorario, encargado de diseñar sus líneas generales de acción y evaluar su desempeño y los resultados obtenidos. Según su evolución histórica, dictado el reglamento de la misma, según muestra su página web, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico tiene como objetivo procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Asimismo, impulsa el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay con énfasis en la inclusión de la práctica digital de sus habitantes y el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad en la utilización de las tecnologías (artículo 2 del Decreto 205/006).

Hasta aquí las características típicas de las tres organizaciones.

Ahora bien,

OFICIO N° 859 PEDIDO DE INFORME SANDRA LAZO.pdf

Según la consulta formulada, el Dr. Luis Gonzalez Machado, preside la





Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Como enseña Delpiazzo (Derecho Administrativo General, Volumen 2, pág. 60) desde el punto de vista conceptual, al contrario de las obligaciones (o deberes, que se traducen en acciones positivas), las prohibiciones imponen obligaciones de no hacer, de modo que refieren a actos o conductas respecto a los cuales los funcionarios públicos deben abstenerse. También advierte las incompatibilidades, que dicen relación con la imposibilidad que una persona acceda a la condición de funcionario público o pueda conservarla, de modo que se plantea a la persona la necesidad de optar entre uno u otro curso de acción. Culmina el autor señalando que las incompatibilidades "*normalmente, resultan de la oposición de intereses entre el funcionario o candidato a serlo y la Administración*".

Veremos más adelante como se encuentran disciplinadas las buenas prácticas de actuación en la función pública, sin perder de vista el principio general de libertad consagrado en los artículos 7 y 36 de la Constitución de la República, que solo puede alterado por reglas formales expresas; y en tal caso, todo texto que establezca un deber que altere ese orden, debe ser interpretado estrictamente, no admitiendo extensiones analógicas (ver Flores Dapkevicius, Estatuto del funcionario, pág. 88).

Ello se explica porque la regla de la libertad impone que las limitaciones a la misma son de excepción; es decir, ellas no existen sino están expresamente determinadas en las leyes. Este es un principio básico del régimen democrático que viene desde la Revolución Francesa; se trata de una afirmación de la libertad del individuo, solo limitada por una norma (lo que no manda la ley), es decir, emanada de una Cámara cuya representación es popular (cf. Enrique Vescovi, Introducción al Derecho, Décimo Octava edición, pág. 269).

Un reciente dictamen de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2020/00032) señaló con notable claridad que: "*El derecho al trabajo está*  
OFICIO N° 859 PEDIDO DE INFORME SANDRA LAZO.pdf

*protegido especialmente en el artículo 7 de la Constitución de la República, siendo un bien y un derecho humano fundamental, con base en la dignidad de persona. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 23 establece que toda persona tiene derecho al trabajo; a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo; al derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios. Existen pactos y convenios internacionales de distintas organizaciones que nuestro país integra, que reconocen el derecho al trabajo como un derecho esencial incluido en el bloque de constitucionalidad, que impone un régimen protector especial, que no puede limitarse sino por una ley expresa fundada en el interés general y que tiene efectividad aún a falta de reglamentación expresa".*

Y tratándose de una afectación a la libertad, los funcionarios solo estarán sujetos a las prohibiciones e incompatibilidades enunciadas a texto expreso por una norma de rango legal, dictada por razones de interés general, siendo la limitación de interpretación estricta, como se advirtió más arriba, sin posibilidades de aplicaciones analógicas.

Así las cosas, nos encontramos con la aseveración que el Dr. Luis González Machado desempeña una actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC.

A punto de partida de la declaración de interés general del Código de Ética OFICIO N° 859 PEDIDO DE INFORME SANDRA LAZO.pdf en la Función Pública, implantada por la Ley 19.823 de 18 de setiembre de 2019,





Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

5

“de base” que, sin embargo, sea útil y eficiente a la hora de materializar la conclusión.

Es verdad que la Ley 19.823, declaró de interés general la adecuación de prácticas de actuación en la función pública, para el fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública. Y que, a los efectos de la ley, se entiende por funcionario público a toda persona que, cualquiera sea la forma jurídica de vinculación con la entidad respectiva, desempeñe función pública, a título oneroso o gratuito, permanente o temporaria, en cualquier persona de derecho público estatal y no estatal (artículo 2).

Se aplica al Poder Ejecutivo como, entre otros, a los Servicios Descentralizados (artículo 3).

Se incluyen en la normativa las prohibiciones e incompatibilidades que resultan del artículo 9, aun cuando de la lectura de la consulta, las disciplinadas de los literales a) a l), no se vinculan con la respuesta que espera el jerarca consultante. Porque es evidente que la conexión entre la Presidencia de la JUNASA y la actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, debe buscarse en la adecuación típica de los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la norma, y no en otras. Y aún podría revestir importancia el contenido de una implicancia dudosa o superviniente.

El elenco de normas aquí citadas refiere a la prohibición de contratar, prohibiciones de intervenir por razones de parentesco, prohibición de intervención por terceros, prohibición de relaciones con actividad controlada, prohibición de relaciones con actividad vinculada y declaración jurada de implicancias. Adicionalmente, sobrevienen las implicancias dudosas o supervinientes, esto es cuando al momento de ingresar a la función pública o durante su desempeño resultare dudosa o estuviere cuestionada la configuración

Observa el Fiscal que el Dr. Luis González Machado no mantiene vínculos comerciales con la JUNASA (artículo 27). Ello surge implícitamente del tenor de la consulta que viene formulada; y siendo así, no ingresa el sujeto en ningún agravio a las prohibiciones consagradas en los artículos 28, 29 y 30, en orden a que no se dan los supuestos facticos que requieren los tipos legales diseñados por la ley que venimos comentando para incurrir en ello.

Parece obvio que, al tenor de la consulta efectuada, efectivamente no se ha contratado con la JUNASA, ni por consecuencia se ha intervenido en ningún proceso de contratación, ni se ha incurrido en la conducta de obrar directa o indirectamente para terceros, como tampoco en su rol de miembro del colegiado ha incurrido en las conductas prohibidas por el artículo 30 de la Ley 19.823.

Al no mostrarse ningún vínculo comercial entre el funcionario y la JUNASA, no se activan las normas prohibitivas vistas.

Pasemos a otro punto de examen.

El artículo 31 de la ley prohíbe las relaciones con actividad vinculada bajo el supuesto que *"queda prohibido a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades o entidades privadas a la que se encuentren vinculados profesional, laboral o familiarmente o mediante cualquier otro vínculo del cual pueda derivar un conflicto entre el interés público y privado.*

*La prohibición establecida en este artículo se extiende a todas las contrataciones de servicios 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*



6



Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

Este artículo tiene como antecedente la prohibición que había establecido el artículo 28 del Decreto 30/003 de 23 de enero de 2003, que sustancialmente decía lo mismo, aunque ahora el tipo propuesto en la norma vigente exige el cumplimiento de una nueva condición para que la prohibición prospere. En efecto, mientras que el Decreto 30/003 no reclamaba otra cosa que la relación a las actividades privadas a las que se encuentren vinculados los funcionarios públicos, ahora se agrega la exigencia que la vinculación derive o pueda derivar en un "conflicto entre el interés público y el privado".

Existe un conflicto de Intereses cuando se produce una confrontación entre el interés público y los intereses privados del funcionario, es decir, cuando este tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades en el cargo y funciones que ostenta. Según el Diccionario de la Real Academia Española la palabra interés proviene del latín *interesse*, significando provecho, utilidad, ganancia, inclinación del ánimo hacia un objeto, persona, etc: conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Se pregunta el Fiscal si desde la JUNASA ese conflicto puede materializarse en base a una contratación con ASSE o AGESIC.

Según vimos, ASSE es un organismo descentralizado, que no acepta órdenes ni del Ministerio de Salud Pública, ni de sus dependencias (por ej de la JUNASA). Lo mismo que AGESIC, que por tratarse de un organismo dependiente de la Presidencia de la República no responde a ninguna indicación, mandato u orden de un Inciso ajeno a la Presidencia.

Entonces, un miembro integrante de un órgano desconcentrado y colegiado del Ministerio de Salud Pública mal puede caer en la hipótesis prevista en el artículo 31 de la Ley 19.823, porque la actividad privada que ejerce (art. 7 de la Constitución) en modo alguno se conecta con el Ministerio de Salud Pública, ni

menos con la organización que integra en su carácter de funcionario (JUNASA), en tanto el supuesto contractual es completamente ajeno a dichas entidades.

Y es así porque, según la consulta, el supuesto contractual está en la órbita de ASSE y AGESIC, con lo que no puede hablarse a su respecto de actividad vinculada, en tanto ninguna vinculación existe en los hechos y menos puede advertirse el adicional que plantea la norma: el conflicto entre el interés público y el privado: al no ser el Dr. Luis González Machado funcionario público dependiente ni de ASSE, ni de AGESIC.

El conflicto de intereses se encuentra muy bien ejemplarizado en las sentencias 75/98 y 123/98 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando analizando la capacidad para contratar con la Administración establece que esa suerte ocurre cuando el co-contratante es un funcionario público dependiente del organismo de la Administración contratante; y ahí (por la existencia del conflicto) no es de recibo las ofertas presentadas a título personal o por firmas, empresa o entidades con las cuales el funcionario esté vinculado por razones de dirección o dependencia.

Si entendemos por conflicto de intereses la situación originada cuando una persona puede ser influida en su juicio por una intención o un fin diferente al que está obligado a perseguir por su rol, es obvio que el Dr. Luis González Machado, con su actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, no ingresa en ningún conflicto de intereses, puesto que su ubicación en la Administración se encuentra en una zona completamente ajena a los efectos de la contratación, por más que pueda pensarse que la contratación afecta o beneficia





Ministerio  
de Educación  
y Cultura

Fiscalía de Gobierno de 1er. Turno

subvertir el orden jurídico y los principios constitucionales en los que se basa nuestro estado de derecho.

Por último y en función de la conclusión anterior, la aplicación del artículo 33, no es que resulte inoportuna, sino que inútil; por ausencia de supuesto fáctico idóneo.

Señor Ministro, ha llegado la hora de expedirme y concretar esta exposición en la siguiente conclusión:

No existe incompatibilidad en el cargo desempeñado por el Dr. Luis González Machado, con su actividad privada en una empresa que contrata con ASSE y AGESIC, según la consulta realizada, por los fundamentos estrictamente jurídicos expuestos.

Dr. Daniel J. Borrelli Uberti  
Fiscal de Gobierno de 1er. Turno

