

## UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

Expediente: N° 2021-71-1-0000332

Resolución: N° 156/2021

Acta: N° 043/021

Montevideo, 19 de agosto de 2021

**VISTO:** Los recursos de revocación y anulación en subsidio ante el Poder Ejecutivo, interpuestos por el Dr. Gustavo Sorrentino contra la Resolución de esta Unidad Reguladora N° 017/2021 de fecha 28 de enero de 2021.

**RESULTANDO:** I. Que por la recurrida recaída en expediente administrativo 2021-71-1-0000040 -, se dispuso instruir un sumario administrativo al Dr. Gustavo Sorrentino, designándose como instructor sumariante a la Dra. Jimena Gálvez, sustituida posteriormente por la Dra.- Lorena Ruocco del Ministerio de Industria Energía y Minería;

II. Que el recurrente fundamenta su impugnación esencialmente en que URSEC es un organismo incompetente para disponer el sumario en tanto es funcionario del Poder Judicial, que prestó funciones en régimen de pase en Comisión en dicha Unidad, hasta el 13 de abril de 2020; que la potestad disciplinaria se ejerce desde el inicio del sumario hasta la conclusión del mismo; que no existe sustento legal para haber designado como instructora de dicho procedimiento a funcionarias ajenas a URSEC y que hay irregularidad en la investigación administrativa que fue instruida por dos letrados de URSEC, señalando que los mismos fueron testigos presenciales de los hechos investigados por ellos mismos.

**CONSIDERANDO:** I. Que los recursos fueron interpuestos en tiempo y forma.

II. Que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 185 del Decreto N° 500/991: *“Todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que formará cabeza del proceso. Conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación. Esta competencia es sin perjuicio de la que corresponde a los Ministerios dentro de cualquiera de los servicios jerarquizados de su Secretaría de Estado.”;*

III. Que asimismo el artículo 28 del Decreto N° 222/014 reglamentario de las disposiciones de la Ley N° 19.121 del 20 de agosto de 2013, en lo relativo al proceso disciplinario, establece que todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que iniciará los obrados; y que conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación y finalmente señala, que esta competencia es sin perjuicio de la que corresponde a los Ministros dentro de cualquiera de los servicios jerarquizados de su Secretaría de Estado;

IV. Que resulta esencial distinguir entre el proceso en sí, y el ejercicio del poder disciplinario, a efectos de determinar el sujeto activo, que pueden recaer en el mismo órgano o diferenciarse en uno y otro caso;

V. Que el sumario administrativo es un procedimiento que se inicia de oficio, que es especial y de orden interno, tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento;

VI. Que el poder disciplinario consiste en la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido a esos efectos, con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo;

VII. Que por tanto y en mérito a lo expuesto, en el caso se configura un desdoblamiento de los sujetos activos, distinguiéndose el sujeto activo del proceso y el sujeto activo del poder disciplinario. En este sentido, el TCA en Sentencia No. 158/2020 *“entiende que actos como el atacado... no son actos procesables ante esta jurisdicción, por cuanto no constituyen la última voluntad de la Administración;...per se, no tiene vocación decisoria, en tanto no es el órgano competente para dictar el acto final, definitivo. Como expresa MÉNDEZ, citando a WALINE, en el procedimiento de formulación del acto jurídico existen tres períodos perfectamente definidos: el preparatorio, el decisorio y el ejecutivo. “El decisorio, que nos interesa inmediatamente, puede reputarse como creador del acto. En él, agotada la etapa preparatoria la voluntad del órgano da el “fiat” que trae el acto a la luz. Esta decisión es la creación misma del negocio jurídico pero entre el instante del alumbramiento, diríamos, y el momento en que el acto es capaz de proyectar todos sus efectos, hay un camino a recorrer, variable en extensión, en tiempo y en contenido según el sistema orgánico en que se esté actuando o la naturaleza de la actividad. El nacimiento del acto representa la voluntad definitiva de la Administración en tal sentido: de ahí aquel carácter. El acto es, pues, definitivo, cuando el esfuerzo físico, intelectual y jurídico de un sistema u orden orgánico, expresan su voluntad creadora. (...) Definitivo es, -lo decimos una vez más-, el acto cuya formulación ha agotado los procedimientos requeridos en un*

*orden o sistema orgánico.” (Cf. MÉNDEZ, Aparicio, “Caracteres de los actos anulables”, publicado en LA LEY, cita Online: UY/DOC 59/2010)”. (Cf. Sentencia N° 420/2019)”;*

**VIII.** Que el procedimiento de sumario fue dispuesto por URSEC, en tanto los hechos que motivan al mismo y respecto de los cuales habría eventualmente responsabilidad del sumariado, ocurrieron en su ámbito de actuación de la función pública teniendo el poder-deber de defender el buen orden de dicha función.

**IX.** Que debe destacarse la conveniencia de que el procedimiento sea dispuesto por el jerarca del órgano que ocurrieron los hechos, los que en el caso, comenzaron por un proceso de investigación administrativa; y ello en tanto en este caso, ese órgano que es URSEC, está en mejores condiciones de disponer las acciones a seguir, al contar con todos las consideraciones de hecho y de derecho necesarias a tales efectos;

**X.** Que dichos elementos son los que hacen a la debida motivación y fundamentación del acto administrativo que luego resolvió el sumario, el que una vez diligenciado debería ser remitido al organismo correspondiente a fin de adoptar resolución al respecto;

**XI.** Que el procedimiento pudo haber sido instruido en el ámbito de URSEC, no obstante en virtud de una solicitud de colaboración efectuada por la Unidad al MIEM, a través del cual URSEC se vincula administrativamente con el Poder Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley N° 17.296, en la redacción dada por el artículo 710 de la Ley N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020, es que la instrucción se sustancia en dicho ámbito, circunstancia que no vicia de nulidad la resolución recurrida;

**XII.** Que la decisión de la instrucción del sumario estuvo debidamente motivada, y conforme a derecho, en tanto el accionamiento de URSEC no implica ejercer un poder que compete al organismo al que pertenece el sujeto pasivo del proceso, que será a quien le compete ejercer el poder sancionatorio;

**XIII.** Que la disposición del procedimiento y su sustanciación no configuran por sí el ejercicio de dicho poder, sino que se trata de instancias donde se realizan todas las actuaciones, medidas y diligencias correspondientes, para poder llegar a determinar la responsabilidad del sumariado;

**XIV.** Que sin perjuicio de lo expuesto y considerando que el extremo invocado por el recurrente puede resultar discutible, en cuanto la doctrina no es unánime respecto a la determinación del sumario, se sugiere acoger el recurso, disponiendo la remisión de las resultancias de los expedientes 2020-2-9-0000434 y 2021-71-1-0000040, al Poder Judicial;

**XV.** Que no asiste razón al recurrente con relación a la invocada irregularidad de la investigación administrativa previa al sumario dispuesto por la recurrida, en tanto los instructores no fueron testigos presenciales del hecho objeto de la investigación instruida, sino de la presencia del investigado en una oficina de la Secretaría General; lo que no inhibe a ningún funcionario público de instruir la investigación dispuesta, debiendo observar la debida imparcialidad, objetividad y diligencia en el ejercicio de esa función;

**XVI.** Que no obstante lo explicitado, dicha invocación no corresponde ser efectuada en esta instancia, sino que debió ser objeto de un recurso administrativo contra la resolución que dispuso la investigación y designó a los instructores de la misma, lo que no se verificó.

**ATENCIÓN:** A lo precedentemente expuesto, a lo dispuesto por la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2020 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, Ley N° 19.889 de 9 de julio de 2020 y Ley N° 19.924 de 18 de diciembre de 2020; así como en lo dispuesto en los Decretos N° 500/991 de 27 de setiembre de 1991 y N° 222/014, reglamentario de la Ley N° 19.121 de fecha 20 de agosto de 2013.

**LA UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES  
RESUELVE:**

**1°.** Acoger el recurso de revocación interpuesto por el Dr. Gustavo Sorrentino contra la Resolución N° 017/2021 de 28 de enero de 2021, de esta Unidad Reguladora, dejando sin efecto dicha Resolución.

**2°.** Disponer la remisión de copia testimoniada de las actuaciones diligenciadas en los expedientes administrativos Nros. 2020-2-9-0000434 y 2021-71-1-0000040 al Poder Judicial.

**3°.** Notifíquese personalmente.

**4°.** Pase a la Secretaría General, correspondiendo comunicar al Ministerio de Industria Energía y Minería la presente Resolución.

Firmado por: Dra. Mercedes Aramendía, Presidenta  
Dra. Isabel Maassardjian, Secretaria General