

Terceras jornadas de transparencia

Incluye el Reglamento de Procedimiento administrativo
actualizado de ASSE | Octubre, 2018



III JORNADA DE TRANSPARENCIA

2018



Autoridades de ASSE

Directorio:

Presidente: Dr. Marcos Carámbula

Vicepresidente: Dra. Marlene Sica

Vocal: Esc. Julio Martínez

Representante de los Trabajadores: Lic. Pablo Cabrera

Representante de los Usuarios: Sra. Natalia Pereyra

Gerente General:

Dr. Alarico Rodríguez

Dirección de Auditoría y Transparencia

Director: Dr. Jorge Cerdeña

Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Director: Dr. Nicolás Brener

Prólogo	5
Parte I - Apertura	7
Dr. Marcos Carámbula	9
Sr. Humberto Ruocco	13
Dr. Diego Pastorín	17
Cr. Ricardo Gil Iribarne	21
Ing. Carlos Alba.....	25
Dr. Jorge Cerdeña.....	27
Dr. Nicolás Brener	29
Parte II - Panel académico	37
Dra. Cristina Vázquez.....	39
Dr. Miguel Pezzutti.....	59
Dr. Gabriel Delpiazzo	77
Anexo - Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE.....	89

Es un gusto poder presentar la segunda publicación realizada por ASSE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A través de la misma se difunden las exposiciones realizadas durante las III Jornadas de Transparencia de ASSE, las cuales tuvieron lugar el día 24 de mayo de 2018 en la Sala de Conferencias del Edificio Libertad.

La presente publicación tiene un doble objetivo: por un lado, presentar los hitos de gestión y los desafíos de la gestión de la transparencia para un organismo tan grande como ASSE. Por otro lado, pretende difundir los aportes teóricos realizados por los invitados –miembros de la academia– de manera de dejar asentada la opinión de los expertos, la cual se convertirá sin duda alguna en un pilar fundamental que permita avanzar hacia la mejora de la gestión.

ASSE es una de las organizaciones públicas más importantes del país. La misma cuenta con aproximadamente 30.000 funcionarios en todo el territorio nacional, más de 900 puestos de atención en salud y un presupuesto equivalente al 1,9% del PBI. Atiende a más de 1,3 millones de usuarios y brinda atención especializada a diversas poblaciones vulnerables. Su importancia en el Sistema Nacional Integrado de Salud es indudable.

Dado su carácter público, ASSE está sujeta a múltiples controles y procedimientos a la hora de desarrollar sus cometidos y dar cumplimiento a sus metas. En particular, en materia de contratación de bienes y servicios debe seguir cabalmente las obligaciones establecidas por las diversas normas del ordenamiento jurídico, principalmente aquellas recogidas en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado.

La transparencia en la gestión del Estado se ha convertido en un tema clave en las últimas décadas, no solo en Uruguay sino a nivel global. Una de las áreas más críticas es la vinculada a la compra de servicios. De acuerdo con la Alianza para la Contratación Abierta el gasto global en contrataciones públicas supera los USD 9,5 billones por año, una cifra equivalente al 15% del

Prólogo

PBI global. En ese sentido, es necesario fortalecer los sistemas de controles y monitoreo de las compras públicas e incrementar el nivel de transparencia en materia de compras.

Por ese motivo, durante el 2017 y 2018 nos propusimos fortalecer el control de las compras públicas y hemos elegido ese tema como tema principal de las III Jornadas de Transparencia de ASSE. La presente publicación se divide en dos partes: la primera recoge las exposiciones de las autoridades del MSP, ASSE, AGESIC, JUTEP y ACCE, así como una rendición de cuentas de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública de ASSE. La segunda parte recoge las exposiciones de los Dres. Cristina Vázquez, Miguel Pezzutti y Gabriel Delpiazzo.

En definitiva, se trata de una publicación que permitirá conocer los esfuerzos realizados por ASSE para mejorar en materia de transparencia, los desafíos planteados para los años venideros y la visión de los expertos acerca de algunos de los problemas vinculados al área de transparencia.

Dr. Nicolás Brener Maceiras

Director de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Parte I - Apertura

Muy buenos días para todos, bienvenidos a la III Jornada de Transparencia Hacia el Fortalecimiento del Ecosistema de Transparencia en ASSE.

El objetivo de esta actividad es fomentar la cultura de transparencia en la institución a través del vínculo con la Academia y el resto de los organismos públicos relacionados con la temática, dar a conocer los proyectos institucionales vinculados a esta área de trabajo ante el resto de las instituciones, así como a la comunidad en general.

Presiden esta actividad los integrantes del directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), su presidente, el doctor Marcos Carámbula, vicepresidente doctora Marlene Sica y vocal, escribano Julio Martínez. Junto a ellos se encuentra el director general de Secretaría del Ministerio de Salud Pública, señor Humberto Rocco; por la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), el director general, doctor Diego Pastorín; por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) el presidente, contador Ricardo Gil Iribarne; por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), el ingeniero Carlos Alba, y por ASSE, el director de Auditoría y Transparencia, el doctor Jorge Cerdeña y por la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública (UTIP) de ASSE, el encargado de la Unidad, doctor Nicolás Brener.

Saludamos a las demás autoridades de los organismos participantes y a todos los presentes. Y para dar comienzo a esta parte oratoria estoy invitando para hacer uso de la palabra al presidente del Directorio de ASSE, el doctor Marcos Carámbula.

Buenos días a todos, a todas, saludo a los integrantes de la Mesa, muchas gracias por estar acá, representan a las distintas organizaciones del Estado con quienes estamos trabajando, valoramos muchísimo la presencia. Saludar a todos quienes han venido a estas jornadas, que sabemos que vienen de distintas partes del país, de todo el país prácticamente, con responsabilidades en la gestión de nuestra institución y otros participantes que han venido también de otras instituciones, muchas gracias por estar acá con nosotros.

Confieso que debo hacer un pedido de disculpa previo que tiene que ver con que esta Mesa de equidad de género no tiene nada, pido disculpas por lo que me corresponde, pero sin duda a veces naturalmente es la representación de cada organismo hace que quizás en esta mesa no tengamos lo que debe ser un objetivo de toda nuestra gestión. Nosotros estamos iniciando esta III Jornada de Transparencia de ASSE con la idea de hacer un balance de dónde estamos y fundamentalmente, hacia donde se orienta nuestra gestión. Quiero hacer una reflexión primera, que me parece central, que tiene que ver con este mundo donde la posverdad campea, donde muchas veces lo que se busca en la noticia es un título, y tras el título después salir a desmentir o salir a dar otra versión, otra información o la información que corresponde verdaderamente a la verdad, cuánto vale que justamente nuestra estrategia, nuestra forma de conducir nuestras diferentes instituciones a todos los niveles, desde el director de hospital, desde el director de la policlínica, de quienes estamos en responsabilidades al frente de la institución, desde las responsabilidades administrativas, tengamos claro que nuestra estrategia, que nuestros principios, que nuestro centro de la actividad no es la respuesta a un titular o el seguir atrás de la llamada posverdad.

Este mundo de comunicación donde campea el titular o los 140 caracteres, la importancia de la profundidad y el convencimiento de que nosotros

Jornada de Transparencia de ASSE

trabajemos con transparencia, no pensando en la respuesta allí, sino pensando en nuestra obligación, en nuestro caso frente a nuestros usuarios, frente a nuestros pacientes, frente a la gente que sigue con atención lo que es la gestión pública.

Es muy profundo el compromiso que debemos tener para saber desglosar en el bosque la importancia de un camino y recorrer ese camino. Entonces, estas jornadas de transparencia tienen ese sentido. Para nosotros, en primer lugar, entendemos, y por eso la importancia de la Mesa, que esto es una responsabilidad en general de la gestión pública y por eso agradezco la presencia de Humberto, en nombre del Ministerio de Salud Pública; de Ricardo en nombre de la JUTEP, de la presencia de AGESIC y excusamos a José Clastornik, que por razones pasajeras de salud no está acá con nosotros; lo mismo a nuestros responsables de Transparencia y, por cierto, a Diego Pastorín que representa a Presidencia de la República y a la Agencia de Compras del Estado (ACCE).

No estamos solos, se trata de que esta visión de la transparencia transversalice, que nos encuentre unidos en una forma de conducir nuestros organismos defendiendo, justamente, la gestión pública. Reconocemos el trabajo que se viene haciendo en la Unidad de Transparencia en la persona de Nicolás Brener y del equipo que ha trabajado en estas jornadas. Esta es la tercera que se viene haciendo desde hace casi tres años y hemos entendido como tema central, justamente, fortalecer este espacio de tal manera que hemos conformado en estos primeros sesenta días de gestión una Dirección, que es la Auditoría y la Transparencia, pero pegada a la gestión. De nada vale auditar, dar toda la información si al mismo tiempo no va pegada a la forma de cómo se transmite, que la gestión sea cada día mejor, más eficaz y, al mismo tiempo, más transparente.

Hemos procurado en estos primeros sesenta días dar pasos en la profesionalización de la gestión, el llamado a concurso de directores, hemos procurado y prácticamente podemos decir que con la tares de la doctora Marlene Sica y con todo el equipo que trabaja en estos temas, dar toda la información solicitada por los pedidos de informes desde el Parlamento, de

las distintas actividades que nos reclaman información y lo mismo hacia los medios de comunicación. Entendemos que ese es un tema central, hemos abierto una instancia de diálogo para que, justamente, la información sea un tema principal.

En la mañana de hoy vamos a estar firmando los convenios con la JUTEP y los convenios con la Agencia Central de Compras del Estado como forma para seguir avanzando en este camino y, también, porque esto para nosotros es muy importante.

La Mesa siguiente es un intercambio con la Academia, con la Universidad de la República, con la Facultad de Derecho, porque entendemos que esta institución que es ASSE, de tal dimensión en el país, debe tener permanentemente un ámbito de consulta, de intercambio, de consejo, de sugerencia para fortalecer estas áreas y respetar en la diversidad las distintas opiniones.

Aprovecho para informar que el jueves 31 estaremos instalando acá un Consejo Académico de investigación, enseñanza, asistencia y extensión universitaria con el rector de la Universidad y con todos los decanos de las distintas facultades que tienen que ver con la salud, justamente para profundizar una forma de gestionar que tenga el respaldo desde la investigación, la innovación y la extensión.

Termino estas palabras de nuevo agradeciéndoles a todos los que están acá y con un segundo concepto que me parece fundamental, de nada vale que el directorio de ASSE o el equipo de gestión de conducción de ASSE o de las autoridades del Ministerio de Salud Pública –lo hablábamos con Humberto recién– podamos tener o plantear nuestros objetivos si esto no es parte de una participación colectiva del conjunto de quienes tienen responsabilidades en nuestra institución, en ASSE, y por eso me alegro de la presencia de todos ustedes, si no somos capaces de generar una correa permanente de transmisión en torno a los grandes objetivos que nos planteamos aunque sea a corto plazo, de aquí y hacia el futuro, de nada valen esfuerzos voluntaristas, al contrario, la construcción de la transparencia, de la gestión, de la eficacia, del expediente electrónico,

Jornada de Transparencia de ASSE

cada una de esas cosas, la parte sustancial es una correa y una polea de transmisión permanente entre quienes tenemos la responsabilidad de conducir esta institución. Muchas gracias.

En segundo lugar, se dirigirá a los presentes el director general de Secretaría del Ministerio de Salud Pública, señor Humberto Ruocco.

Muchas gracias. Sin dudas, si el señor ministro no estuviera en misión en Ginebra, estaría hoy con ustedes. Por lo tanto, simplemente asumo su representación porque conocemos este trabajo, lo hacemos en conjunto y queremos seguir aprendiendo.

Desde el Ministerio seguimos con particular interés el proceso de fortalecimiento llamado ecosistema de transparencia de ASSE, en el entendido de que contribuye decididamente en la construcción y afianzamiento de un mejor Sistema Nacional Integrado de Salud. Una gestión transparente de ASSE tiene, por lo menos para nosotros, cuatro proyecciones positivas.

Primero, hacia la ciudadanía, dando la respuesta en tiempo y forma de las solicitudes de acceso a la información pública, promueve la ley 18.381 contribuyendo a garantizar el derecho humano a buscar y obtener información. La imposición de plazos para que la Administración se pronuncie respecto a la solicitud particular, la obliga a aceptar al máximo sus mecanismos internos de procesamiento de información para lograr responder en esos plazos. Por otra parte, y en relación específicamente a las personas que son usuarias de ASSE, contar con información de calidad en forma sencilla y ordenada les permite un mejor ejercicio de sus derechos como usuarios, al tiempo que contribuye a fomentar y facilitar la participación de los usuarios en la dirección del organismo. Solo con usuarios informados se puede efectivizar la participación de las leyes del Sistema Nacional Integrado propicia.

Una segunda proyección sería hacia el sistema político, dar curso y responder los pedidos de informes solicitados por los legisladores al amparo del artículo 118 de la Constitución permite mantener informados a los representantes de la ciudadanía en el Parlamento. También es una instancia de intercambio

Jornada de Transparencia de ASSE

entre el Ministerio y ASSE, en tanto aquel es el responsable político frente al Parlamento por las acciones de ASSE.

Una tercera proyección es hacia los organismos de control, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y manejo de la información permite también responder y rendir cuentas frente a los diversos organismos de control: la Junta de Transparencia y Ética Pública, fundamental en el manejo de las situaciones de conflictos de interés y en el combate efectivo contra los hechos reñidos contra la ética pública; la Institución nacional de derechos humanos, dada la íntima relación entre salud y derechos humanos, y la Unidad de Acceso a la Información Pública, a la que anualmente todos los organismos debemos informar las estadísticas de las solicitudes de acceso a la información pública recibidas, lo que nos otorga una instancia de reflexión sobre lo que hemos hecho en esta materia.

Brindar información, rendir cuentas ante estos organismos de control, fortalece la posición de ASSE frente a sus funcionarios, sus usuarios y la ciudadanía en general.

Y un cuarto punto es hacia el propio Ministerio de Salud Pública en tanto principal prestador de salud del país, el correcto manejo, procesamiento y difusión de la información referida a ASSE es de vital importancia para el Ministerio en su función de rector en salud y elaborador de las políticas públicas en la materia. Conocer las características de la población usuaria de ASSE, sus recursos humanos, sus servicios, su distribución en el territorio, sus gastos, sus inversiones, etcétera, solo con información confiable es posible construir políticas públicas serias y efectivas.

En definitiva, robustecer la transparencia de ASSE es un aporte fundamental al Sistema Nacional Integrado de Salud, a la calidad de la democracia y a la efectividad de los derechos humanos vinculados con la salud. Lo opuesto a todo este gran esfuerzo es la falta de cristalinidad que incluye el secretismo donde muchas veces se amparan en él las discrecionalidades que nos pueden desviar hacia un terreno donde la ética cuenta con conciencias complacientes.

Me permito culminar sustrayendo del ideario artiguista un esbozo de cita: “es muy veleidosa la probidad de los hombres, y luego se refería al (freno) de la Constitución”, pues bueno existen leyes, normas que contribuyen a democratizar a la sociedad y al Estado y a la postre alejarnos a todos, de errores o de algunas imprudentes tentaciones. Muchas gracias.

Seguidamente por la Presidencia de la República, el presidente del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, doctor Diego Pastorín.

Buenos días a todos y a todas, muchas gracias por participar en esta actividad. Agradecemos la invitación a la III Jornada de Transparencia hacia el Fortalecimiento del Ecosistema de Transparencia en AsSE que nos parece muy importante y en nombre del Consejo Directivo Honorario de la Agencia de Compras voy a representarlo en la firma del convenio que vamos a suscribir más tarde y vamos a comprometer nuestro esfuerzo cotidiano en el trabajo conjunto con AsSE, que ya venimos desarrollando. Felicito al grupo de trabajo que viene desarrollando y organizando esta tarea.

La mejora continua en los procesos de nuestras organizaciones, ya sea en los procesos internos como en las contrataciones que realizamos, son elementos que debemos atender diariamente en la gestión, son elementos que nos deben preocupar cotidianamente, revisar, atender, corregir y es una tarea que, como órgano regulador, la Agencia de Compras hace en forma cotidiana a través de normativas, reglamentos, procesos o iniciativas legales que se terminan aprobando en el Parlamento. Y la transparencia vinculada a la gestión que realizan todas las instituciones públicas, además de validar la actuación de estos organismos, es un mecanismo fundamental para la toma de decisiones. Saber, conocer si un régimen o un procedimiento está funcionando bien requiere observar su desempeño y para ello se necesita contar con información completa y de calidad. Creo que el tema de la información hoy se vuelve un tema relevante para todos los organismos y para todos los que tomamos decisiones en la gestión pública, contar con información de calidad, oportuna y confiable son elementos indispensables que debemos llevar adelante. Y que esa información que generan cada uno de estos organismos sea interoperable y pueda ser utilizada por el resto

Jornada de Transparencia de ASSE

del conjunto de la administración central es fundamental para que nuestras decisiones tengan mayor calidad y sean más efectivas. En contratación pública se suma que el hecho que estas decisiones que se toman cotidianamente son con recursos públicos escasos, sujetos a contralor por lo que la transparencia se vuelve un elemento fundamental a la hora de la gestión de fondos públicos. En este hecho importa tanto el control propio del Estado, de los propios organismos como aquel que proviene de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en su conjunto, muestra de ello es como se habla ahora el impacto positivo que ha tenido en nuestra sociedad y nuestro sistema la aprobación del año 2007 de la Ley de Acceso a la Información Pública que, como todo, es una ley muy positiva, pero depende de cómo la utilicemos. Como director general de Presidencia quiero aclarar hoy que nosotros no otorgamos descuentos a algún colegio católico, sino que, desde hace varios años, a raíz del planteo de algunos funcionarios, tenemos un convenio con un colegio como tenemos convenios con distintas instituciones, empresas comerciales que plantean algún nivel de beneficios para nuestros trabajadores y lo que hacemos simplemente es un acuerdo genérico que no toma ningún mayor nivel de responsabilidad en el mismo.

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado tiene por cometido asesorar tanto al Poder Ejecutivo en la elaboración y seguimiento de políticas de compras públicas y en el proceso de la actualización de la normativa como a las administraciones públicas y estatales en sus procesos de adquisición. Para poder realizar un buen asesoramiento en cualquiera de los dos casos se requiere de alto nivel de información y que esta sea oportuna, como decía antes. Esta información se obtiene de las transacciones que efectúan todos los organismos del Estado cuando adquieren bienes, servicios y obras, las que son publicadas en el sitio web de Compras Estatales de acuerdo a las disposiciones del artículo 50 y 51 del TOCAF. A los efectos de facilitar los registros y difusión de esta información, la Agencia de Compras ha desarrollado sistemas de información integrados que se encuentran en permanente actualización. Tenemos a cargo el sistema de compras que utiliza desde hace años la administración central, el (SICE), hemos dotado de interfaces para que cualquier otro sistema de gestión pueda interoperar con él. Se dispone

de un sitio web donde es obligatorio publicar las adquisiciones públicas cuyo monto supere el 20% del valor del máximo previsto para la compra directa, esto último a partir de enero de 2018, antes era el 50%. Desde 2003 se publica en formato de datos abiertos toda la información que se dispone en el sitio web, es decir, en un formato que puede ser tomado por otro sistema informático para ser procesado. Este año, además, ACCI ha sido galardonada con el reconocimiento de la organización Open Contracting, alcanzando el nivel de 4 estrellas por la forma en que disponibiliza la información. Alcanzar este estándar internacional coloca al país como referente para la región en materia de publicación de datos abiertos. También se dispone de un observatorio de compras de libre acceso para toda la ciudadanía a través del sitio web que permite analizar y comparar la información de las adquisiciones realizadas por los distintos organismos del Estado, utilizando distintas variables de discriminación, por ejemplo, tipo de procedimiento empleado, año, producto adquirido, unidad ejecutora, etcétera. Finalmente, la Agencia de Compras desarrolla y administra el Registro Único de Proveedores del Estado, elemento fundamental que permite conocer los antecedentes de contrato de cada proveedor registrado, elemento fundamental para las administraciones públicas de conocer cuál es la contraparte, los proveedores. De este tema tengo entendido que se va a trabajar en la tarde por unas dificultades que tiene en el vínculo de la administración pública con los proveedores y, fundamentalmente, con aquellos que no cumplen con su obligación. Pero además de poner a disposición sistemas de información, se requiere capacitar en su uso con el objetivo de que se puedan maximizar los resultados esperados, de esta manera es fundamental en el camino de la transparencia la profesionalización de todos los actores que intervienen en los procesos de contratación pública. Es así que la Agencia de Compras tiene por cometido realizar la más amplia difusión de las normas que regulan la contratación pública brindando una capacitación continua y sugiriendo a las administraciones públicas estatales acciones que contribuyan a la eficacia y eficiencia de sus procesos. En este sentido, se desarrollan desde hace años un conjunto de acciones de capacitación transversales que tienen por objetivo asesorar y mantener actualizados a los funcionarios de las unidades

Jornada de Transparencia de ASSE

de compra a través de cursos presenciales, cursos *e-learning*, manuales de buenas prácticas, etcétera. A veces tenemos que pasar a nuestro organismo, que el área de compras es final, donde se mandan a todos aquellos funcionarios que no se quieren y tenemos que hacer el esfuerzo de que el área de compras sea un área potente y fortalecida en el conjunto de nuestras instituciones, un área relevante en todos nuestros sistemas.

Tenemos que pasar de lo que ocurre a veces en nuestros organismos, donde al área de compras van aquellos funcionarios menos requeridos y tenemos que hacer el esfuerzo de que el área de compras sea un área potente y fuerte en el conjunto de nuestras instituciones, un área relevante en todas nuestras instituciones del sistema de compras.

Asimismo, en algunas oportunidades se identifica la necesidad de brindar un acompañamiento más a medida para algunos actores estratégicos que, por el volumen o tipo de adquisiciones que realizan, pueden generar en sus acciones efectos relevantes en el sistema en su conjunto. Siendo que las unidades ejecutoras de ASSE representan el 25% de las unidades ejecutoras correspondientes a la administración pública estatal y dada la esencialidad de los servicios que ASSE brinda a la población y, por ende, la importancia de poder adquirir de manera eficiente los bienes y servicios que viabilizan sus cometidos, se ha identificado un campo de trabajo conjunto. Es así que desde ACCE visualizamos la firma de un convenio de capacitación ASSE-ACCE como una instancia importante en el camino hacia el fortalecimiento de las áreas de compras y en el trabajo continuo sobre las mejores prácticas en materia de contratación pública en el organismo que, por sus características, además de mejorar su desempeño puede generar importantes impactos positivos en el resto del sistema. Muchas gracias.

A continuación, el presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, contador Ricardo Gil Iribarne.

Muy buenos días a todos. En primer lugar, agradezco a las autoridades de ASSE y a los colegas de la Mesa la posibilidad de estar acá y les agradezco a ustedes, por un lado, que en un tema como este haya una presencia tan fuerte; no es habitual que en un tema de transparencia se convoque a mucha gente y es muy bueno que hoy ustedes estén aquí. Por otro lado, me gustaría prometerles que voy a ser breve, pero eso no siempre me sale bien así que lo intentaré. Nuestra presencia acá tiene que ver con la voluntad, en primer lugar de ASSE, porque antes de que asumieran las nuevas autoridades ya habíamos tenido la visita, tanto de Marcos como de alguno de los otros nuevos directores, y para nosotros eso fue muy importante ¿Por qué? Porque pudimos mantener conversaciones en las nos quedaron claras tres cosas. Primero, que las autoridades de ASSE reconocían que había problemas en temas de transparencia, en temas de conflictos de intereses y también en temas de corrupción porque el conflicto de intereses es la puerta de entrada a la corrupción. Reconocer el problema es el primer paso para intentar solucionarlo. Lo segundo es la voluntad de cambiar, y el hecho de que nos visitaran y lo que entonces conversamos reflejó que existía y existe una firme voluntad de cambio. Lo tercero fue haber ido a la Junta; fue un gesto de reconocimiento hacia nosotros que valoramos mucho. No les voy a contar a ustedes qué hace la Junta ni qué está haciendo, ni cuáles son nuestras funciones. De hecho, hemos tenido en los últimos tiempos una presencia más fuerte en temas de nuestra especialidad; y eso implica que a veces nos hacen un mimo y a veces nos pegan algún palo. Lo tenemos que aceptar, porque en este trabajo, si nadie te pega palos es porque hacés la plancha y nosotros no queremos hacer la plancha, queremos trabajar en serio y en eso

Jornada de Transparencia de ASSE

estamos. Y, por ese lado, la posibilidad de trabajar con ASSE nos pareció una cosa muy interesante, un desafío muy fuerte. Podríamos haber dicho “sí, hagamos maravillas, hagamos maravillas con ASSE”, porque tenemos todo para hacer. Pero lo primero que les dijimos fue: bueno tenemos tres escarbadientes, todos nuestros recursos están a disposición de ASSE, pero son tres escarbadientes. Lo segundo es que si queremos hacer algo en serio tenemos que proponernos poco y efectivamente hacerlo; después veremos cómo mejorar, cómo plantearnos más, pero nos parece en este proceso recuperar la confianza de todos nosotros en que se pueden hacer estas cosas y recobrar, sobre todo, la confianza de los funcionarios y de la población, exige ser muy moderados, exige plantearnos pocas cosas y hacerlas y ver que efectivamente se puede. Hoy estamos firmando un convenio, es un convenio que recoge ese espíritu, es un convenio sobrio, tranquilo, que tiene las cosas previsibles, por ejemplo, que podemos apoyar en tema capacitación, que podemos asesorar frente a dudas que puedan surgir sobre eventuales conflictos de intereses o sobre la normativa vigente en cuanto a obligaciones y derechos de los funcionarios públicos. Y ustedes van a ver, si lo leen, que incluimos alguna cosita más, también muy cauta. Por allí dice que vamos a –no me acuerdo de la expresión– pero es iniciar un proceso para ver si es posible, tal vez, con suerte, establecer una especie de sistema de recepción y procesamiento de denuncias. ¿Qué es eso? Por un lado, para nosotros después del año y pico que llevamos en esta gestión, el tema del contacto con la gente, que la gente entienda que en estos temas tienen un protagonismo muy fuerte, es un aspecto difícil, que todos lo declaramos, bárbaro, pero después llevado a la práctica es difícil. La Junta ha abierto desde el año pasado una nueva instancia donde nos están llegando muchas denuncias de la población, de los funcionarios, de distintos organismos; son muchísimas denuncias y de todo tipo. En 2016, antes de estar en la Junta, habíamos hecho con la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, un evento importante sobre corrupción en obras públicas y en licitaciones y había surgido de parte de muchos actores importantes de ministerios y organismos el tema de cómo canalizar las denuncias porque, de alguna manera, la posibilidad de que ciertos hechos

lleguen a conocimiento de quienes estamos en esta función pasa porque la ciudadanía y los funcionarios puedan informar o puedan aportar elementos. En aquel momento para nosotros apareció una especie de solución que era la ventanilla única de recepción de denuncias. Seguimos pensando en esta problemática y el año pasado hicimos otro seminario que nos permitió darnos cuenta que la ventanilla única en realidad era muy linda pero no alcanzaba, que había que pensar en un sistema en el cual los distintos organismos y la Junta trabajaran juntos, coordinadamente. La Junta sola no puede resolver esto, no es capaz de absorber ni procesar todo ese tipo de situaciones. Necesitamos que cada organismo tenga su sistema interno y una coordinación adecuada con nosotros. Ahí nos planteamos una primera idea que fue empezar con experiencias piloto para probar. ¿Qué se nos ocurrió? Fue anterior a la visita de Marcos, dijimos vamos a pensar en algún piloto fácil y en algún piloto difícil y cuando pensamos en difícil pensamos en ASSE, no en ASSE en su totalidad sino en algún “pedacito” de ASSE para empezar a trabajar. Lo empezamos a concretar a partir de la visita del nuevo Directorio y hoy está puesto como una idea que se puede desarrollar en el marco del convenio, habilitando canales de comunicación a partir de dos elementos presentes en ASSE que para mí son muy importantes: uno es la voluntad, sin eso todo lo demás es verso; lo segundo es que ASSE hoy tiene una Dirección de Auditoría y Transparencia, tiene una Unidad de Transparencia que viene trabajando hace tiempo, tiene un portal ya en asociación con IMPO para este tipo de cosas. Tenemos una base que nos permite pensar en iniciar este proceso. ¿Vamos a plantearnos maravillas para dentro de unos meses? No, vamos a empezar a trabajar primero para, sobre todo, generar confianza, confianza interna en ASSE, confianza de ASSE con la JUTEP y de la JUTEP con ASSE en el sentido de que vamos a trabajar en serio. Tenemos un gran desafío, tenemos que responder a una situación nacional donde hemos dicho que Uruguay tiene importantísimas fortalezas pero que también tenemos debilidades y que, si no las reconocemos y las atacamos, la buena posición que hoy reconocemos que tenemos en el contexto internacional no está garantizada por nada. La semana pasada en un evento en Buenos Aires, la

Jornada de Transparencia de ASSE

presidenta de Transparencia Internacional, reiteró algo que ya había dicho y que dice cada vez que habla de Uruguay. Dijo que en todos los países hay corrupción, en todos los países hay conflictos de intereses, la gran diferencia es cómo se reacciona, cómo se reconoce el problema y cómo se lo ataca. Por eso para nosotros la postura de las nuevas autoridades de ASSE de reconocer el problema y de buscar una línea de trabajo sobria para atacarlo, nos parece el mejor contexto. En definitiva, hoy empezamos un desafío, empezamos a trabajar en esa dirección, y para nosotros es fundamental el éxito en este trabajo. ¿Por qué? Porque, en definitiva, estamos trabajando en dos zonas, primero qué ASSE quieren construir ustedes, qué ASSE quieren tener, en qué marco institucional quieren trabajar y, visto con más ambición, qué país queremos tener, qué país queremos defender y qué país queremos dejar. En ese sentido, le repito a Marcos lo que ya dijimos: lo nuestro son tres escarbadiantes, pero están totalmente a disposición de ustedes. Muchas gracias.

Estamos convocando, por AGESIC, al Ing. Carlos Alba.

Buen día a quienes nos acompañan. En nombre de AGESIC, agradezco al Dr. Carámbula esta invitación.

En esta instancia quisiera contarles los cometidos de AGESIC para promover la transformación de los organismos a través de tecnologías innovadoras cuya finalidad es mejorar el relacionamiento del Estado con la ciudadanía.

En ese sentido, la Agencia trabaja en conjunto con los organismos en distintos planes de acción que agrupamos en dos documentos: la Agenda Uruguay Digital 2020, que refiere a las distintas iniciativas país en materia de transformación digital; y el Plan de Gobierno Digital, que refleja los proyectos a nivel de gobierno.

Esas agendas y planes recogen iniciativas –como la que nos reúne hoy aquí– que promueven mejoras de gestión, hacen disponible información oportuna y facilitan la interoperabilidad entre organismos.

Para finalizar, me gustaría mencionar el avance de tres programas muy significativos para el país.

El programa Trámites en Línea, que promueve la digitalización de los trámites y servicios de toda la Administración Central a 2020. Actualmente los 1600 trámites relevados se pueden comenzar en línea y un 42% de ellos se pueden hacer en línea de principio a fin. Son varios los componentes asociados a este programa: firma electrónica, expediente electrónico, ID Uruguay, entre otros.

- El programa de Infraestructura de Datos Espaciales, que nos permitirá georreferenciar los procesos y todas las instancias en las cuales se trabaja con información de tipo geográfico.

Jornada de Transparencia de ASSE

- El programa Salud.uy, que también está muy vinculado con ASSE y que busca interconectar todas las historias clínicas de los prestadores y mejorar la calidad de la información, la interoperabilidad y hacer, en definitiva, más eficiente esos procesos y lograr esa transparencia al final en la gestión.

Para cerrar, decirles que desde AGESIC apoyamos, además, los aspectos que tienen que ver con la ciberseguridad y privacidad de la información, los cuales acompañan la gestión y todos sus procesos.

Los felicitamos una vez más por esta iniciativa y los invito a seguir trabajando juntos como lo estamos haciendo ahora.

Muchas gracias y a las órdenes.

En sexto lugar, le cedemos la palabra al director de Auditoría y Transparencia de ASSE, doctor Jorge Cerdeña.

Dentro del marco diseñado por el Directorio de ASSE considerando la normativa legal y reglamentaria vigente, coadyuvando con el debido acceso al derecho a la salud de todos los habitantes, fundamente y objetivo del mayor prestador de salud del país que es ASSE, se realiza este conjunto de jornadas de transparencia en la institución promoviendo su vinculación con la academia y con los demás organismos públicos vinculados al tema.

En la oportunidad de su discurso de asunción como Presidente del Directorio de ASSE, en representación de sus integrantes, el Doctor Marcos Carámbula destacó el rol importante de ASSE en la prestación nacional de salud y la trascendencia del objetivo manifestando que la misma se desarrollaría a través de ejes fundamentales, de los cuales enumeramos los vinculados a la temática que hoy nos ocupa:

- en primer lugar, la transparencia en la gestión
- en segundo lugar, la información pública en la gestión a desarrollar
- en tercer lugar, el fortalecimiento de las unidades existentes de auditoría y transparencia con el objetivo de desarrollarlas y llevarlas a un más eficaz cumplimiento de sus objetivos mediante la fusión de las mismas en una única dirección.
- en cuarto lugar, mejorar el sistema de compras de ASSE requiriendo la asistencia de la agencia nacional competente.

Y bien, el acto de hoy tiende al cumplimiento de los objetivos referidos: la parte académica con la disertación de los profesores que nos acompañan y nos ilustrarán sobre diferentes aspectos del tema y la parte institucional, con

Jornada de Transparencia de ASSE

la firma de un convenio marco con la JUTEP y de otro convenio con la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.

En lo personal, deseo manifestar que constituye un honor para mí la invitación del Directorio de ASSE para integrarnos al equipo de trabajo en el organismo como Director de Auditoría y Transparencia, por lo que comprometo el mayor esfuerzo personal en el cumplimiento de las metas encomendadas.

Antes de finalizar quiero destacar que la organización de esta jornada fue responsabilidad de la Unidad de Transparencia a cargo del Doctor Nicolás Brener y su equipo, quien hará uso de la palabra a continuación.

Muchas gracias.

Y para finalizar esta Mesa de apertura, como fue señalado el encargado de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública (UTIP) de ASSE, el doctor Nicolás Brener.

Buenos días a todos, en primer lugar, queremos agradecerles por participar de la actividad, especialmente a quienes concurrieron desde el interior del país. En segundo lugar, queremos destacar la relevancia del tema que nos convoca: la transparencia en la gestión pública. En ese sentido, es preciso subrayar la notoriedad que este tema ha cobrado en la agenda pública y la relevancia que ha adquirido a la interna de las distintas organizaciones públicas. En tercer lugar, queremos agradecer muy especialmente al Directorio de ASSE por haber renovado los votos de confianza en el trabajo que se ha realizado desde la Unidad de Transparencia. Finalmente, queremos agradecer la participación de las autoridades presentes y en especial la participación de las autoridades del IMPO, su Director el Sr. Gonzalo Reboledo y nuestra contraparte institucional, la Sra. Alejandra Russi y el escribano Enzo Fassani. El IMPO ha sido un socio estratégico desde que se comenzó el trabajo en la Unidad, dado que ha facilitado la plataforma tecnológica del portal de Transparencia y Acceso de Información Pública de ASSE.

La jornada de hoy tiene dos objetivos muy importantes. En primer lugar, pretendemos hacer un balance de las acciones emprendidas desde la creación de la unidad hasta la fecha y plantear algunos de los desafíos institucionales para el próximo bienio. En segundo lugar, pretendemos propiciar un espacio de reflexión en conjunto con la academia sobre algunos de los problemas teóricos más significativos que se han presentado en la gestión de la transparencia. De esta forma, pretendemos fortalecer el componente técnico-jurídico como uno de los pilares de fortalecimiento de la gestión.

Jornada de Transparencia de ASSE

Con respecto al balance de la gestión realizaremos una breve síntesis de los principales hitos de gestión desde la creación de la unidad. La creación de la UTIP se aprobó por resolución del Directorio de ASSE de diciembre de 2015 (Res. N.º 6579/2015) y la misma empezó a funcionar en la práctica en el mes de enero de 2016. La misión de la UTIP consiste en liderar los procesos de rendición de cuentas de la Institución hacia la ciudadanía y el Parlamento, fomentando la proactividad e iniciativa del organismo. La visión de la UTIP es consolidar la cultura de transparencia en ASSE, impulsando el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como herramienta para la mejora de la gestión orientada al ciudadano.

Inicialmente, la UTIP se focalizó en la contestación de los pedidos de informe parlamentarios (artículo 118 de la Constitución Nacional y Ley N.º 17.673 del 21 de julio de 2003), las solicitudes de acceso a la información pública (Ley N.º 18.381 del 17 octubre de 2008), las denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos (Ley N.º 18.446, del 24 de diciembre de 2008) y el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales (Ley N.º 18.331 del 11 de agosto del 2008). Posteriormente, la misma fue ampliando sus competencias, empezando a desarrollar actividades en áreas afines.

A modo de balance, destacamos algunos hitos de la gestión de la transparencia en ASSE. El primer hito a señalar consiste en el fortalecimiento de la capacitación institucional en materia de transparencia y ética pública. En los últimos dos años se han realizado más de diez jornadas de capacitación siendo esta la número once. Dichas instancias se desarrollaron a lo largo y ancho de todo el territorio nacional capacitando a más de 400 funcionarios en materia de transparencia, compras públicas y ética en la función pública.

El segundo hito tiene que ver con la contestación en tiempo y forma del 100% de los pedidos de informes parlamentarios. En ese sentido, se destaca la creación de un registro de control y monitoreo en el que se ingresan y se da seguimiento a todos los pedidos de informes parlamentarios (artículo 118 de la Constitución Nacional y Ley N.º 17.673 del 21 de julio de 2003), las solicitudes de acceso a la información pública (Ley N.º 18.381 del 17 octubre de 2008) y las denuncias por presuntas violaciones a los derechos

humanos (Ley N.º 18.446, del 24 de diciembre de 2008). De esta forma, se verifica el cabal cumplimiento de plazos de contestación. Conjuntamente, se ha procurado la mejora de la calidad de las respuestas que brinda ASSE.

Otro hito que queremos destacar es que pasamos de ser un organismo que tenía más de 300 funcionarios que no cumplían con la declaración jurada de bienes e ingresos ante la JUTEP (antes del 2016), a lograr un alto nivel de cumplimiento, alcanzando niveles del 100% de cumplimiento de la Ley 17.060 respecto del cumplimiento de la obligación determinados funcionarios de prestar declaración jurada.

Asimismo, hemos suscrito varios convenios de cooperación interinstitucional para promover la colaboración estratégica con los organismos y agencias especializadas en los temas vinculados a la transparencia en la gestión pública. En el día de hoy, agregamos formalmente un nuevo socio estratégico, la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) para fortalecer el cumplimiento de la normativa vinculada a compras públicas.

En quinto lugar, uno de los reflejos que tenemos en ese sentido es, por ejemplo, haber obtenido una mención especial en materia de cultura de la transparencia en el Premio Nacional de Transparencia otorgado por AGESIC. En definitiva, se ha realizado mucho trabajo a lo largo de estos años para fortalecer el ecosistema de la transparencia en ASSE. Dicho trabajo se conoce tanto en las unidades ejecutoras como aquí en ASSE central.

Pero también queremos destacar algunos de los desafíos institucionales para el futuro. En ese sentido, queremos plantear las siguientes líneas estratégicas y aprovechamos la oportunidad para invitar a los distintos equipos de gestión a que participen en su implementación.

El primer desafío consiste en fortalecer las capacidades institucionales. Partimos de la base que para solucionar muchos de los problemas vinculados a la gestión de la transparencia se requieren conocimientos técnicos medios y avanzados sobre la normativa que regula distintas esferas de actuación administrativa como por ejemplo las normas de compras públicas, las normas acerca de conflicto de interés, las normas sobre información pública y privacidad. En ese sentido, consideramos

Jornada de Transparencia de ASSE

que un primer paso para fortalecer la capacidad institucional es fortalecer nuestro sistema de capacitaciones. En el día de hoy los dos convenios que tenemos para suscribir tienen como eje principal el fortalecimiento de la capacitación.

En segundo lugar, vamos a plantear algunas mejoras al portal de transparencia como ustedes lo conocen al día de hoy. Como ustedes saben, la función principal del portal es facilitar la búsqueda de normativa interna de ASSE, es decir principalmente –aunque no únicamente– resoluciones y actas. Actualmente, el portal tiene más de 18.000 resoluciones cargadas que responden al período 2016 hasta la fecha. Se trata de un número muy grande, que nos permite consultar la totalidad –excepto alguna que está reservada– de las resoluciones que se toman a nivel del Directorio y las gerencias de ASSE. Sabemos que lo han usado porque hemos recibido buena respuesta de parte de las unidades y que ha terminado siendo no solamente una herramienta de transparencia, sino que además se ha convertido en una herramienta de gestión interna que ha permitido la consulta más rápida de las resoluciones por parte de las unidades ejecutoras, además de los ciudadanos.

Pero queremos mejorar este portal, uno de los desafíos que tenemos es seguir cargando resoluciones hasta lograr que estén cargadas el 100% de las resoluciones del Directorio de ASSE desde la instalación del primer Directorio a la fecha.

Por otra parte, nos estamos planteando el desafío institucional de ampliar el portal incorporando las resoluciones de las unidades ejecutoras. Esto por supuesto llevará mucho tiempo y muchos esfuerzos, pero es uno de los desafíos que queremos plantearnos a largo plazo.

El tercer desafío tiene que ver –y acá viene un poco lo nuevo– es con el cambio del portal no solamente en la parte estética, sino en cuanto a las funciones que queremos ofrecer. Por ello hablamos de transitar hacia un ecosistema de transparencia, no solamente tener un puntal con un portal sino tener una serie de elementos que permitan a los funcionarios y también a los ciudadanos conocer a fondo la gestión.

En ese sentido, la idea es agregar algunas funciones nuevas al portal. Como se puede apreciar en la presentación Power Point al ingresar al portal quedaría el buscador de resoluciones tal como está al día de hoy, pero se agregarían tres nuevas funciones: la base de datos jurídico-normativa de la salud, el formulario de denuncias de irregularidades y el registro de sanciones a proveedores de AsSE.

En primer lugar, respecto de la base de datos jurídico-normativa de la salud se trata de una base de datos electrónica, de acceso público, gratuito e ininterrumpido donde se almacena toda la normativa nacional vinculada al área de la salud. Dicha base se generó a instancias de un proyecto que desarrollamos en conjunto con el IMPO en nuestro pasaje por el Ministerio de Salud Pública, a partir del cual pretendíamos consolidar en un único espacio toda la normativa actualizada sobre la salud en el Uruguay. De esa forma se publicó en soporte papel la 1^{ra}. Compilación Nacional sobre el Derecho de la Salud, actualizada y concordada, a partir de la Base de Datos de Salud disponible en el Banco Electrónico de Datos Jurídicos Normativos de IMPO. De esta forma, se pretende incorporar la base de datos de la salud al portal de transparencia de AsSE, permitiendo el acceso público a dicha base a los efectos de dotar de mayor transparencia la normativa existente y ofrecer una herramienta de gestión con más funcionalidades para las unidades ejecutoras y trabajadores de AsSE.

Finalmente, pretendemos incorporar dos funciones nuevas al portal de transparencia, el sistema de denuncias de irregularidades y el registro de proveedores interno de AsSE. El desafío es crear un portal con nuevas funciones que fortalezcan la transparencia y rendición de cuentas de AsSE hacia la ciudadanía y que a la vez permitan fortalecer la gestión. No se trata de proyectos que vayan a quedar operativos ahora, sino de proyectos pilotos que van a ser probados con un alcance limitado y posteriormente evaluados. Asimismo, cada una de estas nuevas funciones se basa en un proyecto de gestión con metas a corto, mediano y largo plazo.

El Sistema de Denuncias de Irregularidades (whistleblowing), es un cauce para canalizar denuncias internas de irregularidades mediante el cual se

Jornada de Transparencia de ASSE

pretende prevenir las situaciones irregularidades, fomentar la denuncia de las mismas y brindar un tratamiento serio y oportuno a dichas denuncias. El convenio que hoy firmamos con la JUTEP prevé la constitución de un equipo de trabajo que valore las fortalezas y debilidades de la instalación de un sistema de denuncias de irregularidades en ASSE.

Si bien en el contexto uruguayo, la creación de un sistema de denuncias de irregularidades puede sonar contraintuitivo, existe suficiente evidencia en la literatura especializada sobre el aporte que el mismo puede brindar en materia de eficiencia y transparencia de la gestión. Los sistemas de denuncias y la protección de los denunciantes están siendo impulsados como legislación estándar en materia de transparencia y buen gobierno tanto a nivel público como a nivel corporativo. En el ámbito nacional, es la JUTEP la principal promotora de este sistema. Asimismo, actualmente existen al menos tres proyectos de ley que pretenden regular el tema con alcance nacional.

Por último, queremos incluir una cuarta función en el portal para uso exclusivo interno de las propias unidades ejecutoras en el que se cargue información complementaria acerca proveedores de ASSE. Ustedes saben que el TOCAF en su artículo 76 al prever el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) prevé también la posibilidad de que los distintos organismos generen sus propios registros, aclarando que estos tienen naturaleza complementaria, o sea, no sustituyen al RUPE de ninguna manera, sino que lo complementan con otra información. En ese sentido, como todas las administraciones públicas tenemos una parte importante de compras de bienes y servicios y queremos incrementar y fortalecer los controles sobre los servicios tercerizados. Nuevamente, se trata de un proyecto piloto que será evaluado oportunamente, pero en el cual queremos avanzar a los efectos de mejorar la transparencia y eficiencia en materia de compras públicas.

En conclusión: presentamos un balance de los principales hitos de la gestión en materia de transparencia y acceso a la información pública en ASSE. También incluimos algunos de los desafíos y de las perspectivas que tenemos en materia más operativa de transparencia, incluyendo algunos

de los proyectos de mejora de gestión para los próximos años. Finalmente, queremos invitarlos a que nos sigan acompañando, a que sigamos dialogando y reflexionando en conjunto, y que podamos hacer que ASSE siga avanzando en materia de transparencia. Muchas gracias.

Agradecemos la presencia de las autoridades en esta Mesa de apertura, vamos a invitar a que desciendan aquellos que no firman el convenio así damos paso a las autoridades que tienen que firmar. Agradecemos al director general de Secretaría del Ministerio de Salud Pública. Por AGESIC, al ingeniero Carlos Salva y estamos invitando a la vicepresidenta de ASSE, la doctora Marlene Sica para que suba y al vicepresidente de la JUTEP, doctor Daniel Borrelli. Como se anunció esta mañana, se van a firmar dos convenios, uno entre ASSE y la JUTEP y otro entre ASSE y la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado. En ambos casos, se dice: son objeto del presente acuerdo desarrollar e implementar actividades de capacitación en todo el territorio nacional organizadas por ASSE en acuerdo a las pautas marcadas por JUTEP y por ASSE con el objetivo de realizar instancias de sensibilización, capacitación y debate en torno a la temática de la ética pública, la transparencia en la gestión estatal y los instrumentos internacionales que el Estado uruguayo ha sumido en la lucha contra la corrupción contribuyendo así a un mejor funcionamiento del Estado y la dignificación de sus funcionarios en tanto su calidad de servicios públicos. Y, como punto b, señalan: desarrollar una experiencia piloto de recepción y procesamiento de denuncias realizadas por funcionarios de ASSE referidas a transparencia, ética y conflicto de intereses. Para recabar la firma estamos convocando a la escribana Susana Sierra. En primera instancia firmamos el convenio de ASSE con JUTEP y, como se anunció, firman su presidente y su vicepresidenta. Por ASSE firma también el presidente de ASSE y la vicepresidenta.

Y ahora sí se procede a la firma con la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, firma su presidente y director general de Presidencia, doctor Diego Pastorín.

Jornada de Transparencia de ASSE

De esta forma damos por finalizada esta primera etapa, los invitamos a disfrutar de una breve pausa y luego procedemos con el panel académico. Les pedimos que sean puntuales para el regreso, calculamos más o menos una media hora para entrar en sala, muchas gracias.

Parte II - Panel académico

Introducción

Buenos días a todos, muchas gracias por su presencia. Deseo agradecer a los organizadores del evento por haberme dado la oportunidad de conversar con ustedes, esta mañana, sobre un tema que creo de la mayor relevancia.

Reflexionar sobre los temas de transparencia es central; lo pensé siempre. Trabajé más de 30 años en la función pública, diez de ellos en esta misma casa, cuando era sede de la Presidencia de la República. Desde esa experiencia como funcionaria en distintos roles, tuve presente que el tema de la transparencia, que se plantea a partir del Informe Nolan con gran fuerza y que se instala en la década de los 90, no ha dejado de crecer en importancia.

Todos los que hemos tenido vínculo con la función pública sabemos de la preocupación de no equivocarse, de no incurrir en cuestiones que después puedan tener consecuencias para uno mismo como funcionario y para el propio Estado.

Como reflexión preliminar, sin perjuicio del análisis más riguroso que pretendo hacer a continuación, el mensaje que yo transmitiría es que esta cuestión de la transparencia es aplicable como en casi todas las cosas de la vida. Yo diría que, en todas las cosas de la vida, lo que ya nos enseñaba Aristóteles, "*in medium virtus*", la virtud está en el medio. Entre dos extremos menos virtuosos es preciso buscar el punto de equilibrio que permita salvar el respeto a la regla de Derecho, pero también la eficiencia y la eficacia. Las soluciones negligentes, descuidadas, deben evitarse, pero debe evitarse también el miedo burocrático, que es muy dañino porque conduce, a veces, a soluciones ritualistas, conservadoras, muy estrictas, que no contribuyen al logro de los objetivos. O sea que, esa como idea preliminar también lo que consagra el derecho positivo.

Jornada de Transparencia de ASSE

Estos criterios estarán presentes en esta presentación sobre el concepto de “*Administración contratante*”.

En lo fundamental, la exposición se desarrollará a partir de las peculiaridades de la actividad de interpretación de un texto, que es además un texto jurídico, lo que nos llevará a definir la metodología y reglas que rigen la interpretación jurídica, a fin de desentrañar el alcance del artículo 46, numeral 1.º del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), aprobado por Decreto N.º 150/012 de 11 de mayo de 2012.

I. - Criterios para la Interpretación de la Ley

Cualquier labor de interpretación del Derecho debe partir de la siguiente premisa: **al aplicar una norma jurídica, en ningún caso puede eludirse la tarea de realizar su interpretación.**¹

En este sentido, la doctrina entiende de manera generalizada que aun la aparente claridad textual no excluye la interpretación, dado que la labor interpretativa no se reduce a los supuestos en los que el texto de la norma es ambiguo, contradictorio u oscuro.

Como señala Velásquez, “...el aforismo tradicional según el cual ‘lo que es claro no necesita ser interpretado’, debe ser mirado como una auténtica falacia”.²

En el mismo sentido expresa Betti, que el oficio del intérprete no puede variar en función de que deba aplicar normas claras o ambiguas, sino que, en ambos casos, tendrá la misma función, ya que no puede olvidarse el “*canon hermenéutico de la totalidad*”, conforme al cual el enunciado lógico de la norma jurídica es un instrumento dirigido a regular la realidad social, todo ello encuadrado en el marco de la totalidad del ordenamiento jurídico.³

¹ Vid. VÁZQUEZ, Cristina, La interpretación de los contratos, en Revista de Derecho y Tribunales N.º 32, Mont. 2017.

² VELÁSQUEZ V., Fernando, Derecho Penal, Parte general, 3ª Ed., Editorial Temis, Bogotá, 1997.

³ Conf. PICONTO NOVALES, Teresa, Teoría general de la interpretación y hermenéutica jurídica: Betti y Gadamer, en Anuario de Filosofía del Derecho IX, 1992, file:///C:/Users/vazquezc/Downloads/Dialnet-TeoriaGeneralDeLaInterpretacionYHermeneuticaJuridi-142224.pdf

Por otra parte, como enseña Mariño⁴, citando a Guastini, *“la claridad de una disposición no es a su vez cosa clara... establecer que una disposición es clara es cometido de la interpretación, por lo que, la interpretación se extiende a las disposiciones claras”*.

En efecto, Guastini señala que ningún texto normativo tiene un significado unívoco, sino que todo texto es equívoco y está sujeto a controversias.⁵

A efectos de demostrar la convergencia doctrinaria en este punto, resulta pertinente citar definiciones de autores de las más diversas vertientes de pensamiento, acerca del alcance de la interpretación jurídica:

Messineo dice: *“La interpretación es la búsqueda y la penetración del sentido y alcance efectivo de la norma (...), para medir su extensión precisa y la posibilidad de aplicación a las relaciones sociales que han de ser reguladas”*.⁶

Trabucchi expresa: *“La interpretación es siempre necesaria porque el texto de la ley es una fría sucesión de palabras que debe reavivarse”*.⁷

Señala De Castro y Bravo: *“La norma nada vale mientras no se la entienda primero, y luego no se le haga caso, se respete el mandato que contiene y se fuerce a su cumplimiento”*.⁸

Observa Magalhães Collaço: *“La interpretación y aplicación del Derecho son operaciones interdependientes, como de solución circular, que constituyen fases sucesivas de adecuación de las normas a la realidad”*.⁹

⁴ MARIÑO LÓPEZ Andrés, La interpretación judicial del contrato en el Derecho uruguayo Estudio del sistema de reglas hermenéuticas del Código Civil, en Anuario de Derecho Civil Uruguayo, Tomo XXVIII, FCU, Mont., 1998, p. 607.

⁵ Conf. GIMENO, María C., La interpretación jurídica en la obra de Riccardo Guastini, en [https://www.google.com.uy/search?q=guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&oq=guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&aqs=chrome..69i57.8710j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=la+interpretaci%C3%B3n+jur%C3%ADdica+en+la+obra+de+riccardo+guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&*](https://www.google.com.uy/search?q=guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&oq=guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&aqs=chrome..69i57.8710j0j7&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8#q=la+interpretaci%C3%B3n+jur%C3%ADdica+en+la+obra+de+riccardo+guastini+mar%C3%ADa+concepci%C3%B3n+gimeno&*.). Vid. asimismo, CANALE, Damiano, Teorías de la interpretación jurídica y teorías del significado, ISDSN 15-7326, N.º 11, Año 2012, pp. 135 a 165.

⁶ Citado en: VICENTE-ARCHE Domingo, F.: Traducción de la obra de A. Berliri, Principii di Diritto Tributario, I, Madrid, 1964.

⁷ TRABUCCHI, Alberto, Instituciones de Derecho Civil, traducción de Martínez-Calcerrada, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967.

⁸ DE CASTRO y BRAVO, Federico, Derecho Civil de España, Civitas, Madrid, 1984.

⁹ MAGALHÃES COLLAÇO, Isabel, Da qualificação em Direito Internacional Privado, Lisboa, 1964.

Jornada de Transparencia de ASSE

Dermizaky afirma que interpretar “es mediar entre el texto, signo o símbolo cuyo significado ha de determinarse, y sus destinatarios, con el objeto de llevar a la comprensión de estos, en un lenguaje apropiado, el alcance de aquéllos. El intérprete es, pues, una especie de mediador (de *inter* y *pars*: entre pares)”.¹⁰

Etimológicamente, “interpretar” es desentrañar, expresión esta última que recuerda que, en Roma, los “*intérpretes*” descifraban el futuro examinando las entrañas de animales sacrificados.¹¹

Mariño¹² define a la interpretación como “*atribución del significado a un texto*”. Y agrega: “*Se entiende por texto a una estructuración funcional dinámica de signos*”.¹³

A su juicio, la interpretación consiste en la reformulación del texto, el cual, por otra parte, siempre se separa de la voluntad de su autor. Cuando se trata de interpretación jurídico-normativa se traduce en la atribución de significado a una formulación jurídico-normativa.

En cuanto a los criterios o métodos de interpretación de la norma, los autores han entendido que ella incluye al menos los siguientes elementos¹⁴:

a) el gramatical, que investiga el significado de las palabras, la sintaxis y el aspecto filológico;

b) el lógico-sistemático, que indaga sobre la *ratio legis* o fundamento racional objetivo de la norma (de modo que toda interpretación contraria a la razón o fin de la misma debe ser rechazada), considerando además el estudio de la norma en relación con las otras normas del sistema jurídico, sean pertenecientes al artículo en el que se inserta el precepto, al capítulo o título del que forma parte, así como a otras normas del ordenamiento jurídico del Estado (como observa Fernández Segado, “*atiende a la estructura y*

¹⁰ DERMIZAKY, Pablo, La interpretación constitucional, en Revista N.º 1 del Tribunal Constitucional, noviembre de 1999, Sucre.

¹¹ GARDNER, Jane F., Mitos romanos, traducción de Isabel Bennisar y Miguel Morán, Akal, Madrid, 1995, p. 7.

¹² MARIÑO LÓPEZ, Andrés, La interpretación judicial del contrato en el Derecho uruguayo. Estudio del sistema de reglas hermenéuticas del Código Civil cit.

¹³ Para RODRÍGUEZ RUSSO, Jorge, La interpretación del contrato, 2.ª edición, FCU, Mont., 2008, el objeto de la interpretación jurídica es la norma jurídica.

¹⁴ Vid. PACHECO, Máximo – Teoría del Derecho, Editorial Jurídica de Chile, 1990.

posición de un instituto jurídico, de un precepto jurídico en el complejo global del ordenamiento”);¹⁵

c) el histórico, también denominado genético, que analiza los antecedentes de la norma, proyectos, debates y exposición de motivos, entre otros; y

d) el teleológico, que intenta descubrir el *telos* o finalidad del precepto.

Por su parte, en **el Título Preliminar de nuestro Código Civil** se establece:

Artículo 17. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción. [En el primer inciso de este artículo se recoge el criterio gramatical, en tanto el segundo da cabida a los criterios teleológico, lógico-sistemático e histórico].

Artículo 18. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.

Artículo 19. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.

Artículo 20. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

También corresponde considerar el **criterio de interpretación conforme a la norma superior**. De acuerdo con este último criterio, al interpretar un precepto jurídico, debe optarse por aquella interpretación que resulta compatible con la norma superior de la que dicho precepto constituye una aplicación.

¹⁵ 10 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco - Reflexiones en torno a la interpretación de la Constitución, en Interpretación Constitucional, una aproximación al debate, Tribunal Constitucional, Konrad Adenauer, Sucre, 1999.

Jornada de Transparencia de ASSE

Tal método –que reviste las características de un verdadero principio inherente a la estructura y funcionamiento del sistema jurídico– ha tenido máximo desarrollo en lo que tiene que ver con la interpretación de la Ley. En ese ámbito ha sido recibido por la unanimidad de la doctrina, con la denominación de **“principio de interpretación conforme a la Constitución”**.

En tal sentido, Kelsen ha dicho que *“interpretar es una operación del espíritu que acompaña al proceso de creación del derecho al pasar de la norma superior a una norma inferior. En el caso normal, el de la interpretación de una ley, se trata de saber cómo, aplicando una norma general a un hecho concreto, el órgano judicial o administrativo obtiene la norma individual que le incumbe establecer”*.¹⁶

De manera coincidente, expresa Vigo¹⁷ que *“en toda interpretación jurídica está presente, de manera más o menos directa, la totalidad del sistema jurídico, incluida su norma superior... [ya que] el Estado contemporáneo es fundamentalmente Estado de Derecho o Estado Constitucional, [y] la teoría de la interpretación jurídica aparece como una dimensión inescindible y principal de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional”*.

Sin perjuicio de su mayor desarrollo en el marco de lo que tiene que ver con la relación entre Constitución y Ley, es clara la plena vigencia y pertinencia del principio de interpretación conforme a la norma superior (surgido en la jurisprudencia de las Cortes o Tribunales Supremos norteamericano, argentino y alemán, y acogido también por nuestra Suprema Corte), respecto de la interpretación y aplicación de cualquier norma jurídica.

Al respecto, Cajarville¹⁸ expresa que: *“El fundamento¹⁹ del principio demuestra que su trascendencia no se limita meramente a preferir la interpretación constitucionalizante frente a la que conduzca a su ilegitimidad, en el procedimiento de control de constitucionalidad de las leyes; rige en toda*

¹⁶ KELSEN, Hans – Teoría Pura del Derecho, Bs. As., 1979.

¹⁷ Cit. por DERMIZAKY, Pablo –, ob. cit.

¹⁸ CAJARVILLE, Juan Pablo – Supremacía constitucional e interpretación, en Revista de Derecho Público N.º 1, 1992.

¹⁹ CAJARVILLE encuentra el fundamento en la unidad del ordenamiento jurídico y el principio de jerarquía de las fuentes formales.

hipótesis de aplicación del derecho a un caso concreto, y en la interpretación de todas las normas del ordenamiento, cualquiera sea su jerarquía”.

Lo contundente de su postura queda en evidencia cuando agrega que, si la interpretación de la norma inferior conforme a la superior no fuera posible, si la aplicación de las reglas interpretativas condujera a una única interpretación incompatible con esa norma superior, *“entonces el principio de prevalencia de las normas superiores sobre las inferiores conduce inexorablemente a resolver el caso aplicando la norma de mayor jerarquía”.*

Y todavía explicita que el *“principio de interpretación conforme”* se aplica también a los reglamentos. *“La inexistencia de control concentrado de legitimidad determina que cualquier órgano administrativo o judicial deba descartar el reglamento ilegítimo para aplicar la norma superior, conforme al principio de jerarquía de las normas”.*

También entre nosotros, Riso Ferrand²⁰ ha dicho que este criterio interpretativo aceptado habitualmente en el Derecho comparado y por nuestra jurisprudencia, se vincula con el principio de conservación de la norma, que procura lograr la compatibilización dentro del ordenamiento jurídico.

Por otra parte, cabe señalar que, desde Savigny, se señala que los diferentes métodos para la interpretación y aplicación del Derecho deben ser empleados en forma conjunta.

II. Interpretación del Alcance

del Artículo 46, Numeral 1.º del TOCAF

II.1. Con Aplicación del Criterio Gramatical

Con aplicación del criterio gramatical, que investiga el significado de las palabras, la sintaxis y el aspecto filológico, corresponde partir del análisis de la expresión *“Administración contratante”*, incluida en el numeral 1º del artículo 46 del TOCAF.

²⁰ RISSO FERRAND, Martín – La interpretación del ordenamiento jurídico desde la Constitución, en Revista de la Universidad Católica N.º 6, 2004.

Jornada de Transparencia de ASSE

Dicha expresión se compone de dos vocablos: “*Administración*” y “*contratante*”. El primero de ellos proviene etimológicamente del latín *ad ministrare*, significando “*servir a*”. También se vincula etimológicamente con la expresión latina *ad manus trahere*, en el sentido de manejar o gestionar. En realidad, ambas nociones se encuentran presentes en el concepto, pues administrar es servir a la vez que es gestionar.

A su vez, como enseñan Entrena Cuesta²¹ y Delpiazzo²², la **Administración** puede ser considerada desde dos puntos de vista: el subjetivo, como conjunto de órganos; y el objetivo, como actividad. Reuniendo ambos aspectos puede definirse como el **conjunto de las entidades estatales en cuanto desarrollan función administrativa**. De la mano de estas consideraciones arribamos a una interpretación del alcance de la expresión “*Administración*”, que adopta el criterio interpretativo del artículo 19 del Título Preliminar del Código Civil, en cuanto mandata que las palabras técnicas de toda ciencia, como lo es la ciencia jurídica, se tomen en el sentido que les den los que profesan esa misma ciencia.

Ahora bien, la palabra “*Administración*” aparece, en el numeral 1.º del artículo 46 en análisis, adjetivada por el vocablo “*contratante*”, cuya comprensión resulta –en aplicación del criterio recogido en los artículos 17 y 18 del Título Preliminar del Código Civil– de su simple tenor literal, su sentido natural y obvio según el uso general, convergente con su sentido técnico: “*contratante*” es el que contrata.

Será necesario desentrañar, entonces, cuál es en cada caso, la entidad estatal en función administrativa, que contrata.

II.2. Con Aplicación del Criterio Lógico-Sistemático

Aplicando el criterio lógico-sistemático que –como se anticipara– indaga sobre la *ratio legis*, considerando además el estudio de la norma en relación con las otras normas del sistema jurídico del que forma parte, procede revisar

²¹ ENTRENA CUESTA, Rafael – El concepto de Administración Pública en la doctrina y el Derecho positivo españoles, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112459.pdf>

²² DELPIAZZO, Carlos – Derecho Administrativo General, AMF, Mont., 2015, Vol. 1, 2.ª ed., p. 59.

el contexto a que refiere el artículo 20 del Título Preliminar del Código Civil y convocar a otras normas del TOCAF que mentan al “*contratante*”.

Varias de ellas se encuentran entre las excepciones al procedimiento competitivo establecidas en el **artículo 33**:

- a. Numeral 21, relativo a la compraventa de energía por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), previendo la inexistencia de efecto suspensivo de las impugnaciones que en tal caso se interpusieran, salvo disposición del jerarca del “**ente público contratante**”. Igual expresión se utiliza en el numeral 23, referido a la adquisición de biodiesel y alcohol carburante por parte de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Es claro que, en estas disposiciones, el legislador está aludiendo a la **persona jurídica contratante**.
- b. La misma conclusión corresponde en la interpretación de la expresión “**empresa contratante**”, utilizada en el numeral 22, sobre contratación por parte de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial, comercial y financiero del Estado, destinada a servicios que se encuentren en régimen de competencia.

Por el contrario, no resulta tan claro a qué se alude cuando –en los incisos segundo y quinto del artículo 76 (relativos a los diversos Registros de proveedores del Estado), y en el segundo inciso del artículo 78 (sobre la existencia de Escribano en función de tal) del TOCAF– se emplea la expresión “organismo contratante”. Se trata de una expresión más anfibia que, en el primer caso, parece referir a las personas jurídicas y, en el segundo, a las personas jurídicas o a las dependencias administrativas.

Diversa de las precedentemente mencionadas y convergente con la empleada en el numeral 1.º del artículo 46 –“**Administración contratante**” que se analiza–, es la expresión empleada en el artículo 43, en el quinto inciso del artículo 63, y en el inciso 1.º del artículo 75.

En el numeral 1.º del artículo 43, se dispone la adopción de medidas para contratar por grupos de artículos o servicios, y tal disposición se impone a los

Jornada de Transparencia de ASSE

“ordenadores de gastos”, encomendándoles la previsión de necesidades de suministros, servicios y obras, y la contratación respectiva en la forma más adecuada al objeto y las necesidades y posibilidades de la **“Administración contratante”**. En aplicación de esta norma, cada ordenador solo podrá adoptar medidas, prever necesidades y contratar, en el ámbito específico de su competencia que, en muchos casos, no coincidirá con la persona jurídica sino con una de sus reparticiones.

Es así que el artículo 43 nos remite al tema de los **“ordenadores de gastos”**, definidos en la Sección I. del Capítulo III del TOCAF (artículos 26 y siguientes). En estas normas se constata que son ordenadores primarios, hasta el límite de la asignación presupuestal, los jefes máximos de **“toda Administración, cualquiera sea su naturaleza jurídica”**, mencionándose a continuación **“Administraciones”** que en muchos casos no son persona jurídica sino órganos o sistemas orgánicos de ella, como la Presidencia de la República, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o el Poder Judicial.

Son, a su vez, ordenadores secundarios de gastos, los titulares de órganos sometidos a jerarquía, a quienes se asigne tal competencia por una norma objetiva de Derecho y, en su caso, disponen gastos en **“Administraciones”** como los Ministerios, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o la Oficina Nacional del Servicio Civil. También se mencionan como Administraciones, las dependencias directas de los ordenadores primarios, o de los ordenadores secundarios y aun **“otras dependencias que se determinen”**.

En el caso del artículo 63, en que también se utiliza la expresión **“Administración contratante”**, se regula la forma de presentación de las ofertas, y se asigna como responsabilidad de dicha Administración contratante el resguardo de las mismas. También es obvio que, en esta norma, será la dependencia respectiva la responsable de las ofertas recibidas.

En el artículo 75, por su parte, vuelve a emplearse la expresión **“Administración contratante”**, refiriendo naturalmente a la dependencia bajo jerarquía del ordenador, porque no otro será quien deba autorizar la cesión del contrato a que alude la norma.

En definitiva, la interpretación gramatical y contextual de la norma que analizamos apunta en el sentido de que el legislador ha utilizado las expresiones “*empresa contratante*” o “*ente contratante*” cuando ha querido referir a la “*persona jurídica contratante*”; en cambio, ha empleado la expresión “*Administración contratante*”, para aludir a las diversas dependencias bajo jerarquía de los ordenadores de gastos.

II.3. Con Criterio Teleológico

Todavía resulta pertinente –en la búsqueda de la *ratio legis* o fundamento racional objetivo del precepto– examinar su *telos* o finalidad.

Parece obvio que la norma **se dirige a prevenir los conflictos de interés en la contratación del Estado**. Es una norma más entre las que dictan reglas de conducta de la función pública, como lo es la **Ley N.º 17.008** de 25 de setiembre de 1998 que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996 o la **Ley Cristal N.º 17.060** de 23 de diciembre de 1998 y su Decreto reglamentario N.º 30/003 de 23 de enero de 2003.

En la primera de las normas mencionadas, se establece precisamente la necesidad de adoptar medidas preventivas orientadas, entre otras cosas, “**a prevenir conflictos de intereses**”.

Concretando tales objetivos, el **Decreto reglamentario N.º 30/003** describe en su artículo 12 las conductas que se definen como contrarias a la probidad en la función pública, incluyendo, entre otras:

... 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.

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.

Jornada de Transparencia de ASSE

E) Usar en beneficio propio o de terceros información reservada o privilegiada de la que se tenga conocimiento en el ejercicio de la función.

Asimismo, el artículo 17 regula las implicancias, disponiendo que:

El funcionario público debe distinguir y separar radicalmente los intereses personales del interés público (artículos 21 y 22 numeral 4 de la Ley N.º 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.²³

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 (artículo 22 numeral 4 de la Ley N.º 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.

Por su parte, el inciso primero del artículo 25 del Decreto N.º 30/003 regula la prohibición de contratar con el organismo a que los funcionarios pertenecen, exceptuándolos sin embargo cuando ***“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”***.

Igual sentido tiene la disposición contenida en el **artículo 72 del propio TOCAF**, cuando impone la excusación para la intervención en el proceso de contratación cuando estén presentes lazos de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad, o vínculos de índole profesional, laboral o empresarial. Esta incompatibilidad alcanza a los ordenadores, asesores, funcionarios públicos, aquellos que desempeñen una función pública o mantengan vínculo laboral de cualquier naturaleza ***“de los órganos competentes de la Administración Pública”***. Nuevamente en

²³ Los destacados en el presente apartado nos pertenecen.

este artículo la referencia se hace **al órgano competente y no a la persona jurídica**.

No es diferente el fundamento del **artículo 3.º del Decreto N.º 500/991** de 27 de setiembre de 1991, que desarrolla el principio de imparcialidad que recoge el artículo 2.º del mismo decreto:

Los funcionarios intervinientes en el procedimiento administrativo deberán excusarse y ser recusados cuando medie cualquier circunstancia comprobable que pueda afectar su imparcialidad por interés en el procedimiento en que intervienen o afecto o enemistad en relación a las partes, así como por haber dado opinión concreta sobre el asunto en trámite (prejuzgamiento).

A partir de lo expuesto, puede concluirse que también la interpretación a la luz de la *ratio juris* y la finalidad del numeral 1.º del artículo 46 del TOCAF abonan la perspectiva de que no existe impedimento para contratar con el Estado cuando no se es funcionario o no se tiene relación laboral con la **“Administración contratante”** en el sentido de dependencia o repartición bajo jerarquía del ordenador del gasto respectivo. Ello es así porque **el que no mantiene vínculo con la dependencia o repartición estatal contratante no puede incurrir en situación alguna de conflicto del interés público con el privado**.

II.4. Con el Método Histórico

Ninguna conclusión diversa de la que viene sosteniéndose deriva de la aplicación del criterio de interpretación histórico o genético, que analiza los antecedentes de la norma.

Como no podía ser de otra manera –desde su primera redacción–, en el **artículo 487 de Ley N.º 15.903** de 10 de enero de 1987, y a través de los textos dados por el **artículo 524 de la Ley N.º 16.736** de 5 de enero de 1996, el **artículo 27 de la Ley N.º 18.834** de 4 de noviembre de 2011 y el **artículo 22 de la Ley N.º 19.355** de 19 de diciembre de 2015– se ha mantenido la mencionada *ratio juris* del precepto.

II.5. Interpretación Conforme a la Carta

Legalidad, Seguridad Jurídica, Interpretación Estricta

También corresponde considerar el criterio de interpretación conforme a la Constitución, optando por aquella interpretación que resulta compatible con esa norma superior de la que dicho precepto constituye una aplicación.

En el caso, **la interpretación conforme a la Carta impone evitar la interpretación correctora extensiva cuando se trata de normas de excepción o prohibitivas, como la que instituye un impedimento para contratar con el Estado.** Ello es así porque dicha interpretación extensiva vulnera el **principio constitucional de legalidad** recogido en el artículo 10:

Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados.

Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Guastini define a la interpretación correctora como *“toda interpretación que no atribuya a un texto normativo el significado literal más inmediato sino un significado distinto”*.²⁴ Como agrega el autor, **la interpretación correctora puede ser restrictiva o extensiva.** Es restrictiva cuando excluye de su campo de aplicación algunos supuestos de hecho que según la interpretación literal se incluirían en él; y es extensiva cuando incluye supuestos de hecho que según la interpretación literal no quedarían incluidos.

Es de general aceptación que, en materia de derechos fundamentales, las excepciones deben mirarse bajo interpretación estricta.

En tal sentido ha dicho la **Corte Constitucional de Colombia**: *“Siendo la norma demandada una norma de carácter exceptivo, es de interpretación restrictiva, por lo cual debe enumerar y mencionar en forma muy precisa los eventos que quedan por fuera de la regla general. Así pues, por razones*

²⁴ GUASTINI, Riccardo, Distinguiendo: Estudios de teoría y metateoría del Derecho, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 21.

de técnica legislativa, se imponía al legislador ser muy claro, nombrando específicamente los casos exceptuados ...” (Sentencia C-158/97).

En tal orden de ideas, **las normas que establecen inhabilidades o impedimentos**, en cuanto crean excepciones a la regla general que es la capacidad de las personas, son de interpretación restrictiva.

El mismo Tribunal colombiano ha expresado sobre el particular: *“Las inhabilidades son impedimentos establecidos por la Constitución o la ley, que restringen el ejercicio de ciertos derechos ... Por ello, su interpretación es restrictiva de suerte que no puede darse aplicación extensiva a casos o personas que no se encuentren dentro de las inhabilidades estrictamente establecidas en la ley”* (Sentencia C-1029/04).

También ha señalado la **Suprema Corte de Chile**, la improcedencia de la interpretación correctora extensiva en materias de Derecho público, sobre todo en la aplicación de normas de excepción y sanciones: *“... Más aún aceptar una interpretación extensiva o analógica implica vulnerar el principio de legalidad que emana de la Constitución Política, toda vez que al ser concebido éste como una habilitación o autorización a los órganos del Estado para que puedan actuar las facultades que se entregan a la administración tienen por esencia una naturaleza excepcional y no puede ser extendida su aplicación más allá de lo estrictamente permitido por la norma”* (Sentencia 995-2008 de 15 de mayo de 2008).

En nuestro país, tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) como la Suprema Corte de Justicia (SCJ) se han pronunciado en el mismo sentido, en diversas sentencias. A vía de ejemplo:

- a. **Sentencia del TCA** 497 de 18 de agosto de 2016 – *“De esta manera, entienden que la parte actora pretende extender indebidamente el alcance del artículo 65 que, por establecer una excepción al régimen general, debe ser interpretado en forma estricta”*.
- B. **Sentencia de la SCJ** 597 de 8 de mayo de 2017 – *“... toda diferenciación será de excepción y por ende de interpretación estricta, y requerirá una justificación apropiada, como en toda limitación de un derecho humano”*.

Jornada de Transparencia de ASSE

- c. **Sentencia de la SCJ** 159 de 27 de junio de 2008: “... *Y como excepción, limitada y de interpretación estricta*”

Tampoco puede desatenderse que otro principio constitucional que se vería vulnerado con una interpretación extensiva, es el de **seguridad o certeza jurídica**, recogido en el artículo 7º de la Carta. La importancia del respeto de este principio radica en la **necesidad de que los sujetos puedan anticipar las consecuencias de sus actos**.

II.6. A la Luz de los Principios Generales del Procedimiento

Por tratarse de una cuestión que se plantea en el marco del procedimiento especial de contratación, deben verse asimismo los principios generales rectores de dicho procedimiento, tanto como los principios generales del procedimiento administrativo general que resultan relevantes al caso.

Los primeros se encuentran recogidos en el **artículo 149 del TOCAF**, el que preceptúa que se adopten como **criterio interpretativo para resolver las cuestiones** que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes. Entre ellos cabe destacar los principios de **flexibilidad, concurrencia** en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas, **razonabilidad, materialidad** frente al formalismo, **transparencia y buena fe**.

No se cumpliría con estos principios si se extendieran los impedimentos más allá de lo que la norma estrictamente regula; **se comprometería la finalidad de mayor concurrencia** en los procedimientos, **se optaría por una aplicación irrazonable y formalista** del precepto. A su vez, **es en aplicación de los principios de transparencia y buena fe, que el antes mencionado inciso primero del artículo 25 del Decreto N.º 30/003, prevé la excepción de la prohibición cuando se informa por escrito la situación del funcionario**.

En cuanto a los principios del procedimiento administrativo general, **se iría contra la regla de Derecho recogida en el numeral 1.º del artículo 46** en análisis, por la vía de una indebida interpretación extensiva, afectando así el

principio de legalidad objetiva recogido en el artículo 2.º, literal b) del Decreto N.º 500/991 ya citado.

II.7. A la Luz de la Interpretación Realizada por el Propio Poder Ejecutivo

Actos Propios y Confianza Legítima

No es escaso el dictado de Resoluciones del Poder Ejecutivo que **utilizan la expresión “administración contratante” para referir a dependencias ministeriales**. Entre ellas pueden citarse las siguientes: 370/017 de 24 de abril de 2017, 1073/016 de 19 de diciembre de 2016, 824/016 de 28 de julio de 2016, 985/015 de 3 de noviembre de 2015.

Así, por ejemplo, la Resolución 824/016, que aprueba un Pliego de Condiciones, expresa en el mismo: *“El Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Uruguaya (CGFAU- DINACIA), en adelante, el “MDN- FAU”, la ‘Contratante’ o la ‘Concedente’, indistintamente), invita a participantes interesados en presentar ofertas ...”*.

Tal empleo de los términos jurídicos, incluso en el contexto de normas que regulan incompatibilidades de funcionarios vinculados a empresas privadas, no es nuevo. Ya Cassinelli menciona, en una vieja nota de 1964, el **empleo anfibológico por el Poder Ejecutivo de la expresión “órgano”**, para referir tanto a la persona jurídica como al instrumento técnico jurídico a través del cual la persona jurídica expresa su voluntad.²⁵

En este sentido, cabría convocar la **“Teoría de los actos propios de la Administración”**, conforme a la cual la Administración no puede adoptar válidamente conductas contradictorias con las legítimamente adoptadas anteriormente. Esta teoría es esencial al Estado de Derecho, se encuentra fuertemente ligada con el ya mencionado principio de seguridad y con el **“principio de confianza legítima”**.

²⁵ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, Alcance de la incompatibilidad de los funcionarios técnicos vinculados a empresas privadas, Rev. de Derecho, Jurisprudencia y Administración, T. 61, N.º 1-12 c3, Mont., 1964.

En efecto, como señala Durán²⁶, el **volver contra actos propios y frustrar una expectativa creada por estos actos –cualquiera que sea el nombre que se le dé a esa figura– puede sin duda ser una conducta contraria a la buena fe, al Estado de Derecho, a la seguridad jurídica, a los derechos fundamentales, a la equidad o a la justicia natural, contraria a alguno de esos principios o instituciones o, incluso, a todos ellos.**

III. Conclusiones

1. Toda aplicación normativa implica interpretación, ya que ambas operaciones son interdependientes.
2. La Teoría General del Derecho (en gran medida recogida en el Título Preliminar del Código Civil) identifica como criterios de aplicación e interpretación de la Ley, los siguientes: gramatical, lógico sistemático, histórico, teleológico y de interpretación conforme a la Constitución, recomendándose emplearlos de manera complementaria.
3. Aplicados dichos métodos a la interpretación de la expresión “*Administración contratante*” en el artículo 46, numeral 1.º del TOCAF, resulta que:
 - a. Con aplicación del criterio gramatical, significa la “*Administración que contrata*”, a ser identificada en cada caso, en el “*conjunto de las entidades estatales en cuanto desarrollan función administrativa*”.
 - b. Investigando con aplicación del criterio lógico-sistemático, hallamos que:
 - bi. Varias disposiciones del propio TOCAF utilizan otras expresiones como “*ente público contratante*” o “*empresa contratante*”, que claramente refieren a la “*persona jurídica*” que contrata. En algún caso, como el de empleo de “*organismo contratante*”, refieren unas veces a “*persona jurídica*”, y otras a “*dependencia o repartición administrativa*”.

26 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Actos propios. Confianza legítima. Expectativa plausible en Casos de Derecho Administrativo, Mont., tomo V.

- bii.** Específicamente respecto de la expresión “*Administración contratante*”, se advierte que el numeral 1° del artículo 43 nos remite a las dependencias en cuyo ámbito de competencia actúan los “*ordenadores de gastos*”; en el artículo 63 se alude al resguardo de las ofertas presentadas en las reparticiones respectivas, y en el artículo 75, a la dependencia bajo jerarquía del ordenador con competencia para autorizar la cesión de un contrato.
- biii.** En definitiva, la interpretación gramatical y contextual del primer numeral del artículo 46 apunta en el sentido de que el legislador ha utilizado las expresiones “*empresa contratante*” o “*ente contratante*” cuando ha querido referir a la “*persona jurídica contratante*”; en cambio, ha empleado la expresión “*Administración contratante*”, para aludir a las diversas dependencias o reparticiones bajo jerarquía de los ordenadores de gastos.
- 4.** Con criterio teleológico, advertimos que el numeral primero del artículo 46 se dirige a prevenir los conflictos de interés en la contratación del Estado, como una norma más entre las que dictan reglas de conducta de la función pública (Leyes N.º 17.008 y N.º 17.060, Decreto reglamentario N.º 30/003, por ejemplo). En el caso del Decreto N.º 30/003, se exceptúa de la prohibición de contratar con el organismo a que pertenece el funcionario, a los 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*”. Igual sentido tienen las disposiciones contenidas en el artículo 72 del propio TOCAF y en el artículo 3.º del Decreto N.º 500/991, aplicaciones ambas del principio de imparcialidad.
- 5.** A partir de lo expuesto, puede concluirse que también a la luz de los criterios que consultan la *ratio juris* y la finalidad del precepto, la interpretación del numeral 1.º del artículo 46 del TOCAF conduce a la perspectiva de que no existe impedimento para contratar con el Estado cuando no se es funcionario o no se tiene relación laboral con la “*Administración*

Jornada de Transparencia de ASSE

contratante” en el sentido de dependencia o repartición bajo jerarquía del ordenador del gasto respectivo.

6. Ninguna conclusión diversa deriva de la aplicación del criterio de interpretación histórico o genético, que analiza los antecedentes de la norma.
7. Por su parte, la interpretación conforme a la Carta impone evitar la interpretación correctora extensiva cuando se trata de limitación de derechos fundamentales por normas de excepción o prohibitivas, como la que instituye un impedimento para contratar con el Estado. Como señalan la doctrina y la jurisprudencia comparadas, ello es así porque dicha interpretación extensiva vulnera el principio constitucional de legalidad. Otro principio constitucional que se ve vulnerado con una interpretación extensiva, es el de seguridad o certeza jurídica, que tutela el derecho de los sujetos a poder anticipar las consecuencias de sus actos.
8. También se ven comprometidos con una interpretación extensiva en el caso, los principios de legalidad objetiva, flexibilidad, concurrencia en los procedimientos competitivos para el llamado y la selección de ofertas, razonabilidad, materialidad frente al formalismo, transparencia y buena fe.
9. El propio Poder Ejecutivo ha interpretado la expresión “*Administración contratante*”, para referir a dependencias o reparticiones de la Administración Pública, como ocurre en las Resoluciones 370/017 de 24 de abril de 2017, 1073/016 de 19 de diciembre de 2016, y 824/016 de 28 de julio de 2016, 985/015 de 3 de noviembre de 2015, entre otras, lo que permite convocar la “*Teoría de los actos propios de la Administración*”, con su correlato de la “*confianza legítima*” generada por dichos actos en los administrados.

Muchas gracias por la invitación, en particular a ASSE, especialmente en las personas de los doctores Brener y Pérez Irureta.

Es todo un desafío exponer en último término, después de una disección normativa como hizo la Dra. Vázquez, y de un análisis profundo como el que realizó el Dr. Delpiazzo. Evidentemente, me quedan pocos conejos por sacar de la galera.

Me permito iniciar con una digresión y antes de avocarnos al tema de la relación entre la transparencia y la motivación, referir a algún punto de los que se estaban discutiendo en las exposiciones anteriores y en las intervenciones del público. Me parece extremadamente interesante la cuestión final, relativa a cuándo deben ejecutarse las sanciones administrativas. Esta interrogante y su respuesta dependen ciertamente del derecho positivo, pero muchas veces él nos genera también incertidumbres. Menciono en este sentido, que la confusión respecto de acto firme y acto definitivo llega en algunos casos al nivel legislativo. Por ejemplo, en el Código Tributario –abonando la importancia de que la confusión sea prevenida–, el juicio ejecutivo se abre una vez que existe lo que el Código llama *acto firme*, cuando en realidad es *acto definitivo* porque dice que el juicio ejecutivo que se suspende durante la tramitación de la acción de nulidad. Por ello adhiero al planteo del Dr. Delpiazzo en cuanto a que el derecho positivo debe ser interpretado de manera coherente con los principios generales, y por ello creo que hay un argumento adicional para entender que la inscripción de los antecedentes en el RUPE debe operar cuando existe acto firme. Analizar esto es bien interesante porque nos replantea la naturaleza misma de las medidas que refieren a la inscripción en los registros, es decir si son en sí mismas sanciones o son meros aportes de información para la valoración. Anticipo mi opinión en el sentido de que es lo primero, o mejor, un aspecto vinculado a la eficacia de lo primero, es decir, los efectos que genera una sanción. Hay, entonces, una cuestión que me parece bien importante reafirmar: cuando hay sanciones de por

Jornada de Transparencia de ASSE

medio, tenemos que respetar el principio de inocencia, y si hay alguien está discutiéndolo jurisdiccionalmente, entonces los efectos de ese acto, por más que el acto sea definitivo administrativamente, van a tener que tener siempre la garantía de esa instancia de defensa. Solución que opera si se visualiza el problema tanto desde las garantías como desde los dictados de la buena administración, porque si anticipamos la sanción, el problema es que a veces el que se precipita, se precipita. Y así, la Administración –que es decir todos nosotros– puede terminar pagando mucho más de lo que quiso prevenir.

Me excuso por invadir el tema del Dr. Delpiazzo, pero me no pude resistir la tentación de adherir al sentido que daba a su reflexión.

Yendo a lo que me asignaron, asumo que el título es un poco grandilocuente. Especialmente cuando, como me acaban de decir, que no todos en la sala son abogados y ven la palabra motivación en tipografía grande.

Es común que en el Derecho, en particular el derecho administrativo, recurramos a vocablos polisémicos. Y motivación es uno de esos casos.

Para graficar el tenor de precisión que nos exigen algunos conceptos, me permito contarles una anécdota que durante mi primer año de aspirantía, viví junto al recordado Carlos Labaure, querido profesor y amigo que nos acaba de dejar.

Carlos tenía una paciencia infinita para con el error del otro. Entre esos errores se encuentra, sin dudas, la falta de dedicación al estudio, muy especialmente si uno es estudiante.

Un día preguntó Carlos: “¿qué es la motivación?”. Y con mucho entusiasmo levantó la mano un muchacho en el fondo de la clase y dice, con tono grave y seguro, que “la motivación, como dice el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil –a quien había escuchado en esos días como funcionario novel que luego reconoció ser este muchacho– es que el funcionario sienta ganas de hacer cosas y esté involucrado, que tenga la camiseta puesta”. Labaure debió entonces recalcar que el entusiasmo no siempre va de la mano de la precisión terminológica. Y que el involucramiento, tal como hablamos de motivación en sentido corriente, no aplica en el Derecho Administrativo.

Aclaro entonces que no vamos a hablar de motivación en el sentido futbolístico o psicológico, sino que nos encargaremos de analizarla en sentido jurídico. Luego hablaremos de transparencia y cómo está vinculado este concepto junto con el de buena administración en el ámbito del Derecho Administrativo, particularmente en las contrataciones administrativas.

Buena administración y fundamentación de las decisiones

Si pudiéramos hacer un escaneo cerebral, me temo que a la mayoría nos encontrarían tres o cuatro estructuras cromosómicas berrinchudas que son la explicación de algunas de nuestras decisiones. Me temo que en muchos de nosotros si esas estructuras pudieran decodificarse surgiría el siguiente texto: “¡porque lo digo yo!”.

Tal estructura mental que pone un mojón final en las discusiones, mezcla de argumento de autoridad con inseguridad de las propias argumentaciones, opera en el ámbito de la vida privada de manera bastante frecuente, y es de por sí criticable. Pero representa un impulso inaceptable en las Administraciones Públicas, porque quienes desarrollamos una función pública estamos ejerciendo un poder que no es nuestro, y entonces *lo que digo yo* no es solo lo que digo yo, sino que *es lo que dice la Administración*, dado porque como funcionario estoy ejerciendo un poder que no es mío.

La autoridad, el poder, se confiere para atribuir ciertos efectos a las decisiones, no para santificar las causas de esas decisiones, excusando al agente de justificar racionalmente sus opciones. Tenemos razón porque aplicamos la razón, no porque ostentamos un cargo.

Motivar implica, siempre, expresar adecuadamente los fundamentos de lo decidido. A veces las mejores intenciones nos pueden salir mal porque no explicamos debidamente aquellos fundamentos que nos llevan a tomar una decisión y sus alcances.

Entonces, lo primero que vamos a traer a colación es el concepto de *buena administración* y para reafirmar la tendencia usual, como reflexionaba recién la Dra. Vázquez, lo primero que hice fue ir al diccionario. En un sentido literal

Jornada de Transparencia de ASSE

lo bueno es aquello “*de valor positivo o acorde con las cualidades que cabe atribuirle a la naturaleza o al destino*”, después dice “*útil y a propósito para algo*”. Entonces, esta idea de bueno tiene una esencial vinculación con la finalidad, se es algo *bueno* para algo. Y la Administración es para servir, como acaba de decirlo también la Dra. Vázquez, o como decía el profesor Brito, administrar involucra una actividad de carácter esencialmente vicarial, está confeccionada no para sí, sino para los demás. Por eso decimos que ella no puede sino ser buena.

Durán Martínez, que ha estudiado el punto en un trabajo muy desarrollado que publicó en 2010, agrega una definición que me parece que es bien interesante porque nos va introduciendo en el ámbito de lo jurídico, al decir que esta expresión involucra elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, es decir, la relación que existe entre lo que voy a hacer como funcionario y lo que tengo que obtener. Y luego, deberá poder atribuirse el carácter de *bueno* tanto a lo que hago, como a lo que obtengo. Es decir, no solo se trata llegar al fin, sino es que el *cómo* voy a llegar a ese fin y es obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo. Y ahora hemos evolucionado y asumimos que el estatus de bueno involucra también actuar con transparencia y con publicidad.

¿Cuál es la relevancia de este concepto de *buen administración*?

Por supuesto que estamos frente a un precepto que tiene una relevancia ética. Ciertamente también involucra a la Administración con el fin debido y, por ende, a la corrección o de acuerdo a las prácticas operativas buenas, es decir, a la búsqueda de la virtud –hábito operativo bueno– fundamental en un ser instrumental como es la administración y que sirve a otros pues para ello existe.

Pero en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de buena administración –y esto es importante– tiene una entidad jurídica. No es un consejo, no es una categoría abstracta, sino que tiene practicidad innegable, y consecuencias concretas. Está en el artículo 311 de la Constitución y veremos la relevancia del fin involucrado en la norma.

En cualquier juicio, los efectos de un fallo se aplican entre las partes que están involucradas en el diferendo. El juicio en el TCA no se escapa de esas características, es un proceso de carácter subjetivo y el acto puede ser anulado, pero lo será respecto de la persona que promueve la acción. Por ende, si el Dr. Delpiazzo impugna un Decreto y yo no lo impugné y perdí la chance, el Decreto se le anula a él, pierde trascendencia formal para él, pero sigue perviviendo a mi respecto.

Ahora bien, el artículo 311 involucra a la *buena administración* como una justificación para que el Tribunal extienda los efectos del fallo con carácter general, es decir que se les aplique a todas las personas. Por ende, el Tribunal, que no pueda hacer otra cosa que apreciar la legalidad de los actos, tiene en la *buena administración* un estándar que no puede ser otra cosa que de legalidad, para extender los efectos de su fallo a todos los ciudadanos.

Esto nos hace decir la buena administración no debería asociarse al mérito o a la oportunidad, como pensaban y sostenían maestros de la talla de Giorgi. Hoy la doctrina mayoritaria sostiene que se trata de un concepto vinculado a la legalidad. Este concepto de legalidad, entonces, nos lleva a la idea de que la Administración no puede sino ser buena, solo puede actuar conforme al fin debido y no tiene otra forma de actuar que no sea conforme ciertas reglas que son propias de un estándar jurídico de eficiencia y eficacia que llamamos *buena administración*.

Luego cabe preguntarse cuál es el contenido de ese estándar.

Al hurgar sobre él apreciamos desde un comienzo lo importante es que la Administración primero debe lograr los objetivos planteados, eso sería eficacia. Luego, debe lograr los cometidos planteados, pero además debe lograrlo con el menor costo posible, lo que implica además de eficaz, ser eficiente. Pero, cuidado, eficiencia y eficacia en el derecho público, para el Estado y sus administraciones no es la eficiencia y la eficacia en sentido puramente economicista.

La *buena administración* atiende a la satisfacción del interés general, esa es su última finalidad. Y sabemos que el interés general involucra al bien común, que es por tal, participado. Es algo en lo que nos sentimos

Jornada de Transparencia de ASSE

incluidos aun cuando en el caso concreto sea incluso contrario a nuestro interés personal. De este modo, cuando la Administración va a decir algo no puede solamente pensar en un objetivo puntual obviando los intereses y derechos que se encuentran también vinculados con ese objeto a decidir.

Eficiencia y eficacia implicarán entonces, satisfacer el fin debido con el menor coste posible. Y cuando hablamos de coste referimos tanto al material como el inmaterial, es decir sin aplicar innecesariamente recursos económicos y, además, cuidándose también de afectar innecesariamente intangibles, derechos o intereses legítimos de los administrados.

Buena administración, publicidad y transparencia

Habíamos dicho que la buena administración involucra necesariamente a la transparencia. En este punto, publicidad –que de ahí viene la idea de República– y transparencia hacen necesariamente a la ratificación de los principios de Derecho Público, que involucran a la gestión administrativa en general y a la contratación administrativa en particular.

En este marco la transparencia, y hay que tenerlo presente, está ínsita o presente en las preocupaciones globales y los organismos internacionales también hacen hincapié en este tema, por lo tanto, nosotros que no somos una isla estaremos enfrentados a instrumentos del Derecho Administrativo Global que nos van a decir de una preocupación por el camino a andar. Por ejemplo, la OCDE a través de su Consejo, tiene una resolución específica sobre la integridad en las contrataciones administrativas, y manifiesta tres o cuatro puntos importantes en una estrategia de combate de la corrupción. Plantea la existencia de compromisos de los gobiernos en la materia; en también indica la importancia de señalar responsabilidades, establecer de estrategias y, finalmente, la necesidad de consagrar normas adecuadas. Y cuando habla de las normas dice que las normas deben garantizar efectivamente la vigencia de la transparencia porque son una herramienta básica para la lucha contra la corrupción. Por ende, si no tenemos normas claras y eficientes en la lucha contra la corrupción, nos apartamos de los estándares internacionales lo que tiene, naturalmente, consecuencias.

Parte II - Panel académico

El profesor Carlos Delpiazzo nos habla de la transparencia en tres dimensiones, una ética, otra tecnológica y otra jurídica. En este último aspecto, la Prof. Vázquez recién mencionaba a la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, que está ratificada por la ley 17.008 integrando derecho interno de nuestro país y expresamente establece el compromiso de Uruguay respecto de la creación o la generación de sistemas de contratación de funcionarios y adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Es decir, el aspecto de la publicidad y la transparencia están comprometidos en la legalidad de la actuación administrativa. También, obviamente, hay una dimensión ética que ya hemos visto, y una dimensión tecnológica, lo que es decir hoy contamos con las posibilidades para hacer efectiva la transparencia, pero a mí me parece relevante insistir en este tema, ya que no se agota en las posibilidades de acceso, sino en la orientación racional para permitir el acceso. Esto involucra la forma en que se facilitan o diagraman los portales de acceso. Creo que hemos evolucionado mucho en ese sentido. Hubo una época en que nos contentábamos con decir que estaban todas las resoluciones “colgadas en la web”, pero el buscador de las resoluciones luego llevaba al incauto explorador a la página de trámites, o a una decena de pasos intermedios o resultados “ruidosos”. Tiene que existir una conexión tecnológica como componente de la transparencia para que ella sea efectivamente conseguida.

Ahora, más allá de que está consagrado en una norma legal o en un tratado, lo más importante es que sin transparencia, a mi juicio, no hay República. Ella implica precisamente el compromiso, el vínculo y atributo de “las cosas” por ser “públicas”. Por ende, la transparencia está asociada, con el artículo 72 de la Constitución. No precisamos ninguna ley, no precisamos ninguna disposición reglamentaria, ni ningún compromiso internacional para saber que la transparencia es un deber de actuación administrativa. Y ello porque es inherente a la *forma republicana de gobierno*.

Otro aspecto a considerar es que la transparencia debe ser completa. Hablamos muchas veces de transparencia activa, transparencia pasiva, y generamos categorías o clasificaciones más o menos elaboradas.

Jornada de Transparencia de ASSE

Pero, ¿alcanza con poner la información a disposición haciendo que sea fácilmente accesible o responder a las solicitudes de información cuando nos la piden?

Entiendo que no es suficiente. Para hacerlo gráfico, un vaso es transparente, pero si lo relleno con refresco cola, deja de serlo.

Para poder hablar de efectiva transparencia, es necesario algo más que permitir acceder a la resolución y a su contenido.

Tanto como acceder a la información, tengo que generar herramientas para entender cuál es el razonamiento que sigue el que decidí, es decir, llegar a los fundamentos de esa decisión.

Por ende, no hay transparencia sin debida motivación, la motivación en términos jurídicos y no psicológicos, como comenzamos esta exposición. Se trata de la explicitación, la explicación clara y comprensible de los fundamentos de un acto; poner a la luz las razones que llevan a su dictado, tanto las de hecho como las de derecho.

Me atrevo a dar un paso más. Entiendo que la motivación adecuada, reclama exponer o señalar claramente todos los supuestos que permiten evaluar cómo se han verificado y considerado los presupuestos que llevaron al dictado del acto. Ello involucra la competencia del órgano que va a actuar, los hechos y el derecho.

La exigencia de debida motivación, sin dudas, tiene un valor ético: cuando se ejerce un poder público se está ejerciendo un poder ajeno. Y por ello, se debe de rendir cuentas de ese poder que se ejerce y de la forma en que se está ejerciendo.

Permite el control para mejorar a la Administración, fomenta la cultura de la rendición de cuentas y, fundamentalmente, se erige en una garantía porque permite conocer efectivamente al razonamiento de quien llegó al dictado de la decisión para poder defenderme en caso de que esa situación o ese acto me resulten lesivos. Quizás por esto el Prof. Cajarville apunta, con acierto, que en la contratación administrativa existe una vinculación intensa entre la motivación y las garantías del debido procedimiento

El contenido de la debida motivación

¿Qué debe estar presente en la motivación de una resolución para considerarla suficiente?

Para empezar con un plan de simplificación, deben figurar los hechos, el derecho, el fin y el vínculo que existe entre los supuestos de hecho y el contenido de la decisión.

Estos elementos tienen que estar manifestados por la Administración. Puede que no estén en la resolución, en su texto, pero tienen que aparecer del expediente. Por ende, si Ustedes tienen que realizar cualquier actuación administrativa y, por ejemplo, labran un acta, de esa acta va a surgir buena parte de la motivación de una decisión. No es necesario que ustedes sean quienes resuelven, pero de seguro estarán participando en los fundamentos de la resolución. Se me ocurre que sería provechoso hacer siempre una especie de punteo de control, un *checklist* o de test que nos ayude a razonar cuándo estamos fundamentando bien o mal.

La primera pregunta que tenemos que hacernos, poniéndonos en el lugar del destinatario del acto o quien debe controlarlo, y por ende reclamara en la motivación, es *quién ha resuelto*.

Responder adecuadamente y explicitar sobre quién actúa es medular y va mucho más allá de lo obvio que parece.

Me atrevo a plantearlo porque creo que es una experiencia relativamente común la de asistir a ciertas falencias en algunos actos. Creo que a todos nos ha tocado encontrarnos con notificaciones en las cuales no surge claramente qué órgano ha actuado ni qué tipo de poderes se atribuye.

Identificar adecuadamente el órgano que actúa, es central. Pero, además, invocar las normas que le atribuyen la competencia –que son parte del derecho que integra el motivo– y a qué título se ejerce, establecer si son atribuciones propias o son atribuciones delegadas.

En el caso de la delegación esta cuestión es medular porque quien actúa no ejerce competencias propias, pero además, porque no todas las resoluciones

Jornada de Transparencia de ASSE

que deciden delegar atribuciones son publicadas en el Diario Oficial, de modo que no tienen cómo ser conocidas por los administrados. En estos casos, la ocasión debe ser propicia para que exista control sobre la verificación de la hipótesis prevista en la resolución delegatoria. Pero si estos aspectos no figuran en el acto, mal pueden ser controlados.

Por otra parte, si no se transparenta que las competencias ejercidas lo son por delegación, respecto del particular se puede generar una disminución de garantías (al inducirse en error la forma en que se debe recurrir la resolución) o incluso una afectación de la eficacia formal del acto (ya que si no se alega la delegación pueden entenderse que el órgano se atribuye una competencia que no es suya, incurriendo en una verdadera ilegitimidad).

La única manera en la cual se puede saber cómo impugnar, determinar la responsabilidad o definir la imputación de los efectos del acto, se deriva de la explicitación del ejercicio de atribuciones delegadas, si fuere el caso.

También determinar el alcance de la función que se está ejerciendo es relevante. Definir si se trata de un informe o una resolución, también genera consecuencias respecto del procedimiento. Debo confesar que veo, con mayor frecuencia de la esperada, que se dictan decisiones con forma de resolución cuyo último punto es conferir vista, entonces se genera una confusión innecesaria en el procedimiento.

Luego, la motivación alcanza a la expresión de los hechos, es decir el “porqué” de la resolución. Esto, en la técnica de elaboración de las decisiones, es lo que llamamos los “Resultandos”.

Habrá que describir adecuadamente qué hechos se están considerando. De lo contrario, como funcionario, actuaré con opacidad si no voy a permitir que el administrado pueda entender mi razonamiento. Es más, puede –con altas probabilidades– que ese acto sea anulado porque yo no lo expliqué adecuadamente. Cabe recordar que, para el TCA, la falencia en la motivación no es un mero tema de formas, sino que se trata de un vicio de fondo, no es subsanable. Si yo en tanto funcionario, no fundamento adecuadamente la resolución, se va a anular y no la puedo volver a dictar en un procedimiento posterior que pretenda reconstituir el expediente.

También habrá que asociar y describir adecuadamente la prueba de los hechos dados por ciertos, remitiendo concretamente a la que se considera relevante.

Será también necesario aclarar si se dan por ciertos determinados hechos porque se los considera notorios, así como el alcance de tal notoriedad como presupuesto para flexibilizar exigencias probatorias. Esto es muy importante ya que el TCA ha anulado actos por falencia en la motivación vinculada a hechos dados como notorios. En efecto, anuló en 2010 una resolución de la DGI que se basaba en la premisa de que la situación económica había cambiado luego de finalizada la crisis de 2002. Era cierto, la situación económica del país había cambiado pero lo que sucede es que la Administración no había explicado en qué medida había cambiado, qué magnitud había tenido el cambio. Era notorio que había cambiado, pero no explicó la ligazón lógica con lo que resolvió luego y anuló esa resolución.

Como funcionario debemos preguntarnos siempre entonces si estamos describiendo adecuadamente los criterios empleados para tener por probados determinados hechos. Y luego plantearme: ¿Se describió adecuadamente la relevancia que le adjudico a determinados hechos? ¿Se explicitaron los medios de defensa que se ejercieron y las razones por las cuales algunas se procesaron o no se procesaron? Si se ofreció prueba, ¿se explicó razonablemente porqué se rechazó algún medio? Todos estos elementos hacen a la motivación debida.

El Derecho que fundamenta la resolución también debe explicitarse. Habré de preguntarme entonces: ¿Estoy describiendo adecuadamente la normativa aplicable? ¿Estoy describiendo adecuadamente la forma en que interpreto ese derecho? ¿Describo adecuadamente porqué desecho las interpretaciones que plantea el administrado cuando le otorgué vista previa y la evacuó?

Si no explicito estos razonamientos, la motivación puede estar siendo afectada.

También se debe analizar si es necesario realizar una fundamentación detallada de la finalidad perseguida, y luego, cuál es el grado de suficiencia.

Jornada de Transparencia de ASSE

El funcionario habrá entonces de plantearse algunas interrogantes, y las respuestas deberán constar en la resolución.

¿Para qué se dicta el acto? Ese “*para qué*” no es otra cosa que el elemento teleológico del acto, la finalidad.

Si el fin surge de la norma que estoy aplicando, porque es reglado, es posible remitir a la finalidad de la norma. Con eso parece ser bastante, pero como la finalidad no siempre surge de manera prístina en la norma legal, entiendo que corresponde expresarlo para aclarar qué interpretación corresponde dar a la norma aplicada, aun cuando pueda pecar de reiterativo.

Además, y en esto Cajarville se aparta de la doctrina tradicional y creo que, con razón, es posible admitir un cierto grado de discrecionalidad en la finalidad cuando las normas atributivas de competencia determinan que existan dos o más fines legítimos a perseguir por el órgano actuante. La doctrina tradicional en nuestro país decía los motivos y la finalidad son la barra de hierro del derecho administrativo. Así lo decía Prat en su hora, Rotondo lo sostiene en la actualidad. Para estos autores el fin es uno solo y la Administración no lo puede apreciar discrecionalmente. Y lo que afirma Cajarville, con mucho tino, es que las normas pueden establecer distintas finalidades en juego y ahí lo que habrá que hacer es un juicio de ponderación y de adecuación.

En este supuesto, es decir, si admitimos que es posible la discrecionalidad, es preceptivo identificar la finalidad que se persigue.

Y finalmente, habrá el funcionario deberá cuidarse de explicitar las razones adecuadas o fundadas, lo que implica renunciar a la utilización de subterfugios argumentales. Los funcionarios somos seres humanos y no escapamos al llamado de ciertas tentaciones que esa misma naturaleza nos pone como desafíos. La pereza, el egoísmo, la egolatría, la veleidad y la soberbia, por citar algunos de esos cromosomas de los que hablaba al principio y que nos dicen a los gritos: “*esto es así porque lo digo yo*”, deben ser prevenidos.

Y a qué negarlo, los subterfugios argumentales muchas veces nos resultan una vía rápida para justificar lo que esa vocecita nos sopla al oído.

Arribamos entonces a un punto crucial, donde el funcionario se desprende de sus impulsos emocionales y debe resolver conforme los dictados de la razón.

Entre ellos, el apego a la lógica formal de las resoluciones.

Muchas veces caemos en el peor de los vicios, que es adornar las fundamentaciones con una cierta lógica, que en realidad no es más que una apariencia. Debemos pues, prevenir caer en lo que llamamos las falacias, que son argumentos que parecen buenos, pero en realidad son razonamientos viciados.

Entre ellas:

- la falacia o argumentación *ad hominem*, que consiste en responder un argumento con un ataque o refutación a la persona que lo emite o desarrolla, y no al argumento en sí mismo. Siempre digo que es un recurso un poco infantil, escolar. No se trata de responder porqué rompí un florero de mi abuela, sino en centrar la discusión en que mi hermano es mucho más travieso porque rompió un cuadro la semana pasada. Entonces si un administrado señala en los medios que no le dieron refugio en un hogar para desamparados y la Administración responde por la misma vía que esa persona tuvo antecedentes de consumo de drogas, no responde sobre lo que importa, que es su decisión de que los servicios funcionen de determinada manera, sino que trata de hacer menos creíble el argumento del otro a partir de reducir su prestigio. Eso es una falacia porque fundamento mi decisión sobre mi opinión del otro, pero no sobre los hechos ni sobre la racionalidad de mi propia decisión. Es bueno tener presente que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se muestra ajeno a estas cuestiones, les presta atención. Por ejemplo, hay una sentencia de 2016 donde se anula una resolución de un organismo público que era una sanción a un funcionario que, casualmente, había denunciado ciertas irregularidades en el manejo de los fondos del organismo. Le hicieron un sumario y lo sancionaron concomitantemente, de modo que entendió el Tribunal que lo que se buscaba era desacreditar la enuncia a partir del sumario.

Jornada de Transparencia de ASSE

- También hay falacias que involucran a la prueba. Una es la de la *petición de principio*, que consiste en dar por cierto algo que no necesariamente es así y que debería ser probado o sustentado. También la llamada *falacia de prueba suprimida*. Hay expedientes en los que los funcionarios actuantes parecen salir de shopping con la prueba. Parten de lo que consideran que sucedió, y entonces toman como relevante toda la prueba que visualizan como necesaria para llegar a sustentar la conclusión ya adoptada. Y en algunos casos es más grave, porque consciente o inconscientemente, se coloca en el carrito que sirve y se deja afuera –en el estante– la otra, la que perjudica la tesis que se quiere sostener. Y en realidad los principios de legalidad objetiva, verdad material, y el de probidad entiendo que también, obligan a visualizar de manera abstraída de todo interés o visión personal la prueba producida. La verdad será apreciada ya sea que le sirva al interés de la Administración –entendida en el sentido de las estructuras burocráticas, si es que lo hubiere– o no. Porque si en determinado caso la prueba determina que no corresponde aplicar una sanción o exigir un determinado sacrificio a un administrado, se habrá servido al interés general aplicando la solución legítima, aunque ella determine la frustración de un posible beneficio puntual a la estructura burocrática.
- Por razones de tiempo no será posible considerar las restantes falacias que señalamos en las transparencias, pero a cuenta de futuros desarrollos, menciono otros a los que frecuentemente nos vemos expuestos los funcionarios a la hora de fundamentar nuestras decisiones. Uno es la falacia del provincianismo, es decir, extender de manera no probada una premisa aplicable a un caso puntual, a todos los demás casos. También la falacia del hombre de paja, consistente en deformar la argumentación del oponente para generar un falso precepto, al cual luego atacar. Lo propio con la llamada argumentación *ad verecundiam*, es decir, la calificación de la razón de las argumentaciones sobre la base de la autoridad de quien las emite. Esta reflexión no va en contra de la doctrina como fuente del Derecho Administrativo, al punto que está reconocida en la Constitución

(art. 332), pero en todo caso nos convoca a reflexionar sobre los beneficios que otorga el recurso a la razón crítica.

Por último, fuera del ámbito formal del razonamiento, también debe aplicarse la razón para definir los parámetros sustanciales de la decisión.

Habré entonces de preguntarme si es razonable la decisión que voy a adoptar, si es proporcionada y si justifico debidamente esa afirmación mediante un simple test de proporcionalidad.

La doctrina alemana ha desarrollado la idea de proporcionalidad en tres medidas o manifestaciones: Necesidad, adecuación y proporcionalidad en sentido estricto.

Estas cuestiones deben estar expresadas debidamente para que la motivación sea completa, y cumpla con la finalidad de control insustituible que presenta.

Relevancia en la contratación administrativa

Estas reflexiones son especialmente relevantes en materia de contratación administrativa y estos conceptos se aplican en distintas etapas del procedimiento.

En la etapa previa están presentes, y hacen a la claridad de la Administración cuando proyecta y aprueba los pliegos, la accesibilidad a los antecedentes de dichos pliegos, explicitar las razones por las que se decide que algo es importante o sustancial, por qué si voy a comprar un material puedo admitir que tenga un componente tolerable o no tolerable, por qué un certificado es de determinada manera o de otra y por qué no se puede suplir, todas esas cuestiones deberán estar justificadas adecuadamente en los estudios previos.

Luego, en la interacción con los particulares hay aspectos muy relevantes que a veces pasan desapercibidos. Las consultas que se formulan respecto de los pliegos son centrales para determinar el entendimiento y el alcance

Jornada de Transparencia de ASSE

de las situaciones jurídicas que van a surgir en el llamado o incluso en el contrato. A veces desde el otro lado del mostrador, el abogado ve que sus clientes preguntan a la Administración sobre el pliego y la respuesta es lapidaria y a veces desconcertante, como una mera remisión a las cláusulas sobre las que se está preguntando. En estos casos, el esfuerzo por ahondar en la claridad de la respuesta me parece que nunca es excesiva y luego constituye una excelente base para motivar adecuadamente las decisiones en el futuro, porque si esa persona después se presenta con una oferta mal confeccionada a juicio de la Administración y es rechazada, es claro que tendremos un contencioso en ciernes. En ese caso, quizás el Administrado tenga razón porque no se lo aclararon adecuadamente en las respuestas al pliego. Y no reflexionamos que Administración tuvo la posibilidad de aclarar o incluso hasta modificar el pliego, evitando toda duda futura y la inseguridad consecuente. Pero en lugar de esto, vamos a tener un acto con potencialidad de ser anulado innecesariamente y la responsabilidad de la Administración asociada a este problema.

También en el análisis de las ofertas, cuya manifestación más relevante aparece en el informe de las comisiones asesoras. Son ellas quienes van a generar el corazón, el núcleo de la motivación. En este punto creemos que nunca está de más que los pliegos establezcan criterios objetivos de calificación. Ello otorga mayores garantías de apego a la legalidad, aunque debe recordarse que tales criterios objetivos también son controlables en términos de razonabilidad.

Finalmente, en la ejecución del contrato, la motivación vuelve a manifestarse como un requisito imprescindible para una correcta actuación administrativa. En la aplicación de sanciones, simplemente a modo de ejemplo, o incluso en la definición de la finalización de un contrato por incumplimiento, debemos pensar que la Administración puede estar en un marco de relacionamiento incidido por el derecho privado, pero ella no es ni puede ser, jamás, ajena a los dictados del Derecho Público cuando desarrolla un procedimiento administrativo tendiente a adoptar una decisión.

Parte II - Panel académico

En resumen, motivar adecuadamente las decisiones administrativas es un componente central de la idea de transparencia. El foco en la evolución tecnológica, en la aparición de portales de fácil accesibilidad es un presupuesto necesario para acceder a lo verdaderamente importante: los alcances y fundamentos de la voluntad administrativa. No basta saber qué decidió la Administración, sino además, saber en base a qué lo decidió.

Agradecemos la presencia de los tres expositores y de todos ustedes, damos por finalizada esta III Jornada de Transparencia, agradecemos nuevamente la presencia de todos los que aquí colmaron esta sala y que tengan todos muy buenas tardes. Muchas gracias.

EL CONCEPTO DE ACTO FIRME Y LA INSCRIPCIÓN DE SANCIONES EN EL RUPE

GABRIEL DELPIAZZO ANTON ^{1(*)}

1.- INTRODUCCIÓN

Buenos días a todos. Es un gusto poder compartir esta mañana con ustedes, por lo que agradezco a ASSE esta oportunidad y personalizo el agradecimiento en el Dr. Nicolás Brener por la invitación.

Además, los felicito por esta III Jornada de Transparencia, por todo lo que significa hacer una tercera jornada consecutiva sobre este tema: la consciencia de que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia requiere trabajo; que no basta con el discurso, sino que la transparencia se demuestra en la labor de todos los días; que transparentar hace a nuestro rol de servicio como servidores públicos; que mostrar lo que hace la Administración es lo que le da legitimidad frente a la ciudadanía a la que se debe.

También agradezco la posibilidad de compartir esta Mesa con dos grandes profesores de nuestra Facultad de Derecho y más grandes amigos, como lo es la Prof. Cristina Vázquez y el Prof. Miguel Pezzutti.

Dicho esto, paso al análisis del tema que se me encomendó, consistente en el concepto de acto firme y la inscripción de sanciones en el RUPE. Como el título lo indica, ello implica examinar dos aspectos bien claros y conexos: el concepto de acto firme y los requisitos que se deben cumplir para inscribir sanciones en el Registro Único de Proveedores del Estado.

^{1(*)} Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay; Docente Ayudante de Derecho Administrativo y Ayudante del Instituto de Derecho Administrativo de dicha Universidad; Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo; y Máster Oficial en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid.

2.- CONCEPTO DE ACTO FIRME

Empecemos por el primero: ¿qué es un **acto administrativo firme**? Se entiende que “un acto es firme cuando es inimpugnable, esto es, implica ausencia de derecho a la revocación o a su anulación, ya sea porque no se recurre en tiempo el acto originario, o cuando no se acciona en tiempo contra el acto definitivo, o cuando el acto originario es confirmado por sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.²

Quiere decir que existen tres hipótesis en que un acto administrativo adquiere firmeza:

- a. cuando el acto no se impugne en tiempo, mediante la interposición de los recursos administrativos que correspondan;
- b. cuando, habiéndose impugnado el mismo en tiempo y forma, y agotada la vía administrativa, no se promueva la acción de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA); y
- c. cuando luego de agotada la vía administrativa y promovida la acción de anulación ante el TCA, recaiga sentencia definitiva que confirme el acto impugnado, con autoridad de cosa juzgada.

De esta manera, se suele distinguir al acto firme del **acto administrativo definitivo**, entendido como aquel respecto del cual se agotó la vía administrativa, mediante la interposición de los recursos administrativos pertinentes y el pronunciamiento (expreso o ficto) de la autoridad competente sobre los mismos.³

Por ende, las nociones de “definitividad” y de “firmeza” no coinciden, ya que puede haber actos definitivos que no sean firmes (como cuando, agotada la vía administrativa, no se produjo aún la caducidad del plazo para deducir la acción de nulidad), así como actos firmes que no sean definitivos (como cuando no se interponen contra el mismo los recursos administrativos pertinentes en tiempo).

² Carlos E. DELPIAZZO y Graciela RUOCCO – “Actos y Contratos de la Administración”, La Ley, Montevideo, 2013, tomo I, pág. 91.

³ Héctor GIORGI - “El contencioso administrativo de anulación”, Montevideo, 1958, págs. 161 y 162.

Las sanciones que impone una Administración contratante a un proveedor, en ejercicio de sus prerrogativas o potestades sancionatorias, son actos administrativos y, como tales, les resultan aplicables las categorizaciones referidas.

Hasta acá entonces el primer punto que es objeto de análisis. Corresponde ingresar ahora al segundo punto requerido, que es el que presenta mayor complejidad.

3.- INSCRIPCIÓN DE SANCIONES EN EL RUPE

3.1.- La norma

La cuestión planteada se genera a partir de la reforma al sistema de compras estatales dispuesta por la ley N.º 18.834 de 4 de noviembre de 2011, que promovió el uso de las nuevas tecnologías para simplificar los procedimientos de contratación, facilitar la participación de los proveedores, brindar mayor transparencia al sistema y, en definitiva, mejorar su gestión y eficiencia.

En dicho contexto, es que se crea el RUPE como un sistema de información centralizado a ser utilizado por todos los organismos públicos estatales y por todos los proveedores del Estado, para facilitar y asegurar el acceso, registro, mantenimiento y control de la información vinculada a los mismos, y requerida para la formalización y ejecución de los contratos.

De esta manera, el RUPE no solo centraliza la información personal de cada proveedor del Estado, sino también la información sobre su desempeño como tal, incluyendo los contratos y ampliaciones logrados por los mismos, el registro de cumplimiento final o, en su caso, las sanciones impuestas por incumplimientos.

Al respecto, recae el art. 46 de la ley N.º 18.834 de 4 de noviembre de 2011, recogido en el art. 76 del TOCAF, que dispone en su inciso tercero lo siguiente: ***“El Registro Único incorporará la información sobre sanciones a proveedores que resuelvan las Administraciones públicas estatales una vez que se encuentren firmes, las que se considerarán como***

Jornada de Transparencia de ASSE

antecedentes de los mismos para futuras contrataciones que se realicen”.

De esta manera, se viene a reconocer expresamente una **garantía del proveedor sancionado**, consistente en que la inscripción de la sanción en el RUPE solo puede realizarse una vez que la misma adquiera firmeza, esto es:

- a. que no haya sido impugnada;
- b. que haya sido impugnada pero no procesada en plazo ante el TCA; o
- c. que haya sido confirmada por el TCA con autoridad de cosa juzgada.

Esta disposición modifica lo que era la práctica hasta entonces, en que las sanciones a proveedores eran registradas en el entonces **Registro General de Proveedores del Estado**, administrado por la Tesorería General de la Nación, inmediatamente a su dictado.

Así lo preveía el art. 6.º del Decreto N.º 342/999 de 26 de octubre de 1999 (que regulaba el funcionamiento del Registro General de Proveedores del Estado), a cuyo tenor: *“Todos los organismos públicos tienen la obligación de ingresar al SIF las sanciones de cualquier índole que se impongan a los proveedores, dentro de los 10 días de dictada la Resolución respectiva”.*

A su vez, el precepto actual –que requiere la firmeza de la sanción para su registro– aún difiere de lo que ocurre en el **Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas**, que mantiene la solución anterior.

Es de ver que el art. 6.º de su Texto Ordenado, aprobado por Resolución del 6 de diciembre de 1993, dispone que *“Los organismos contratantes comunicarán al Registro los contratos de obra suscritos, plazo de ejecución, ampliaciones de obra autorizadas, incumplimientos de la empresa, sanciones aplicadas, cumplimientos de obras ejecutadas y cualquier antecedente que afecte la valoración de la empresa, dentro del plazo de 10 días siguientes al acto correspondiente, o a la solicitud de la empresa, en su caso. El incumplimiento de lo preceptuado..., hará pasible al Director de Obra omiso de las sanciones correspondientes”.*

Quiere decir que, en dicho ámbito, no solo se habilita la inscripción de sanciones inmediatamente a su aplicación –aunque no estén firmes– sino que se considera que es el Director de Obra quien tiene que hacer esta comunicación al Registro.

Sin perjuicio de este resabio del régimen anterior, cabe detenernos en la solución que establece actualmente nuestra legislación en materia de inscripción de sanciones en el RUPE. Tal solución es que solo pueden inscribirse aquellas que hayan adquirido firmeza.⁴

Esto es –a mi juicio– claro: surge del tenor literal de la disposición citada, y así ha sido entendido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en su **Sentencia N.º 805 de 17 de octubre de 2017**.

Esta Sentencia recae al cabo de un proceso de suspensión de la ejecución de un acto dictada precisamente por ASSE, por el que se aplicó una multa a un proveedor y se dispuso, además, que se comunique la sanción al RUPE. El TCA rechazó el pedido de suspensión de la ejecución de la multa, pero estimó el pedido de suspensión respecto a la comunicación de la sanción al RUPE, sosteniendo lo siguiente:

...la comunicación inmediata al RUPE, esto es, sin esperar a que el acto administrativo sancionatorio quedara firme... supone, inequívocamente, una transgresión ilegítima de lo dispuesto en el citado art. 76 del TOCAF, por lo que se configura a juicio del Tribunal la hipótesis de ilegitimidad manifiesta..., que habilita la suspensión de la ejecución de dicha fracción del acto encausado.

Quiere decir que también el TCA ha considerado que este punto es claro y no admite doble interpretación; que surge de manera “manifiesta” del art. 76.

⁴ Esto admite una fisura a partir de lo dispuesto por el art. 23 de la ley N.º 19.149, que establece el deber de las personas públicas no estatales de comunicar “las sanciones que apliquen a sus proveedores y las actuaciones en vía recursiva a la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, a efectos de la incorporación de las mismas al Registro Único de Proveedores del Estado”. En efecto, las personas públicas no estatales no dictan actos administrativos y hay algunas que no tienen régimen recursivo. En cualquier caso, cabe extender la exigencia de comunicar solamente aquellas sanciones “firmes”, entendiendo por ello a aquellas que ya no sean impugnables.

3.2.- Su fundamento

¿Cuál es el fundamento de esta disposición? ¿Es un avance o un retroceso? Cabe postular un **triple fundamento** de la misma.

Un primer fundamento radica en la certeza jurídica que genera que la sanción se registre cuando ya sea inimpugnable e inmodificable, evitándose que se inscriba un acto sancionatorio que pueda perjudicar al proveedor y luego ser revocado, modificado o anulado.

Un segundo fundamento obedece a la necesidad de consagrar una garantía del proveedor frente a la prerrogativa o potestad sancionatoria de la Administración contratante.

Si bien nuestra principal doctrina discute si se trata de potestades de principio o si requieren texto expreso, lo cierto es que en el ámbito de la contratación pública la Administración contratante ejerce ciertos poderes o prerrogativas exorbitantes, derivados del interés público involucrado, que lo distinguen del régimen común de contratación.

Entre ellas, cabe invocar las potestades de rescisión unilateral, de modificación unilateral, de dirección y control, o de aplicar sanciones.

Frente a estos poderes exorbitantes de la Administración, se impone dotar de garantías al proveedor, de manera de equilibrar la relación. La firmeza de la sanción, como requisito para su inscripción en el RUPE, es precisamente una de estas garantías que le hacen el contrapeso a la prerrogativa en materia sancionatoria.

Un tercer fundamento se encuentra en el principio de buena administración, en virtud del cual “la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima”⁵, por ineficaz.

En efecto, este requisito evita que la Administración pueda incurrir en responsabilidad en caso de que la sanción resulte anulada. Obsérvese que si la sanción se inscribiera de inmediato y fuera considerada por todos los organismos del Estado (principal comprador del mercado), podría significarle

⁵ Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Principio de eficacia y Estado subsidiario”, en Liber Amicorum Discipulorumque José Anibal Cagnoni, FCU, Montevideo, 2005, pág. 154.

al proveedor la pérdida de múltiples oportunidades de negocio, con los consecuentes daños y perjuicios, que tendrían que ser indemnizados en caso de posterior anulación de la sanción.

Sin perjuicio de tales fundamentos, igualmente se ha cuestionado a esta disposición mediante **dos críticas** principalmente:

- a. que incentiva la interposición de recursos y la promoción de acciones de nulidad ante el TCA como mecanismo para demorar el registro de la sanción; y
- b. que determina que los organismos públicos –y aún el organismo sancionador– tengan que seguir contratando con un proveedor que ha incumplido.

La primera crítica no tiene evidencia fáctica. Más bien, del relevamiento de sentencias del TCA realizado, no se advierte ninguna avalancha de procesos vinculados a esta cuestión.

La segunda crítica admite el razonamiento a contrario: ¿qué pasa si no se trata de un proveedor incumplidor, sino de un proveedor diligente que fue sancionado injustamente por un jerarca arbitrario? Cualquiera sea el caso, lo más adecuado es transitar las etapas de control de la decisión, para luego proceder a la inscripción de la sanción.

4.- OTROS REQUISITOS PARA LA INSCRIPCIÓN DE SANCIONES EN EL RUPE

Además de la referida “firmeza”, cabe extraer de nuestro régimen jurídico otros requisitos que debe cumplir la inscripción de sanciones en el RUPE:

- a. debe ser objetiva;
- b. debe ser precisa;
- c. debe ser tempestiva; y
- d. debe referir a una sanción dictada por la autoridad competente.

Jornada de Transparencia de ASSE

4.1.- Objetiva

El citado art. 76 del TOCAF agrega en su inciso 6.º que: *“Los hechos relevantes referidos al cumplimiento de contratos serán comunicados al Registro Único por parte de los funcionarios autorizados al efecto, **sin agregar ninguna valoración subjetiva**, de acuerdo a lo que determina la reglamentación”*.

La reglamentación, dada por el Decreto N.º 155/013 de 21 de mayo de 2013, reitera este concepto en su art. 17.

En materia sancionatoria, debe registrarse entonces la sanción firme, inscribiendo el acto administrativo respectivo, que describa los “hechos” que dieron lugar a la misma, “sin valoraciones” ni comentarios de tipo alguno.

Adviértase que anteriormente, el art. 6.º del citado Decreto N.º 342/999 requería el deber de “ingresar, con carácter reservado y para uso exclusivo de la Administración, todos aquellos antecedentes que, sin llegar a configurar causal de sanción, sirven como referencia de la actuación de los proveedores en su relación con el Estado”.

Cabe entender que esta disposición daba lugar a arbitrariedades, al habilitar a cada organismo a registrar –según su criterio– otros antecedentes negativos que no llegaron a configurar sanción.

Justamente, de lo que se trata es de evitar que cualquier otro organismo que ingrese al RUPE para evaluar a un proveedor, pueda extraer sus propias conclusiones acerca de los antecedentes negativos registrados. Estos deben surgir con claridad y objetividad, para no dar lugar a interpretaciones disímiles.

4.2.- Precisa

De manera coherente y complementaria con lo anterior, la sanción a registrar en el RUPE debe ser precisa, inscribiendo el acto sancionatorio debidamente motivado, con una clara especificación de los hechos ocurridos, del incumplimiento imputado y de la sanción aplicada como consecuencia de los mismos.

Por ejemplo, no puede limitarse la Administración a registrar una mera referencia a un “antecedente negativo”, que no permita saber si el mismo obedece a un incumplimiento y sanción graves (como puede ser que una empresa de seguridad haya robado) o a un incumplimiento y sanción leves (como puede ser que uno de los serenos de la empresa de seguridad haya omitido en una noche de tantas, hacer el recorrido de precepto).

4.3.- Tempestiva

El mencionado Decreto N.º 155/013 establece en su art. 17 que *“Todos los organismos públicos estatales deberán ingresar al RUPE lo siguiente: ... e) las sanciones de cualquier índole que se impongan a proveedores, una vez que se encuentren firmes, en un plazo máximo de 30 días contados a partir de alcanzado ese estado”*.

¿Qué ocurre si se ingresa fuera de ese plazo? Lo cierto es que no hay una sanción asociada o una caducidad de la posibilidad de inscripción de la sanción.

Las consecuencias podrán ser la responsabilidad disciplinaria del funcionario omiso y, en su caso, el cómputo del plazo máximo de 5 años de la anotación desde que la misma debió ser anotada, y no desde su efectiva anotación.

En efecto, dicho Decreto N.º 155/013 establece en su art. 23 que *“Luego de agotados los efectos de una sanción o de cumplida la misma, esta permanecerá publicada en el RUPE, con expresa mención de ese hecho, por un plazo máximo de 5 años”*.⁶

4.4.- Dictada por la autoridad competente

Tratándose de un acto administrativo, es evidente que toda sanción a un proveedor del Estado debe ser dictada por una autoridad con competencia para ello.

⁶ En el régimen anterior, el art. 6.º del Decreto N.º 342/999 establecía que *“Las sanciones de los literales a) y b) del artículo anterior, permanecerán anotadas mientras dure el plazo de su vigencia o por un período no mayor a un año, en el caso en que no exista un plazo determinado”*.

Jornada de Transparencia de ASSE

En tal sentido, cabe considerar improcedente el modo de registrar sanciones que se emplea en el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas, mediante la simple comunicación del Director de Obra respectivo.

Es que, frente a las consecuencias que una anotación de este tipo puede acarrear para una empresa de obras públicas, viendo afectado su “Valor Estimado de Contratación Anual” (VECA) y, por ende, su capacidad reconocida para asumir obras, se impone exigir el cumplimiento de determinadas garantías, como ser el otorgamiento de vista previa, la existencia de un acto sancionatorio dictado por la autoridad competente y la posibilidad de impugnarlo.

5.- EL ROL DE LA AGENCIA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO

La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) puede y debe jugar un rol importante en este tema, para tutelar la garantía de los proveedores y asegurar el manejo adecuado del RUPE por partes de los organismos públicos.

Desde su creación, como un órgano meramente de asesoramiento a organismos y proveedores, sucesivas leyes presupuestales han venido fortaleciendo a la ACCE y dotándola de mayores poderes,⁷ incluyendo algunos de control y otros de sanción.⁸

En su mérito, de detectarse inscripciones improcedentes o ilegítimas en el RUPE, la ACCE puede comunicarse con el organismo público en cuestión para advertir la irregularidad y solicitar que sea subsanada. Así lo establece en forma expresa el art. 151 del TOCAF, que establece que “La Agencia de Compras podrá comunicarse directamente con todas las Administraciones Públicas Estatales, los organismos públicos y las entidades privadas para el cumplimiento de sus cometidos”.

⁷ Ver: arts. 14, 19, 21, 22, 26, 28, 43 y 46 de la ley N.º 18.834, de 4 de noviembre de 2011; art. 25 de la ley N.º 19.149, de 24 de octubre de 2013; y arts. 24, 27 y 206 de la ley N.º 19.355, de 19 de diciembre de 2015.

⁸ Actualmente, los cometidos y potestades de la ACCE se encuentran sistematizados en el art. 151 del TOCAF.

Pero cabe considerar que la ACCE puede ir más allá de eso en su condición de responsable del RUPE. En efecto, el art. 76 inc. 1° del TOCAF dispone que la ACCE “será responsable del funcionamiento del Registro Único de Proveedores del Estado”.

¿Qué quiere decir esto? Que es responsable de que el RUPE funcione bien, que no tenga anotaciones irregulares y que puede ser llamada a responsabilidad si ello ocurre.

Por ende, puede entenderse ACCE está habilitado no solo a comunicar la irregularidad al organismo que la cometió, sino también a suprimir la anotación que haya sido registrada en contravención a la regla de Derecho.

6.- VALORACIÓN FINAL

Para terminar –a modo de valoración final– cabe destacar el valor de este tipo de disposiciones, que consagran la garantía del particular frente a la prerrogativa de la Administración.

En primer lugar, porque supone darle a la prerrogativa o potestad –en este caso, sancionatoria– el sentido que les corresponde. La prerrogativa exorbitante de la Administración no es un fin en sí misma, sino que está al servicio del interés general, en clave de garantía de los derechos de los particulares.⁹

Así, enseña BANDEIRA DE MELO que la prerrogativa no le da a la Administración un poder—deber, sino un debe—poder.¹⁰ El deber de servicio esta primero y es lo que justifica el poder exorbitante.

Y eso porque –como nos enseñaba BRITO– es el Estado quien debe cumplir un rol de garante de los derechos de los ciudadanos; es un ser para otros.¹¹ Ese rol servicial está en su propia naturaleza, de la cual no puede abdicar.¹²

⁹ Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ - “Reflexiones sobre el poder público”, Andavira, Santiago de Compostela, 2011, pág. 26.

¹⁰ Celso Antonio BANDEIRA DE MELLO - “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros, São Paulo, 2002, 14.ª edición, pág. 124.

¹¹ Mariano R. BRITO – “Planificación y libertad en el Estado social de Derecho” en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año I (1977), N.º 1, págs. 35, 40 y ss.

¹² Mariano R. BRITO – “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo” en La Justicia Uruguaya, tomo XC, sección Doctrina, pág. 11 y ss.

Jornada de Transparencia de ASSE

En segundo lugar, el valor de este tipo de disposiciones consiste en procurar ese equilibrio que debe existir entre la prerrogativa de la Administración y la garantía del particular.

En la actualidad, la exorbitancia propia del Derecho Administrativo –y del Derecho Público en general– “no significa sino la búsqueda permanente de un equilibrio, de una armonía entre las exigencias del interés público, traducidas en la prerrogativa, y las provenientes del interés individual, plasmadas en la garantía”.¹³

“La denominación del régimen exorbitante se mantiene solo en un sentido convencional que ya no responde a su significado originario, pues su contenido se integra, además de las prerrogativas de poder público, con las garantías que el ordenamiento jurídico instituye a favor de los particulares para compensar el poder estatal y armonizar los derechos individuales con los intereses públicos que persigue el Estado, cuya concreción, en los casos particulares, está a cargo de la Administración Pública”.¹⁴

Por eso, en feliz expresión del Profesor español Jaime RODRÍGUEZ ARANA - MUÑOZ, el Derecho administrativo es el “Derecho del poder para la libertad”, en tanto regulador de los poderes públicos para que sean efectivos garantes de los derechos y libertades de los administrados.¹⁵

“En último término, todos los problemas jurídico—administrativos consisten –y esto conviene tenerlo bien presente– en buscar ese equilibrio, asegurarlo cuando se ha encontrado y reconstruirlo cuando se ha perdido”.¹⁶

Muchas gracias.

¹³ Julio Rodolfo COMADIRA – “El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa). Los intereses a proteger” en “Justicia Administrativa” cit., pág. 78.

¹⁴ Juan Carlos CASSAGNE – “Derecho Administrativo”, Abeledo – Perrot, Buenos Aires, 1998, tomo I, pág. 119.

¹⁵ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ – “La vuelta al Derecho Administrativo (a las vueltas con lo público y lo privado)” en Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública, N.º 57, 2005, pág. 54.

¹⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás – Ramón FERNÁNDEZ – “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas, Duodécima edición, Madrid, 2004, Tomo I, pág. 53.

Anexo - Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Libro I – Del Procedimiento Administrativo en General

Sección I – Principios Generales

Título Único – Reglas Generales de Actuación Administrativa

Artículo 1. Alcance.- Las disposiciones de este Reglamento alcanzan al procedimiento administrativo común, desenvuelto en la actividad de los órganos de la Administración de los Servicios de Salud del Estado y a los especiales o técnicos en cuanto condigan con su naturaleza.

Artículo 2. Principios Generales.- La Administración de los Servicios de Salud del Estado debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno al Derecho y debe actuar de acuerdo con los siguientes principios generales:

- a) imparcialidad;
- b) legalidad objetiva;
- c) impulsión de oficio;
- d) verdad material;
- e) economía, celeridad y eficacia;
- f) informalismo en favor del administrado;
- g) flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismos;
- h) delegación material;
- i) debido procedimiento;
- j) contradicción;
- k) buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario;
- l) motivación de la decisión;
- m) gratuidad.

Anexo

Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento.

Artículo 3. Excusación y Recusación.- Los funcionarios intervinientes en el procedimiento administrativo deberán excusarse y ser recusados cuando medie cualquier circunstancia comprobable que pueda afectar su imparcialidad por interés en el procedimiento en que intervienen o afecto o enemistad en relación a las partes, así como por haber dado opinión concreta sobre el asunto en trámite (prejuzgamiento).

La excusación del funcionario o su recusación por los interesados no produce suspensión del procedimiento ni implica la separación automática del funcionario interviniente; no obstante, la autoridad competente para decidir deberá disponer preventivamente la separación, cuando existan razones que, a su juicio, lo justifiquen. Con el escrito de excusación o recusación se formará un expediente separado, al cual se agregarán los informes necesarios y se elevará dentro de los cinco días al funcionario jerarca inmediatamente superior, el cual decidirá la cuestión. Si admitiere la excusación o recusación, designará en el mismo acto qué funcionario deberá continuar con la tramitación del procedimiento de que se trate.

Las disposiciones anteriores alcanzarán a toda persona que, sin ser funcionario, pueda tener participación en los procedimientos administrativos, cuando su imparcialidad sea exigible en atención a la labor que cumpla (peritos, asesores especialmente contratados, etc.).

Artículo 4. Verdad Material.- La Administración de los Servicios de Salud del Estado está obligada a ajustarse a la verdad material de los hechos, sin que la obliguen los acuerdos entre los interesados acerca de tales hechos ni la exima de investigarlos, conocerlos y ajustarse a ellos, la circunstancia de no haber sido alegados o probados por las partes.

Artículo 5. Debido Proceso.- Los interesados en el procedimiento administrativo gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República, las leyes y las normas de Derecho Internacional aprobadas por la República.

Estos derechos implican un procedimiento de duración razonable que resuelva sus pretensiones.

Artículo 6. Buena Fe.- Las partes, sus representantes y abogados patrocinantes, los funcionarios públicos y, en general, todos los participantes del procedimiento, ajustarán su conducta al respeto mutuo y a la lealtad y buena fe.

Artículo 7. Trascendencia de la Nulidad.- Los vicios de forma de los actos de procedimientos no causan nulidad si cumplen con el fin que los determina y si no se hubieren disminuido las garantías del proceso o provocado indefensión. La nulidad de un acto jurídico procedimental no importa la de los anteriores ni la de los sucesivos que sean independientes de aquel. La nulidad de una parte de un acto no afecta a las otras que son independientes de ella, ni impide que el acto produzca los efectos para lo que es idóneo.

Artículo 8. Celeridad y simplicidad.- En el procedimiento administrativo deberá asegurarse la celeridad, simplicidad y economía del mismo y evitarse la realización o exigencia de trámites, formalismos o recaudos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten su desenvolvimiento, estos principios tenderán a la más correcta y plena aplicación de los otros principios enunciados en el artículo 2.

Artículo 9. Informalismo a favor del administrado.- En el procedimiento administrativo se aplicará el principio del informalismo en favor del administrado, siempre que se trate de la inobservancia de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.

Anexo

Artículo 10. Circulares de servicio.- Las direcciones o jefaturas de cada dependencia o repartición podrán dirigir con carácter general la actividad de sus funcionarios, en todo cuanto no haya sido objeto de regulación por los órganos jerárquicos, mediante instrucciones que harán conocer a través de circulares.

Artículo 11. Certificados, anotaciones e inscripciones.- Corresponde a las distintas dependencias o reparticiones de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, sin perjuicio de los casos de delegación de atribuciones, resolver aquellos asuntos que consistan en la simple confrontación de hechos o en la aplicación automática de normas, tales como libramiento de certificados, anotaciones e inscripciones, instrucción de expedientes, cumplimiento y traslado de los actos de las autoridades superiores, devolución de documentos, etc.

Artículo 12. Prohibición de rechazar escritos.- No podrán, en cambio, rechazar escritos ni pruebas presentadas por los interesados, ni negar el acceso de estos y sus representantes o letrados a las actuaciones administrativas, salvo los casos de excepción que se establecen más adelante, ni remitir al archivo expedientes sin decisión expresa firme emanada de autoridad superior competente, notificada al interesado, que así lo ordene.

Artículo 13. Avocación.- El Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado de decisión podrá, en cualquier momento, suspender el trámite de las actuaciones y ordenar la elevación de los antecedentes a fin de avocarse a su conocimiento.

Asimismo podrá disponer que en determinados asuntos o trámites, el inferior se comunique directamente con él, prescindiendo de los órganos intermedios.

Artículo 14. Intercambio de datos.- Es de interés público, para el mejor cumplimiento de los servicios, el intercambio permanente y directo de datos

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

e información entre todas las unidades y reparticiones de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio hábil de comunicación, sin más limitación que lo dispuesto en el artículo 79.

Asimismo podrá la Administración brindar el servicio de acceso electrónico a sus bases de datos a las personas físicas o jurídicas, estatales, paraestatales o privadas que así lo solicitaren.

Sección II – Del Trámite Administrativo

Título I – De la Iniciación del Procedimiento Administrativo

Capítulo I – Disposiciones Generales

Artículo 15. Impulso administrativo.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse a petición de persona interesada o de oficio. En este último caso la autoridad competente puede actuar por disposición de su superior, por propia iniciativa, a instancia fundada de los correspondientes funcionarios o por denuncia.

Artículo 16. Medidas provisionales.- Iniciado el procedimiento, la autoridad competente para resolverlo podrá adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren elementos de juicio suficientes para ello.

No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicios graves o irreparables.

Artículo 17. Terceros interesados.- Si de la petición resultara que la decisión puede afectar derechos o intereses de otras personas, se les notificará lo actuado a efecto de que intervengan en el procedimiento reclamando lo que les corresponde.

Anexo

En el caso de comparecer, deberán hacerlo en la misma forma que el peticionario y tendrán los mismos derechos que este.

Artículo 18. Comparecencia en conjunto.- En caso de ser varios los interesados, podrán comparecer conjuntamente por medio de un solo escrito con el que se formará un único expediente, o de un mismo formulario, según corresponda, siempre que pretendan un único acto administrativo.

Capítulo II – De la Forma de los Escritos

Artículo 19. Forma escrita.- Toda petición o exposición que se formule ante cualquier órgano administrativo, se efectuará por escrito, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el artículo 44 del presente reglamento.

Podrán utilizarse formularios proporcionados por la Administración, admitiéndose también los impresos que presenten las partes siempre que respeten las reglas referidas en el inciso anterior.

Asimismo las dependencias de la Administración de los Servicios de Salud del Estado podrán admitir la presentación de los particulares por fax u otros medios similares de transmisión a distancia, en los casos que determinen.

Artículo 20. Apoderados.- Los apoderados y, en general, el que actúe en virtud de una representación, deberán expresar en todos sus escritos, la calidad de tales y el nombre o nombres de las personas o entidades que representan.

Artículo 21. Firma.- Los particulares que efectúen gestiones ante la Administración, suscribirán sus escritos con su firma usual, repitiendo a máquina, sello o manuscrito tipo imprenta en el renglón o línea inmediatamente siguiente y debajo de la firma, sus nombres y apellidos, siempre que estos no consten claramente en el exordio del escrito.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Cuando los particulares presenten documentos extendidos por terceros, en los cuales no se haya repetido a máquina, sello o manuscrito tipo imprenta las firmas que luzcan, el que lo presenta deberá establecer, en el escrito de gestión que acompañe el instrumento, quién es el firmante.

Capítulo III – De la Presentación y Recepción de los Escritos

Artículo 22. Nota de cargo.- Todo escrito que se presente a las autoridades administrativas deberá acompañarse de copia o fotocopia firmada, la que será devuelta al interesado con la constancia de la fecha y hora de la presentación, de los documentos que se acompañan y de la oficina receptora.

Artículo 23. Documentos que acompañan los escritos.- En toda actuación administrativa, los documentos cuya agregación exijan las normas legales o reglamentarias correspondientes, o aquellos que el gestionante agregue como prueba, podrán presentarse en fotocopia, copia facsímil o reproducción similar, cuya certificación realizará en el acto el funcionario receptor, previo cotejo con el original que exhibirá el interesado y que le será devuelto una vez efectuada la certificación.

En caso de complejidad derivada del cúmulo o de la naturaleza de los documentos a certificar, la unidad de administración documental podrá retener los originales, previa expedición de los recaudos correspondientes al interesado, por el término máximo de cinco días hábiles, a efectos de realizar la certificación de las correspondientes reproducciones. Cumplida, devolverá a la parte los originales mencionados.

Sin perjuicio de lo precedentemente dispuesto, el órgano administrativo podrá exigir, en cualquier momento, la exhibición del original o de fotocopia certificada notarialmente (ley 16.170 de 28 de diciembre de 1990, artículo 651).

Artículo 24. Representación o mandato.- Cuando se actúa en representación de otro, se acompañará mandato o documento que la acredite. La primera

Anexo

copia de los poderes o documentos que acrediten representación, podrá ser suplida por reproducciones en la forma señalada en el artículo anterior.

Si la personería no es acreditada en el acto de la presentación del escrito, igualmente será recibido, pero el funcionario receptor requerirá a quien lo presente que en el plazo de diez días hábiles salve la omisión, bajo apercibimiento de disponerse el archivo, de lo que se dejará constancia en el escrito con la firma de este último.

Artículo 25. Constancia de recepción.- Todo funcionario que reciba un escrito deberá anotar bajo su firma en el propio escrito, la fecha en que lo recibe, el número de fojas que contenga, la mención de los documentos que se acompañan y copias que se presentan. Como constancia de la recepción del mismo, se entregará al interesado la copia a que se refiere el artículo 22 del presente reglamento, sin perjuicio de otras formas de constancia que por razón del trámite sea conveniente extender.

Artículo 26. Observaciones a escritos.- En los casos en que el escrito presentado por el administrado mereciere observaciones del funcionario receptor, se les hará conocer de inmediato al interesado y si este no las aceptase, igualmente admitirá el escrito, consignando a su pie las referidas observaciones con las alegaciones de la parte y con la firma de ambos.

Si el jerarca correspondiente estimare fundadas las observaciones formuladas, dispondrá se requiera a quien hubiese firmado el escrito para que salve las mismas, bajo apercibimiento de archivarlo, salvo las disposiciones especiales al respecto.

Título II – De la Documentación y del Trámite

Capítulo I – De las Formas de Documentación

Artículo 27. Forma del Acto administrativo.- La forma es el modo de documentar y dar a conocer la voluntad administrativa.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Los actos administrativos se documentarán por escrito cuando la norma lo disponga expresamente, o la importancia del asunto o su trascendencia jurídica así lo impongan. Los actos administrativos contendrán lugar y fecha de emisión, el órgano del que emanan, funcionario interviniente y su firma.

Artículo 28. Prescindencia de la forma escrita.- Podrá prescindirse de la forma escrita, cuando correspondiere, si mediare urgencia o imposibilidad de hecho. En el caso, sin embargo, deberá documentarse por escrito el acto en la primera oportunidad posterior en que sea posible, salvo que se trate de actos cuyos efectos se hayan agotado y respecto de los cuales la comprobación no tenga razonable justificación, caso en el cual tal documentación no será necesaria.

Artículo 29. Mandato verbal.- Siempre que en un trámite escrito se dicten órdenes verbales, el funcionario que las reciba deberá agregar, en la etapa del trámite en que se encuentre, la anotación correspondiente, bajo su firma, mediante la fórmula “De mandato verbal de...”.

Artículo 30. Sustanciación del procedimiento.- Los procedimientos administrativos que se sustancien por escrito, se harán a través de expedientes o formularios según lo establecido en los capítulos siguientes.

Artículo 31. Oficios y otras comunicaciones.- Las comunicaciones escritas entre las distintas reparticiones de la Administración, se harán por medio del oficio, la circular, el memorando y la carta, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 32.

El oficio será el documento utilizado cuando el órgano actuante deba dar conocimiento de sus resoluciones a otro órgano o formularle alguna petición para el cumplimiento de diligencias del procedimiento. Será objeto de numeración y registro por parte de la respectiva unidad de administración documental.

Anexo

La circular será el documento utilizado para poner en conocimiento de los funcionarios órdenes o instrucciones de servicio, así como noticias o informaciones de carácter general. Se identificarán a través de un número correlativo anual asignado por la unidad emisora y se archivarán en la correspondiente unidad de administración documental.

El memorando se empleará para las instrucciones y comunicaciones directas del jerarca a un subordinado, o para la producción de información del subordinado a su jerarca, o para la comunicación en general entre las unidades.

Los memorandos se identificarán por un número correlativo anual asignado por el emisor. El receptor guardará el original y la copia de la contestación que hubiere emitido en forma escrita o a través de otro medio de comunicación.

Toda otra comunicación escrita no contemplada en este artículo se hará por carta.

Artículo 32. Autenticidad de documentos electrónicos.- La documentación emergente de la transmisión a distancia, por medios electrónicos, entre dependencias oficiales, constituirá, de por sí, documentación auténtica y hará plena fe a todos sus efectos en cuanto a la existencia del original transmitido.

El que voluntariamente transmitiere a distancia entre dependencias oficiales un texto del que resulte un documento infiel, incurrirá en los delitos previstos por los artículos 236 a 239 del Código Penal, según corresponda (ley 16.002 de 25 de noviembre de 1988, artículos 129 y 130).

Artículo 33. Medios informáticos.- En aplicación de lo dispuesto por el artículo 14, la Administración de los Servicios de Salud del Estado propiciará el uso de soportes de información electrónicos, magnéticos, audiovisuales, etc. siempre que faciliten la gestión pública.

Capítulo II – De los Expedientes

Artículo 34. Expedientes.- Se formará expediente con aquellos asuntos que se documentan por escrito siempre que sea necesario mantener

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

reunidas todas las actuaciones para resolver. Se iniciarán a instancia de persona interesada o por resolución administrativa, las que formarán cabeza del mismo.

Artículo 35. Ordenación de los expedientes.- Los expedientes se formarán siguiendo el ordenamiento regular de los documentos que lo integran, en forma sucesiva y por orden de fechas.

Artículo 36. Casos exceptuados.- No se formará expediente con aquellos documentos que por su naturaleza no tengan relación directa con un acto administrativo ni lo hagan necesario, ni sea de ellos menester para la sustanciación de un trámite.

Especialmente quedan comprendidos en esta prohibición las cartas, las circulares y los memorandos.

Tampoco se formará expediente con aquellos asuntos que se tramiten exclusivamente a través de formularios.

Lo dispuesto precedentemente es sin perjuicio de la agregación de esos documentos a los expedientes que se formen de acuerdo con lo establecido en el artículo 34, cuando así corresponda.

Artículo 37. Identificación del expediente.- Los expedientes se identificarán por su número correlativo anual único para todo el organismo, el que será asignado por la unidad de administración documental.

Artículo 38. Secuencia del trámite.- El jerarca de cada dependencia o repartición fijará dentro del plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento, la secuencia de las unidades administrativas que habitualmente deban participar en la sustanciación de cada tipo o clase de expediente por razón de materia, con la que se elaborará la correspondiente hoja de tramitación.

Anexo

Dicha hoja será puesta por la unidad de administración documental como foja inicial del expediente, a continuación de la carátula y antes de toda actuación.

La intervención de unidades o de órganos de asesoramiento no previstos originalmente en la mencionada hoja, será debidamente justificada por la unidad que la promueva.

Capítulo III – De los Formularios

Artículo 39. Formularios.- Los procedimientos de trabajo deberán ser diseñados y revisados con arreglo a las reglas de racionalización administrativa.

En los procedimientos administrativos reiterativos se procurará el uso de formularios. Su diseño, así como el trámite al que pertenecen, deberán ser aprobados por el jerarca correspondiente para su puesta en práctica, previa determinación de la necesidad de su existencia, de la evaluación de la relación costo-beneficio, de la congruencia de los datos que el formulario contiene en relación al procedimiento al que sirve, de su vinculación con otros formularios en uso y de la evaluación del diseño, formato y calidad propuestos para su confección.

Artículo 40. Casos comprendidos.- Especialmente se emplearán formularios para:

a) Las gestiones de los funcionarios y la formulación de las documentaciones técnicas o administrativas rutinarias (licencias, solicitud de materiales, partes de personal, control de vehículos, control de documentos, informes de avance de obras, etc.).

b) Las gestiones de los particulares relativas a prestaciones de servicios, cumplimiento de exigencias legales o reglamentarias (certificaciones, inscripciones, etc.), permisos, autorizaciones y otros actos de trámite directo o inmediato entre las dependencias competentes y los administrados.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 41. Identificación de formularios.- Los formularios se individualizarán por su denominación, código identificador de la unidad emisora y número correlativo anual asignado por la unidad que centralice el sistema de formularios o, en su defecto, por la dependencia emisora.

Artículo 42. Trámite de formularios.- Los formularios no requerirán carta o memorando de presentación ni expediente para su tramitación.

Se tramitarán directamente entre la persona o entidad interesada y la dependencia competente para actuar o prever.

Las unidades de administración documental no registrarán ni harán duplicados de los formularios correspondientes a trámites que se sustancien ante las restantes unidades administrativas.

Artículo 43. Normas que rigen el trámite de los formularios.- Es de aplicación para los trámites realizados a través de formularios lo dispuesto por los artículos siguientes, en cuanto corresponda.

Capítulo IV – De los Aspectos Materiales del Trámite

Artículo 44. Características del papel.- Las Oficinas de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en sus actuaciones administrativas, deberán usar papel simple en formatos normalizados, de acuerdo a las series establecidas en las Normas UNIT correspondientes.

En particular los oficios, cartas, circulares y memorandos utilizarán el tamaño A4 de 210 mm por 297 mm; asimismo, para la confección de formularios se propiciará el uso de tamaños derivados de la Serie A mencionada. Los textos impresos por cualquier método respetarán los siguientes márgenes mínimos: superior 5,5 cm; inferior, 2 cm; en el anverso: derecho 1,5 cm e izquierdo 3,5 cm y sus correspondientes en el reverso. Deberán ser fácilmente legibles y las enmiendas, entre renglones y testaduras, salvadas en forma.

Anexo

Artículo 45. Sellos.- El papel que se utilice en las actuaciones administrativas podrá lucir impresos, sellos, etc. que faciliten las mismas y permitan un mejor aprovechamiento del papel, tales como la identificación de la repartición, renglones, rayas, títulos, fórmulas, textos y números, según lo disponga el respectivo jerarca.

Artículo 46. Prohibición de hacer anotaciones al margen.- Queda prohibido escribir y hacer anotaciones al margen del papel usado en actuaciones administrativas.

Artículo 47. Justificación de avisos.- Toda vez que haya que justificar la publicación de avisos, estos se recortarán y pegarán en una hoja de papel certificando el funcionario que haga la agregación el número, fecha y nombre del diario o periódico a que pertenecen los avisos.

Artículo 48. Orden de las actuaciones.- Toda actuación deberá realizarse a continuación de la inmediata anterior.

Siempre que existan espacios en blanco, la providencia administrativa deberá escribirse utilizando el mismo y solo se agregarán nuevas hojas cuando no existan espacios disponibles. Se exceptúa de esta forma las resoluciones definitivas.

Cuando una unidad deba registrar el ingreso de un expediente, dicha registración se anotará en la misma hoja donde consta la última actuación.

En caso de quedar entre actuaciones espacios en blanco, se anularán mediante una línea cruzada.

Capítulo V – De la Compaginación, Formación y Agregación de Piezas y Desgloses

Artículo 49. Foliatura.- Toda pieza documental de más de una hoja deberá ser foliada con guarismos en forma manuscrita o mecánica.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 50. Enmiendas.- Cuando haya que enmendar la foliatura, se testará la existente y se colocará a su lado la que corresponda, dejándose constancia de ello bajo la firma del funcionario que la realice, en nota marginal en la primera y última fojas objeto de la enmienda.

Artículo 51. Agregación de escritos.- Las oficinas públicas, al agregar los escritos presentados por los administrados al respectivo expediente, efectuarán su foliatura correlativamente con la hoja que antecede, en forma tal que todo el expediente quede compaginado del modo establecido por el presente capítulo.

Cuando deba agregarse un escrito con el que se adjuntan documentos, estos precederán al escrito con el cual han sido presentados.

Todo expediente administrativo de más de cuarenta hojas, deberá ser debidamente cosido.

Artículo 52. Formación de piezas.- Cuando un expediente administrativo alcance a cien hojas se formará una segunda pieza o las que sean necesarias con las subsiguientes, que tampoco deberán pasar el número de cien, siempre que no quedaren divididos escritos o documentos que constituyan un solo texto, en cuyo caso se deberá mantener la unidad de los mismos, prescindiendo del número de hojas.

Las piezas correrán agregadas por cordón. Cada pieza llevará una carátula en donde se repetirán las características del expediente y se indicará el número que le corresponda a aquella. La foliatura de cada pieza continuará la de la precedente.

Artículo 53. Desgloses.- Toda vez que haya que realizar algún desglose se dejará constancia en el expediente, colocándose una hoja en el lugar ocupado por el documento o la actuación desglosada, poniéndole la misma foliatura de las actuaciones que se separan y sin alterar la del expediente.

Anexo

Artículo 54. Agregación de otro expediente.- Cada vez que se agregue un expediente se hará por cordón, precediendo al principal, así como a los anteriormente agregados, los que conservarán sus respectivas carátulas y foliaturas.

Si la agregación por cordón de un expediente a otro obviare a la normal sustanciación del que es agregado, se extraerá testimonio total o parcial, según lo necesario, agregándose.

Capítulo VI – De la Sustanciación del Trámite

Artículo 55. Impulso del procedimiento.- La impulsión del procedimiento se realizará de oficio por los órganos intervinientes en su tramitación, a cuyos efectos la autoridad correspondiente practicará las diligencias y requerirá los informes y asesoramientos que correspondan, sin perjuicio de la impulsión que puedan darle los interesados.

La falta de impulsión del procedimiento por los interesados no produce la perención de las actuaciones, debiendo la Administración continuar con su tramitación hasta la decisión final.

Artículo 56. Individualización de la persona a que se refiere el acto.- Cuando la autoridad administrativa disponga de oficio determinado acto individual y concreto, deberá indicar la persona o personas físicas o jurídicas a las cuales el acto se refiera, o en su defecto, los elementos necesarios para su debida identificación.

Artículo 57. Plazos de instrucción.- La instrucción del asunto deberá quedar terminada dentro del término de treinta días a contar del día siguiente a la fecha en que se formuló la petición (ley 13.032, de 7 de diciembre de 1961, artículo 406; ley 14.106, de 14 de marzo de 1973, artículo 676; ley 15.869, de 22 de junio de 1987, artículo 11).

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 58. Plazo para los dictámenes de funcionarios técnicos y asesores.-

Los funcionarios técnicos y asesores deberán expedir sus dictámenes o informaciones dentro de los cinco días de recibido el expediente. Este plazo podrá extenderse hasta diez días con la constancia fundada, en el expediente, del funcionario consultado. En caso de requerirse información adicional para emitir pronunciamiento, y siempre que ello pueda cumplirse sin necesidad de remitir el expediente, lo harán saber directamente al consultante, por el medio más rápido, haciéndose constar en el expediente, suspendiéndose el plazo por hasta cinco días. Vencido el término, sin que se hubiere agregado la información solicitada, el expediente será devuelto a esos efectos.

Artículo 59.- Concentración de expedientes.-

Para dar al procedimiento la mayor rapidez, se acordarán en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea, y se concentrarán en una misma audiencia todas las diligencias y medidas de prueba pertinentes.

Artículo 60. Sustanciación en conjunto.-

Cuando dos o más asuntos puedan ser resueltos por un mismo acto formal, se les sustanciará conjuntamente, salvo disposición contraria y fundada de aquel a quien la resolución corresponda.

Varios asuntos podrán ser resueltos por un mismo acto formal cuando sea posible decidir sobre ellos por medio de un acto regla o cuando, aun requiriéndose una pluralidad de actos subjetivos o de actos condición, la identidad sustancial de las resoluciones posibles permita la unidad de su formulación.

Es condición fundamental para que varios asuntos sean resueltos por un mismo acto formal que ello pueda ocurrir sin quebrantar los términos legales o reglamentarios que tenga la autoridad administrativa para sustanciar el trámite y pronunciarse. Por tanto, no podrá postergarse la sustanciación y resolución de un asunto so pretexto de procurar la formulación unitaria de una pluralidad de actos.

Anexo

Cada asunto de los que son resueltos por un mismo acto formal deberá formar de un expediente, salvo que se tratase de designaciones, promociones, sanciones u otro tipo de asunto que tenga similares características formales a estos aquí mencionadas a vía de ejemplo, en cuyo caso se podrá formar un solo expediente.

En cada uno de los expedientes de aquellos en que corresponda dictar un solo acto formal se dejará testimonio de la resolución adoptada cuyo original obrará en actuación especial, con la que se formará expediente aparte, relacionándolo con sus antecedentes.

Aquellos expedientes que sean conjuntamente sustanciados con el fin de resolver en ellos mediante un único acto formal, correrán unidos por cordón.

Artículo 61. Testimonios.- Cuando en el transcurso de la tramitación de un asunto derive otro que no pueda sustanciarse conjuntamente porque obsta al principal, se extraerán los testimonios del caso o se harán los desgloses en la forma indicada por el artículo 53, con los que se formarán piezas que correrán por cuerda separada.

Artículo 62. Pedido de información.- El expediente solo podrá remitirse a otros órganos o entes administrativos siempre que les corresponda dictaminar o lo requiera el correspondiente procedimiento especial.

Todo pedido de informaciones o datos necesarios para sustanciar las actuaciones se hará directamente a través de las formas de comunicación admitidas por el presente reglamento.

Artículo 63. Prohibición de duplicar expedientes.- Las unidades de administración documental, una vez registradas y cursadas las actuaciones, no tendrán otra intervención respecto a ellas que la de consignar en los registros respectivos los pases entre unidades.

En ningún caso se hará duplicado de los expedientes; si en el transcurso de

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

la tramitación fuere necesaria la recomposición de uno de estos, se estará a las copias de las actuaciones que cada una de las unidades intervinientes mantendrá identificadas por número de expediente.

Artículo 64. Informes técnicos.- En cualquier etapa de la sustanciación de un expediente podrá solicitarse el informe técnico que se estime conveniente.

Artículo 65. Objeto de los informes.- Cuando se requiera informe de los asesores, deberán indicarse con precisión y claridad las cuestiones sobre las que se estime necesario su pronunciamiento.

El técnico que deba pronunciarse podrá, bajo su más seria responsabilidad, devolver sin informe todo expediente en el que no se señale con precisión y claridad el punto sobre el que se solicita su opinión.

Cuando la cuestión revele ineptitud, negligencia o desconocimiento de la función por parte del funcionario que solicita el asesoramiento, el técnico devolverá el expediente con la información requerida, pero con la constancia del caso debidamente fundada.

Artículo 66. Concurrencia de los interesados.- Salvo lo que se establezca a texto expreso en los procedimientos especiales, en cualquier etapa del procedimiento administrativo las oficinas técnicas donde se encuentre radicado el trámite podrán solicitar por cualquier medio idóneo la concurrencia de los directamente interesados en él, sus representantes o sucesores a cualquier título.

El pedido de concurrencia, del que deberá quedar constancia en autos, se efectuará a los solos fines de una mejor instrucción del asunto y de lo tratado o acordado se podrá dejar minuta en el expediente, firmada por el funcionario y la o las partes que hayan concurrido.

La no concurrencia no aparejará ningún perjuicio a la parte y no podrá alegarse por el funcionario técnico como eximente de su obligación de expedirse, ni por la Administración para decidir en tiempo y forma.

Anexo

Artículo 67. Citación de actuaciones.- Cuando se produzcan informes en los expedientes administrativos y haya que citar actuaciones del mismo expediente, deberá citarse la foja en donde se encuentre la actuación respectiva.

Artículo 68. Deber de fundar.- Todo funcionario, cuando eleve solicitudes, proyectos o produzca informes, dictámenes, etc., fundamentará su opinión en forma sucinta. Procurará en lo posible no incorporar a su texto el extracto de las actuaciones anteriores, ni reiterar datos, pero hará referencia a todo antecedente que permita ilustrar para su mejor resolución.

Suscribirá aquellos con su firma, consignando su nombre, apellido y cargo.

Artículo 69. Prueba.- Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba no prohibido por la ley.

La valoración de la prueba se efectuará de conformidad con las reglas contenidas en el Código General del Proceso.

Artículo 70. Ofrecimiento de prueba.- La Administración podrá disponer de oficio las diligencias probatorias que estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos acerca de los cuales debe dictar resolución.

Si mediare pedido de parte, deberá disponer la apertura de un período de prueba por un plazo prudencial no superior a los diez días, a fin de que puedan practicarse cuantas sean legalmente admisibles y juzgue conducentes o concernientes al asunto en trámite. La resolución de la Administración que rechace el diligenciamiento de una prueba por considerarla inadmisibles, inconducente o impertinente será debidamente fundada y podrá ser objeto de los recursos administrativos correspondientes.

En el ámbito del procedimiento disciplinario, la admisión o rechazo de una prueba será competencia del Instructor actuante y los recursos administrativos

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

que se interpongan contra la resolución denegatoria, que se tramitarán por cuerda separada, no afectarán el curso del sumario en trámite.

Las partes tienen derecho a controlar la producción de la prueba; a tal efecto, la Administración les comunicará con antelación suficiente el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba y les hará saber que podrán concurrir asistidos por técnicos.

Artículo 71. Testigos.- El proponente de la prueba de testigos tiene la carga de la comparecencia de los mismos en el lugar, fecha y hora fijados por la Administración. Si el testigo no concurre sin justa causa, se prescindirá de su testimonio.

La Administración, sin perjuicio del pliego presentado por la parte, podrá interrogar libremente a los testigos y en caso de declaraciones contradictorias podrá disponer careos, aún con los interesados. Las partes o sus abogados patrocinantes podrán impugnar las preguntas sugestivas, tendenciosas o capciosas y al término de las deposiciones de los testigos podrán hacer repreguntas y solicitar las rectificaciones que consideren necesarias para conservar la fidelidad y exactitud de la declaración.

El funcionario actuante conservará en todo momento la dirección del procedimiento, pudiendo hacer nuevas preguntas, rechazar cualquier pregunta que juzgare inconducente, innecesaria, perjudicial o agravante para el testigo, así como dar por terminado el interrogatorio.

Artículo 72. Peritos.- Los administrados podrán proponer la designación de peritos a su costa, debiendo en el mismo acto acompañar el cuestionario sobre el que estos deberán expedirse. La Administración se abstendrá de contratar peritos por su parte, debiendo limitarse a recabar informes de sus agentes y oficinas técnicas, salvo que ello resultare necesario para la debida sustanciación del procedimiento.

Artículo 73. Gastos originados en diligenciamiento de prueba.-

Anexo

Los gastos que ocasione el diligenciamiento de la prueba serán de cargo de la Administración o de las partes por el orden causado, sin perjuicio de que pueda conferirse el beneficio de auxilioria de pobreza en casos debidamente justificados mediante una información sumaria.

Artículo 74.- Evacuación de la vista.-

Terminada la instrucción o vencido el término de la misma, cuando de los antecedentes resulte que pueda recaer una decisión contraria a la petición formulada, o se hubiere deducido oposición, antes de dictarse resolución, deberá darse vista por el término de diez días a la persona o personas a quienes el procedimiento refiera.

Al evacuar la vista, el interesado podrá pedir el diligenciamiento de pruebas complementarias que deberán cumplirse dentro del término de cinco días y de conformidad a lo establecido en los artículos precedentes.

Cuando haya más de una parte que deba evacuar la vista, el término será común a todas ellas y correrá del día siguiente a la última notificación.

Artículo 75. Vista previa.-

En los procedimientos administrativos seguidos de oficio, con motivo de la aplicación de sanciones o de la imposición de un perjuicio a determinado administrado, no se dictará resolución sin previa vista al interesado por el término de diez días para que pueda presentar sus descargos y las correspondientes probanzas y articular su defensa.

Artículo 76. Publicidad de los expedientes.- La exhibición de los expedientes administrativos a los fines de su consulta es permitida en todos los casos, salvo con respecto a las piezas que posean carácter confidencial, reservado o secreto y solo se llevará a cabo en las respectivas oficinas de radicación de los mismos, bastando para ello la simple solicitud verbal de la parte interesada, de su apoderado constituido en forma o de su abogado patrocinante. En el caso de que la solicitud se formule por un abogado, si

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

su calidad de patrocinante no surgiere de las actuaciones relativas, deberá previamente denunciarse por el interesado la existencia del patrocinio con indicación del profesional que lo haya tomado a su cargo, lo que podrá efectuar aquel por simple manifestación verbal, cuyos extremos se harán constar por nota.

Artículo 77. Alcance del derecho de vista.- El derecho a tomar vista de las actuaciones reconocido a los interesados o sus patrocinantes comprende no solo la facultad de revisar y leer las actuaciones, sino también la de copiar o reproducir por cualquier medio, todo o parte de ellas.

Artículo 78. Retiro del expediente en confianza.- También podrá el interesado retirar el expediente de la oficina para su estudio, siempre que tal retiro no represente un obstáculo para el trámite normal que se esté cumpliendo o un perjuicio cierto para los derechos de otros interesados. En tal caso, se deberá dar fotocopia del expediente a costa del peticionante.

El retiro del expediente será en todos los casos bajo la responsabilidad del abogado patrocinante individualizado en la forma prescripta por el artículo 76, quien deberá firmar recibo en forma.

El término durante el cual el expediente puede ser sacado de la oficina no excederá de dos días hábiles, que podrán ser prorrogados por el mismo término, previa solicitud fundada de la parte interesada.

Se exceptúa del plazo establecido en el inciso anterior, el retiro de expedientes que tenga por finalidad el cumplimiento de trámites o la evacuación de vistas que tengan término para la parte interesada, señalado por ley o reglamento. En estos casos, el término para la saca del expediente expirará con el establecido para aquellos efectos.

Artículo 79. Reserva de actuaciones.- Los documentos o piezas podrán ser calificados como secretos, confidenciales o reservados, de acuerdo con las normas legales o reglamentarias vigentes o a dictarse.

Anexo

El carácter del asunto puede asignárselo el funcionario o la persona que lo origine, pudiendo ser modificado en cualquier sentido por el órgano superior de decisión.

El mero hecho de que los informes o dictámenes sean favorables o adversos a los interesados no habilita a darles carácter de reservados.

Artículo 80. Normas que regulan la reserva.- Las normas de procedimiento a las que se ajustará el trámite de los documentos o piezas a que se refiere el artículo anterior, se establecerán en las reglamentaciones respectivas.

Artículo 81. Representación de los abogados.- En cualquier etapa del procedimiento administrativo, el abogado firmante, en su calidad de patrocinante de la parte interesada y siempre que así se conviniere mediante escrito o acta administrativa, quedará investido en especial y para ese trámite del carácter de representante de aquella, pudiendo seguirlo en todas sus etapas; notificarse, evacuar vistas, presentar escritos, asistir a todas las diligencias, aun cuando no se encuentren presentes sus patrocinados; en tales casos, podrá formular las observaciones que considere pertinentes, ejercer la facultad de repreguntar y todas aquellas adecuadas para el mejor desempeño del derecho de defensa.

Para que la autorización sea válida la parte deberá establecer en el escrito su domicilio real, así como comunicar en la misma forma los cambios que el mismo experimentare.

Deberá instruirse especialmente al interesado de la representación de que se trata y de sus alcances, dejándose constancia expresa de ello en el escrito o acta administrativa pertinente.

Artículo 82. Responsabilidad por demoras.- Los jefes o funcionarios que tuvieren a su cargo el despacho de los asuntos serán directamente responsables de la tramitación, debiendo adoptar las medidas oportunas para que no sufran retraso.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 83. Paralización del trámite.- En cualquier etapa de la sustanciación el interesado podrá reclamar contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámite, que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

La reclamación debidamente fundada, con mención expresa del precepto infringido, deberá presentarse ante el jerarca del organismo, quien previa vista de los funcionarios señalados en el artículo anterior, dispondrá las medidas administrativas o disciplinarias pertinentes.

Capítulo VII – De la Terminación del Trámite

Artículo 84. Deber de pronunciamiento.- Una vez concluida la sustanciación del expediente, la autoridad competente deberá dictar resolución. En ningún caso el vencimiento de los plazos previstos a esos efectos eximirá a dicha autoridad de su obligación de emitir un pronunciamiento.

Artículo 85. Desistimiento de la petición.- Todo interesado podrá desistir de su petición o renunciar a su derecho. Si el escrito de petición se hubiere presentado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia solo afectarán a aquellos que la hubieren formulado.

Artículo 86. Forma del desistimiento.- Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por escrito o verbalmente. En este último caso se formalizará con la comparecencia del interesado ante el funcionario encargado de la instrucción del asunto, quien conjuntamente con aquel suscribirá la respectiva diligencia.

Artículo 87. Aceptación del desistimiento.- La Administración de los Servicios de Salud del Estado aceptará de plano el desistimiento o la renuncia y declarará concluido el procedimiento, salvo lo previsto en el artículo 85, o

Anexo

que se hubieren presentado en el mismo terceros interesados que insten a su continuación, en el plazo de diez días a contar de la vista que del desistimiento otorgará la Administración.

Si la cuestión en trámite fuese de interés general, la Administración seguirá el procedimiento de oficio.

Artículo 88. Casos de paralización imputables al interesado.- Paralizado un trámite por causas imputables al interesado por un término de treinta días, la Administración intimará su comparecencia en un plazo prudencial, que fijará de acuerdo con la naturaleza del asunto.

En caso omiso y no mediando causa debidamente justificada, la Administración dejará la respectiva constancia y podrá continuar el procedimiento hasta dictar resolución.

Si el interesado compareciere antes de que esta sea dictada, tomará intervención en el estado en que se encuentre el procedimiento.

Cuando la inactividad del interesado impida a la Administración continuar la sustanciación del expediente, vencidos los plazos a que se refiere el inciso primero, aquella se pronunciará sin más trámite sobre el fondo del asunto, de acuerdo con los elementos de juicio que obren en autos.

Artículo 89. Copias del expediente.- Autorízase la copia fotográfica y digitalizada de los expedientes y demás documentos archivados en todas las dependencias de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, y la destrucción de los documentos originales cuando ello sea indispensable, de conformidad con las normas reglamentarias vigentes o a dictarse.

Dichas copias tendrán igual validez que los antecedentes originales a todos los efectos legales, siempre que fueren debidamente autenticadas por las Direcciones de las respectivas Oficinas (ley 14.106, de 14 de marzo de 1973, artículo 688).

Capítulo VIII – De las Notificaciones

Artículo 90. Notificación personal.- Las resoluciones que den vista de las actuaciones, decreten la apertura a prueba, las que culminen el procedimiento y, en general, todas aquellas que causen gravamen irreparable o que la autoridad disponga expresamente que así se haga, serán notificadas personalmente al interesado. La notificación personal se practicará en la oficina mediante la comparecencia del interesado, su apoderado, o persona debidamente autorizada para estos efectos. Si el día en que concurriere el interesado la actuación no se hallare disponible, la oficina expedirá constancia de su comparecencia.

Si el interesado no compareciese espontáneamente, se intimará su concurrencia a la oficina dentro del plazo de tres días hábiles, mediante telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, carta certificada con aviso de retorno o por cualquier otro medio idóneo.

Si al vencimiento de dicho plazo el interesado no hubiese concurrido, la notificación se tendrá por efectuada.

Sin perjuicio de lo dispuesto, cuando no fuere posible la notificación en la oficina de las resoluciones que culminen el procedimiento y las que la autoridad disponga expresamente que así se haga, la misma se practicará a domicilio por telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, carta certificada con aviso de retorno o por cualquier otro medio idóneo que proporcione certeza en cuanto a la efectiva realización de la diligencia.

Artículo 91. Plazo de notificación.- Las notificaciones se practicarán en el plazo máximo de cinco días, computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación.

Artículo 92. Notificación en la oficina.- Las resoluciones no comprendidas en el inciso primero del artículo 90 se notificarán en la oficina, a cuyos efectos se establece la carga de asistencia para todos los interesados que actúen

Anexo

en el procedimiento respectivo, si la notificación se retardare tres días hábiles por falta de comparecencia del interesado, se tendrá por hecha a todos los efectos, poniéndose la respectiva constancia en el expediente.

Si el día en que concurriera el interesado la resolución no se hallare disponible, la oficina donde se encontrare expedirá constancia, si aquel lo solicitare.

** "Modificado por Resolución 5196/2018 del Directorio de ASSE de fecha 19 de Setiembre de 2018 "*

Artículo 93. Notificación por edictos.- Cuando corresponda notificar un acto administrativo y se desconozca el domicilio de quien deba tener conocimiento de él, se le tendrá por notificado del mismo mediante su publicación en el Diario Oficial.

El emplazamiento, la citación, las notificaciones e intimaciones a personas inciertas o a un grupo indeterminado de personas, podrán además realizarse por cualquier medio idóneo.

Artículo 94. Forma de las notificaciones.- Los emplazamientos, citaciones y notificaciones e intimaciones a que se refiere este Capítulo, se documentarán mediante copia del documento utilizado y el correspondiente aviso de recibo en el que deberán constar, necesariamente, fecha y hora de recepción.

Cuando hayan sido hechas por publicación en el Diario Oficial, se estará a lo dispuesto en el artículo 47. Si además se realizó por otro medio, se dejará también constancia de ello, certificándose el medio utilizado, fecha y contenido del texto difundido.

Artículo 95. Notificación mediante telegrama colacionado.- En las notificaciones por medio de telegrama colacionado con aviso de entrega, publicación en el Diario Oficial u otro medio, se reproducirá íntegramente la parte dispositiva del acto. La publicación incluirá la expresa mención de la persona con la que se entiende practicada la diligencia y de los antecedentes en que el acto fue dictado.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

En los demás casos se proporcionará al notificado el texto íntegro del acto de que se trata.

Artículo 96. Constitución de domicilio.- Se entiende por domicilio a los efectos de este Capítulo, el constituido por el interesado en su comparecencia, o el real de este si no lo hubiere constituido, o el lugar que haya designado (artículo 116). El domicilio constituido podrá ser físico o electrónico; y en el caso de funcionarios de ASSE se tomará el correo electrónico institucional.

Tratándose de procedimientos administrativos seguidos de oficio respecto de funcionarios públicos, sin perjuicio de lo establecido en el inciso precedente, se estará al último domicilio denunciado por aquel y anotado en su legajo personal.

Artículo 97. Acuse de recibo.- Las citaciones y notificaciones que se hicieren serán firmadas por las personas citadas o notificadas, sin insertar en la diligencia alegatos ni respuesta alguna, salvo que la resolución administrativa los autorice para ello.

Artículo 98. Personas impedidas de firmar.- Si el interesado no supiera o no pudiera firmar, lo expresará así, poniéndose constancia en el expediente.

Si la parte se resistiera a firmar la notificación de la resolución administrativa en la oficina, el funcionario encargado del trámite deberá hacer la anotación correspondiente, firmándola con su jerarca inmediato.

Artículo 99. Notificación por medio de la policía.- La Administración podrá disponer que las notificaciones a domicilio en las zonas rurales se practiquen por intermedio de la policía.

Anexo

Artículo 100. Convalidación de la notificación.- Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.

Artículo 101. Autorización para examinar al expediente.- Todo peticionario o recurrente podrá autorizar para examinar el expediente a un letrado de su elección, sin su presencia, o para retirarlo en confianza, en la forma prevista en los artículos 76 y 78, siempre que se hubiere notificado debidamente del acto administrativo que correspondiere en dicha oportunidad procesal; o, en su caso, puede el interesado darse por notificado de lo actuado, conjuntamente con la autorización dada a su letrado para el examen del expediente, en la oficina correspondiente.

Artículo 102. Notificación verbal.-

Cuando válidamente el acto administrativo no esté documentado por escrito, se admitirá la notificación verbal o por el medio acorde con el signo, señal o convención empleada.

Capítulo IX – De los Términos y Plazos

Artículo 103. Deber de resolver respecto de peticiones.- La Administración de los Servicios de Salud del Estado está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un interés legítimo en la ejecución de un determinado acto administrativo, previo los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable. Se entenderá desechada la petición si la autoridad no resolviera dentro del término indicado (Constitución de la República artículo 318).

En ningún caso el vencimiento de este plazo exime a la autoridad correspondiente de su obligación de pronunciarse expresamente sobre el fondo del asunto (ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 8).

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 104. Plazo de instrucción de la petición.- Los trámites para la debida instrucción del asunto, a los que se refiere el artículo anterior, deberán cumplirse en el caso de las peticiones dentro del término de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha en que se formuló la petición (ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, artículo 406; ley 14.106 de 14 de marzo de 1973, artículo 676 y ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 11).

Artículo 105. Denegatoria ficta.- Las peticiones que el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo formule ante cualquier órgano administrativo, se tendrán por desechadas si al cabo de ciento cincuenta días siguientes al de su presentación no se dictó resolución expresa sobre lo pedido. El vencimiento de dicho plazo no exime al órgano de su obligación de pronunciarse expresamente sobre el fondo del asunto.

La decisión expresa o ficta sobre la petición podrá ser impugnada de conformidad con las disposiciones vigentes.

Cuando el peticionante sea titular de un derecho subjetivo contra la Administración, la denegatoria expresa o ficta no obstará al ejercicio de las acciones tendientes a hacer valer aquel derecho (ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 8).

Artículo 106. Cómputo del plazo.- Los plazos señalados precedentemente se cuentan por días corridos y se computan sin interrupción, y si vencen en día feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente. El plazo de que disponen las autoridades administrativas para resolver las peticiones se suspenderá solamente durante la Semana de Turismo (ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 10).

Artículo 107. Responsabilidad por incumplimiento del plazo.- Los términos y plazos señalados en este reglamento obligan por igual y sin necesidad de apremio a las autoridades y funcionarios competentes para la instrucción de los asuntos y a los interesados en los mismos.

Anexo

Su inobservancia por parte de los funcionarios intervinientes determina la responsabilidad consiguiente, pasible de sanción disciplinaria, en caso de que el jerarca entienda que la demora ha sido injustificada.

Artículo 108. Prórroga del plazo.- Siempre que se tratase de plazos exclusivamente reglamentarios –esto es, que no fueren impuestos por una norma constitucional o legal– la Administración de los Servicios de Salud del Estado podrá conceder a petición del o los interesados una prórroga de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros.

Si la Administración no se expidiera sobre la solicitud de prórroga en el plazo de tres días, se reputará concedida.

Artículo 109. Comienzo de los plazos.- Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

Artículo 110. Días hábiles.- Cuando los plazos reglamentarios se señalen por días, se entiende que estos son hábiles.

Los días son hábiles o inhábiles según funcionen o no, en ellos, las oficinas de la Administración Pública. Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de las respectivas oficinas de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Si el plazo se fija en meses, estos se computarán de fecha a fecha. Si en el mes del vencimiento no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Si en años, se entenderán naturales en todo caso.

Artículo 111. Vencimiento.- Los plazos vencen en el último momento hábil del horario de la oficina del día respectivo. Los términos o plazos administrativos que vencieren en día feriado se extenderán hasta el día hábil

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

inmediato siguiente (ley 12.243, de 20 de diciembre de 1955, apartado 2.º; ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 10).

Artículo 112. Providencias de trámite.- Las providencias de trámite deberán dictarse en el término máximo de tres días a contar del siguiente al de la recepción del documento o expediente por el órgano respectivo.

Las diligencias o actuaciones ordenadas se cumplirán dentro del plazo máximo de cinco días, el que se podrá ampliar, a solicitud fundada del funcionario, por cinco días más.

Artículo 113. Fiscalización de plazos.- En todos los casos, los jefes o encargados de las dependencias y oficinas, deberán fiscalizar si se han cumplido los términos y plazos señalados, si comprobaran su incumplimiento por parte del funcionario actuante, deberán dar cuenta al jerarca de quien dependan para que sancione la omisión.

Al funcionario a quien por primera vez se le compruebe esta omisión se le sancionará con la anotación del hecho mismo en su legajo personal. La reiteración dará lugar a sanciones más graves que se graduarán teniendo en cuenta la medida en que la falta se haya reiterado y el lapso de la demora.

La omisión en la fiscalización será sancionada de la misma manera y en las mismas condiciones señaladas precedentemente.

Sección III – De las Peticiones y de los Actos y Recursos Administrativos

Título I – Del Derecho de Petición

Capítulo I – De la Titularidad del Derecho y de la Obligación de la Administración

Artículo 114. Derecho de petición.- Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República (Constitución de la República, artículo 30).

Anexo

Artículo 115. Obligación de resolver.- Toda autoridad administrativa está obligada a decidir sobre cualquier petición que le formule el titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo en que se dicte o ejecute un determinado acto administrativo (Constitución de la República, artículo 318).

Capítulo II – De las Formalidades de las Peticiones

Artículo 116. Forma de la petición.- La petición debe presentarse ante la autoridad competente para decidir o proponer una decisión sobre lo pedido.

Esa petición debe contener:

1) Nombre y domicilio del peticionario, con indicación del lugar y correo electrónico donde deben realizarse las notificaciones, dentro del radio de la ciudad, villa o pueblo donde tenga su asiento aquella autoridad.

Si el escrito estuviese firmado por varios interesados, se establecerá en él la persona con quien deben entenderse las actuaciones.

Cuando se actúa en representación de otro, se procederá de conformidad a lo establecido en los artículos 20 y 24 del presente Reglamento.

2) Los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, expuestos con claridad y precisión.

El peticionario podrá acompañar los documentos que se encuentren en su poder, copia fehaciente o fotocopia simple que certificará la Administración de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 e indicar las pruebas que deben practicarse para acreditar lo que estime pertinente. Si ofreciere prueba testimonial designará el nombre y domicilio de los testigos y acompañará el interrogatorio respectivo.

3) La solicitud concreta que efectúa formulada con toda precisión.

Si la petición careciere de alguno de los requisitos señalados en los numerales 1) y 3) de este artículo o si del escrito no surge con claridad cuál es la petición efectuada, se requerirá a quien la presente que en el plazo de diez días salve la omisión o efectúe la aclaración correspondiente, bajo

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

apercibimiento de mandarla archivar, de lo que se dejará constancia en el escrito con la firma de aquel.

Título II – De los Actos Administrativos en General

Capítulo I – De la Definición y Nomenclatura de los Actos

Artículo 117. Definición de acto administrativo.- Acto administrativo es toda manifestación de voluntad de la Administración de los Servicios de Salud del Estado que produce efectos jurídicos.

Llámase Reglamento a las normas generales y abstractas creadas por acto administrativo.

Llámase Resolución a las normas particulares y concretas creadas por acto administrativo.

Llámase Disposición General a las normas generales y concretas creadas por acto administrativo.

Llámase Reglamento Singular a las normas particulares y abstractas creadas por acto administrativo.

Artículo 118. Designaciones de funcionarios.- Las designaciones y promociones de funcionarios deben dictarse bajo la forma de resoluciones. En general, los actos administrativos dictados en un expediente a petición de parte son resoluciones.

Capítulo II – De la Estructura Formal de los Actos y de Algunas Formalidades Especiales

Artículo 119. Deber de motivación.- Todo acto administrativo deberá ser motivado, explicándose las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. No son admisibles fórmulas generales de fundamentación,

Anexo

sino que deberá hacerse una relación directa y concreta de los hechos del caso específico en resolución, exponiéndose además las razones que con referencia a él en particular justifican la decisión adoptada.

Artículo 120. Partes del acto administrativo.- Todo acto administrativo debe constar de una parte expositiva y una dispositiva.

La parte expositiva debe contener:

1) Un “Visto”. - La finalidad del “Visto” es situar la cuestión que va a ser objeto del acto.

2) Uno o varios “Resultandos” puestos a continuación del “Visto”, en los que se deben exponer los hechos que constituyan los antecedentes del acto administrativo de que se trate. Los decretos y ordenanzas pueden prescindir de los “Resultandos”.

3) Uno o varios “Considerandos” en los que se desarrollan los fundamentos de derechos, las doctrinas aplicables, las razones de mérito y la finalidad perseguida.

4) Un “Atento” en el que se citan o se hace referencia a las reglas de derecho y a las opiniones o asesoramientos recabados en que el acto se fundamenta.

En ciertos casos pueden ser sustituidos los “Considerandos” por el “Atento”. Ello es pertinente en los siguientes casos:

a) Cuando como solo fundamento del acto se cita una o varias disposiciones legales o reglamentarias, o se expresan en forma muy breve sus fundamentos.

b) Cuando se hace constar una o varias opiniones emitidas en el expediente que constituye el antecedente del acto administrativo.

Cuando no existe ninguna cuestión de hecho ni se plantea ningún problema de derecho puede prescindirse de los “Resultandos” y de los “Considerandos” y consistir la parte expositiva en un “Visto” y un “Atento”.

La parte dispositiva debe ir numerada en las resoluciones.

El acápite de la parte dispositiva debe mencionar al órgano que adopta el acto administrativo, a lo que seguirá un “Resuelve”.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

No se admitirá en la parte expositiva ninguna otra expresión que las citadas precedentemente.

Artículo 121. Actas.- En el texto de las actas deberán incorporarse los nombres o denominaciones de los administrados y la decisión del Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado. Las mismas serán aprobadas por el Directorio.

Artículo 122. Certificación de la decisión.- Aprobada un acta, el Secretario Letrado certificará en los respectivos expedientes la decisión del Directorio.

Artículo 123. Elevación de actas al Directorio.- En todos los casos que los diversos jefes de la Administración de los Servicios de Salud del Estado eleven actas a consideración del Directorio, deberán ser acompañadas de las actuaciones administrativas a que se refieran.

Artículo 124. Elevación de proyectos al Directorio.- Los proyectos se enviarán al Directorio para su aprobación, acompañados de sus antecedentes, a fin de que puedan requerir los asesoramientos de sus reparticiones técnicas que juzguen necesarios, dejando constancia de los mismos en las actuaciones antes de expedirse.

Artículo 125. Preferente despacho.- Las actuaciones aludidas en los artículos anteriores, serán tramitadas y despachadas con especial diligencia para no entorpecer con dilaciones injustificadas su decisión final.

Artículo 126. Forma de los actos administrativos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas.- Los actos administrativos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas deberán contener constancia de

Anexo

ello, con señalamiento de la correspondiente resolución delegatoria, y se reputarán a todos los efectos como dictados por el órgano delegante.

Artículo 127. Copias de actos en ejercicio de atribuciones delegadas.-

Los Gerentes y las Direcciones enviarán mensualmente a la Secretaría del Directorio copias de las resoluciones que se dicten en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas.

Capítulo III – De la individualización de algunos Actos y Numeración de Leyes

Artículo 128. Forma de citar las normas.- Toda vez que un funcionario o particulares, en la actuación administrativa, hagan referencia a las leyes, a los decretos del Poder Ejecutivo, o a las Resoluciones del Directorio o Gerencias de la Administración de los Servicios de Salud del Estado deberán citarlos con expresión del número y fecha. En el caso de los decretos y las resoluciones su número se citará cuando lo tuviere.

Artículo 129. Identificación de Resoluciones de Directorio.- Las Resoluciones que expida el Directorio y las resoluciones de las que ordene su publicación serán numeradas correlativamente en series que abarcarán cada una, un año completo. Cada serie se iniciará con el número 1 se diferenciará con el agregado –separado por un trazo– del año.

Artículo 130. Órgano encargado de numerar las resoluciones.- Dicha numeración compete a la Secretaría General de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en la Unidad Ejecutora 068.

Capítulo IV – De las Prescripciones Administrativas de Orden Interno

Artículo 131. Invocación de normas de orden interno a favor del administrado.- Las prescripciones administrativas de orden interno (directivas, órdenes e instrucciones de servicio) no obligan a los administrados, pero estos pueden invocar en su favor las disposiciones que contengan, cuando ellas establezcan para los órganos administrativos o los funcionarios obligaciones en relación a dichos administrados.

Artículo 132. Defectos de los actos administrativos.- Los actos administrativos dictados en contravención a las prescripciones administrativas de orden interno están viciados con los mismos alcances que si contravinieren disposiciones reglamentarias, cuando dichas prescripciones fueren en beneficio de los interesados.

Título III – De los Recursos Administrativos

Capítulo I – De las Clases y Denominaciones y de los Plazos para Interponerlos y Resolverlos

Artículo 133. Recursos.- Los actos administrativos, expresos o tácitos, podrán ser impugnados con el recurso de revocación, ante el mismo órgano que los haya dictado, dentro de los diez días corridos y siguientes al de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el Diario Oficial.

Si el acto administrativo no ha sido notificado personalmente ni publicado en el Diario Oficial, según corresponda, el interesado podrá recurrirlo en cualquier momento. Cuando el acto administrativo haya sido dictado por el Directorio, podrá interponerse además, en forma conjunta y subsidiaria al de revocación, el recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá fundarse en las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309 de la Constitución de la República.

Anexo

Cuando el acto administrativo haya sido dictado por un órgano sometido a jerarquía podrán interponerse, además en forma conjunta y sucesivamente subsidiaria al de revocación, el recurso jerárquico para ante el Directorio y el recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo. (Constitución de la República, artículo 317; ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 4).

Artículo 134. Cómputo del plazo para recurrir.- De conformidad con el principio general señalado en el inciso segundo del artículo anterior, en ningún caso el conocimiento informal del acto lesivo por parte del interesado suple a la notificación personal o a la publicación en el Diario Oficial según corresponda, por lo que no hace correr el cómputo del plazo para recurrir. No obstante, el interesado, si lo estimare el caso, podrá ejercitar sus defensas jurídicas dándose por notificado.

Artículo 135. Suspensión del plazo.- El plazo para la interposición de los recursos administrativos se suspende durante las ferias judiciales y la Semana de Turismo y si vence en día feriado se extiende al día hábil inmediato siguiente (ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 10).

Artículo 136. Plazo de resolución.- Toda autoridad administrativa está obligada a resolver los recursos administrativos que se interpongan contra sus decisiones, previo los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto, dentro del término de ciento veinte días a contar de la fecha de cumplimiento del último acto que ordene la ley o el reglamento aplicable.

Si no lo hiciera, se entenderá rechazado el recurso administrativo. En ningún caso el vencimiento de los plazos respectivos exime al órgano competente para resolver el recurso de que se trate, de su obligación de dictar resolución sobre el mismo.

Este plazo se contará por días corridos y se computará sin interrupción; se suspenderá durante la Semana de Turismo y si vence en día feriado se

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

extenderá al día hábil inmediato siguiente (Constitución de la República, artículo 318; ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 6 y 10).

Artículo 137. Plazo de instrucción de los recursos.- Los trámites para la debida instrucción del asunto deberán cumplirse dentro del término de treinta días contados en la siguiente forma:

a) En los recursos de revocación, a partir del día siguiente a la fecha en que se interpuso el recurso.

b) En los recursos subsidiarios jerárquicos o de anulación, a partir de los ciento cincuenta días a contar del día siguiente a la fecha en que se interpusieron los recursos, o a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó la decisión expresa, resolviendo el recurso de revocación.

c) En el recurso subsidiario de anulación, cuando se hubiere interpuesto en forma conjunta con los de revocación y jerárquico, según corresponda, a partir de los doscientos días a contar del día siguiente a la fecha en que se interpusieron los recursos, o a partir de los ciento cincuenta días siguientes a la fecha en que se notificó la decisión expresa resolviendo el recurso de revocación, o a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó la decisión expresa del recurso jerárquico.

Estos plazos se cuentan por días corridos y se computan sin interrupción, y si vencen en día feriado se extenderán hasta el día hábil inmediato siguiente. No se suspenden por la Semana de Turismo (ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, artículo 406; ley 14.106 de 14 de marzo de 1973, artículo 676; ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 10 y 11).

Artículo 138. Agotamiento de la vía administrativa.- A los ciento cincuenta días siguientes al de la interposición del recurso de revocación, de ser este el único correspondiente, si no se hubiere dictado resolución sobre el mismo, se tendrá por agotada la vía administrativa.

A los doscientos días siguientes a la interposición conjunta de los recursos de revocación y anulación, y a los doscientos cincuenta días siguientes al

Anexo

de la interposición conjunta de los recursos de revocación, jerárquico y de anulación, si no se hubiere dictado resolución sobre el último recurso se tendrá por agotada la vía administrativa (artículo 5 de la ley 15.869 de 22 de junio de 1987, en la redacción dada por la ley 17.292 de 25 de enero de 2001).

Artículo 139. Franqueo de los recursos subsidiarios.- Vencido el plazo de ciento cincuenta días o el de doscientos, en su caso, se deberán franquear, automáticamente, los recursos subsidiariamente interpuestos reputándose fictamente confirmado el acto impugnado.

El vencimiento de los plazos a que se refiere el inciso anterior no exime al órgano competente para resolver el recurso de que se trate, de su obligación de dictar resolución sobre el mismo (Constitución de la República, artículo 318).

Si los órganos competentes no resuelven esos recursos de revocación o jerárquicos seguidos del subsidiario, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se configuró la denegatoria ficta, la omisión se tendrá como presunción simple a favor de la pretensión del administrado en el momento de dictarse sentencia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para el caso que se promoviere acción de nulidad (artículo 6 de la ley 15.869 de 22 de junio de 1987, en la redacción dada por la ley 17.292 de 25 de enero de 2001).

Artículo 140. Resolución expresa del recurso y agotamiento de la vía administrativa.- Si la resolución expresa del único o del último recurso correspondiente interpuesto fuere notificada personalmente al recurrente o publicada en el Diario Oficial, según sea procedente, antes del vencimiento del plazo total que en cada caso corresponda, la vía administrativa quedará agotada en la fecha de la notificación o de la publicación (ley 15.869 de 22 de junio de 1987, artículo 7).

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 141. Suspensión del acto impugnado.- Fuera de los casos preceptivamente fijados por la ley, en los recursos administrativos interpuestos ante la Administración de los Servicios de Salud del Estado, esta podrá, a petición de parte interesada o de oficio, disponer la suspensión transitoria, total o parcial, de la ejecución del acto impugnado, siempre que la misma fuere susceptible de irrogar a la parte recurrente daños graves y que de la mencionada suspensión no se siga perturbación grave a los intereses generales o de los derechos fundamentales de un tercero.

La reglamentación podrá asimismo prever la suspensión para todos o para determinada clase de actos, en las condiciones que se establezcan.

Del mismo modo, se podrá disponer toda otra medida cautelar o provisional que, garantizando la satisfacción del interés general, atienda al derecho o interés del recurrente durante el término del agotamiento de la vía administrativa, con el fin de no causarle injustos e inútiles perjuicios.

Artículo 142. Recurso de anulación ante el Poder Ejecutivo.- Al Poder Ejecutivo corresponde el conocimiento del recurso subsidiario de anulación interpuesto conjuntamente con el de revocación cuando el acto administrativo impugnado haya sido dictado por el Directorio, o cuando haya sido interpuesto en forma conjunta y sucesivamente subsidiaria con los de revocación y jerárquico, cuando el acto administrativo haya sido dictado por un órgano de la Administración de los Servicios de Salud del Estado sometido a jerarquía.

El recurso de anulación deberá fundarse en que dicho acto es contrario a una regla de derecho o implica desviación, abuso o exceso de poder.

El recurrente podrá fundar su impugnación en cualquier momento, mientras el asunto esté pendiente de resolución, indicando la norma o principio de derecho que, en el caso, considere violada, o las razones de la desviación, abuso o exceso de poder que vician el acto impugnado.

Capítulo II – De las Disposiciones que Regulan Especialmente el Trámite de los Recursos

Artículo 143. Legitimados para interponer los recursos.- Podrán interponer recursos administrativos, los peticionarios y las personas que se consideren directamente lesionados en sus derechos o intereses por el acto administrativo impugnado.

Artículo 144. Intervención de otros interesados.- Cuando los recursos se interpusieren contra un acto administrativo declarativo o constitutivo de una situación jurídica subjetiva se dará intervención en los procedimientos al interesado en que el acto impugnado se mantenga.

En el caso de comparecer deberá hacerlo en la misma forma que el recurrente y tendrá los mismos derechos que este.

Artículo 145. Forma de los recursos.- Cualquiera sea la forma documental utilizada para la interposición de los recursos (escrito en papel simple, formulario o impreso, telegrama colacionado, certificado con aviso de entrega, télex, fax o cualquier otro medio idóneo), siempre deberá constar claramente el nombre, el domicilio del recurrente, el correo electrónico, y su voluntad de recurrir traducida en la manifestación de cuáles son los recursos que se interponen y la designación del acto administrativo que impugna.

Si se actúa en representación de otro, se procederá de conformidad con lo establecido en los artículos 20 y 24 del presente Reglamento.

Si la autoridad que dictó el acto estuviera radicada en los departamentos del interior, el recurrente deberá, en caso de franquearse el recurso subsidiario, establecer domicilio en el radio de la capital de la República, donde se realizarán los emplazamientos, citaciones, notificaciones e intimaciones que puedan disponerse en la tramitación del recurso jerárquico o de anulación correspondiente.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 146. Fundamentación de los recursos.- La fundamentación del recurso constituye un derecho del recurrente, que podrá cumplir posteriormente a la presentación del recurso, en cualquier momento, mientras el asunto esté pendiente de resolución.

La omisión del recurrente no exime a la Administración de su obligación de dictar resolución, de conformidad con los principios generales señalados en el presente Reglamento.

Artículo 147. Firma Letrada.- Llevarán firma de letrado los escritos en que se interpongan recursos administrativos y los que se presenten durante su tramitación (decreto ley 15.524 de 9 de enero de 1984, artículo 37).

En caso de incumplimiento de este requisito, se requerirá a quien lo presente que en el plazo de diez días hábiles salve la omisión de la firma letrada, bajo apercibimiento de mandarlo archivar, de lo que se dejará constancia en el escrito con la firma de aquel.

Artículo 148. Recursos presentados por medio de telegrama, fax u otros medios.- En caso de que los recursos se hayan interpuesto mediante telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, télex, fax, u otro procedimiento similar, por razones de conservación de la documentación y seguridad jurídica, la Administración procederá de inmediato a su reproducción a través de los medios pertinentes y formará el correspondiente expediente. El jefe o encargado de la unidad de administración documental extenderá la correspondiente certificación de la reproducción realizada.

En los casos señalados precedentemente, el recurrente o su representante, dispondrá de un plazo de diez días hábiles a contar del siguiente a la recepción del correspondiente documento por la Administración, para comparecer en la oficina a efectos de ratificar por escrito su voluntad de recurrir, de cumplir con la exigencia legal de la firma letrada, para la agregación del mandato respectivo en caso de representación y, en general, para cumplir con todo otro requisito que para el caso sea exigible. Si no lo hiciera dentro del

Anexo

plazo señalado, sin justa causa, la Administración tendrá el recurso por no presentado.

Artículo 149. Telegrama Colacionado.- En los casos de utilización del procedimiento del telegrama colacionado certificado con aviso de entrega, se tendrá por fecha y hora de interposición del recurso la que estampe la oficina telegráfica al recibir el texto a remitir. En los demás procedimientos referidos en el artículo anterior, se tendrá por fecha y hora de recepción, la que luzca el reporte emitido por el equipo utilizado o, en su defecto, la que estampe el funcionario receptor.

Se entenderá que el recurso no fue presentado en tiempo cuando sea interpuesto el último día del término fijado por el artículo 140 después de vencido el horario de la oficina donde deba presentarse.

Artículo 150. Nota de cargo de los recursos.- Cualquiera sea la forma documental utilizada para la interposición de los recursos (artículo 145), el funcionario receptor deberá anotar la fecha de recepción del documento, bajo su firma.

Si se tratare de un escrito en papel simple, dejará constancia además, del número de fojas que contenga y la mención de los documentos que se acompañan y copias que se presentan. Deberá, asimismo, devolver una de las copias que acompañan al escrito, dejando constancia de la fecha de presentación, de los documentos que se acompañan y de la oficina receptora.

Artículo 151. Acto dictado por órgano en ejercicio de atribuciones delegadas.- Si el acto administrativo hubiese sido dictado por un órgano en ejercicio de atribuciones delegadas por otro órgano, los recursos podrán presentarse indistintamente ante el órgano delegante o ante el órgano delegado. En este último caso el órgano delegado lo sustanciará y someterá oportunamente al órgano delegante con el proyecto de resolución respectivo.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 152. Acumulación de los recursos.- La autoridad administrativa ante la cual se tramiten recursos relacionados con un mismo acto administrativo podrá disponer su acumulación y resolver en una sola decisión, en la forma dispuesta por el artículo 60.

Artículo 153. Retardo en el trámite.- El trámite de los recursos se regulará, en lo pertinente, de acuerdo con las normas establecidas en la Sección II del presente Reglamento, y se considerará falta grave el retardo u omisión de las providencias del trámite o de la omisión de los informes, diligencias o asesoramientos ordenados.

Artículo 154. Resolución de recursos subsidiarios.- En los casos en que se hayan interpuesto en forma conjunta y subsidiaria los recursos de revocación y de anulación, o de revocación, jerárquico y de anulación, el recurrente podrá presentarse ante los órganos competentes para resolver los recursos subsidiarios a efectos de urgir la resolución de los recursos en trámite, a medida que se vayan operando las correspondientes confirmaciones fictas del acto impugnado.

Recibido el petitorio, el órgano referido requerirá, sin más trámite, al órgano que dictó la resolución recurrida o, en su caso, al órgano competente para decidir el recurso subsidiario siguiente al de revocación, que cumpla con lo preceptuado en el artículo 139.

Artículo 155. Recurso Jerárquico.- La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará total o parcialmente el acto impugnado. Cuando el jerarca estime que existe vicio de forma, podrá convalidar el acto impugnado, subsanando los defectos que lo invaliden.

Artículo 156. Efectos de la admisión del recurso.- La resolución que haga lugar al recurso interpuesto contra una norma de carácter general, implicará la derogación, reforma o anulación de dicha norma según los casos. Sus

Anexo

efectos serán generales y, en los casos de anulación o derogación por reforma por razones de legitimidad serán además con efectos retroactivos (ex tunc), sin perjuicio de que subsistan:

- a) Los actos firmes y estables dictados en aplicación de la norma impugnada; y,
- b) Los derechos adquiridos directamente al verificarse el supuesto de hecho previsto en dicha norma sin necesidad de acto de ejecución alguno que no resulten incompatibles con el derecho del recurrente.

En todos los casos previstos en este artículo, la resolución del recurso deberá publicarse en el Diario Oficial.

Artículo 157. Alcance del recurso de anulación.- La Resolución del Poder Ejecutivo sobre el recurso de anulación se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo.

Libro II – Del Procedimiento Disciplinario

Sección I – Principios Generales

Artículo 158. Procedimiento disciplinario.- El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración de los Servicios de Salud del Estado en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. Se regulará por las normas del presente Libro, sin perjuicio de la aplicación, en lo pertinente, de las contenidas en el anterior y por las contenidas en el Reglamento General de ASSE.

Artículo 159. Definición de falta.- Es falta susceptible de sanción disciplinaria todo acto u omisión cometido por un funcionario, intencional o culposo, que viole los deberes funcionales.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 160. Derecho de honra y dignidad.- El funcionario sometido a un procedimiento disciplinario tiene el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, y se presumirá su inocencia mientras no se establezca conforme a derecho su culpabilidad por resolución firme dictada con las garantías del debido proceso (Convención Americana de Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Artículo 8 numerales 2 y 11).

Artículo 161. Derecho de defensa.- Declárase que el artículo 66 de la Constitución de la República es aplicable en todos los casos de imputación de una irregularidad, omisión o delito, sin que la notoriedad objetiva del hecho imputado exima a la autoridad respectiva de dar al interesado antes de que se adopte resolución la oportunidad de presentar prueba de descargo sobre los aspectos objetivos o subjetivos del caso y de articular su defensa aduciendo circunstancias atenuantes de responsabilidad o causas de justificación u otras razones (Constitución de la República, artículos 66 y 72)

Artículo 162. Prescripción de las faltas.- Las faltas administrativas prescriben:

Cuando además constituyen delito en el término de prescripción de ese delito.

Cuando no constituyen delito, a los ocho años.

El plazo de la falta administrativa empieza a correr de la misma forma que el previsto para el de la prescripción de los delitos en el artículo 119 del Código Penal.

La prescripción establecida en este artículo se suspende por resolución que disponga una investigación administrativa o la instrucción de sumario por la falta administrativa en cuestión.

Artículo 163. *Non bis in idem*.- Ningún funcionario será llamado a responsabilidad disciplinaria más de una vez por un mismo y único hecho

Anexo

que haya producido (*non bis in idem*), sin perjuicio de las responsabilidades penal, civil, política y de la prevista en el artículo 26 de la ley 9.202 del 12 de enero de 1934 que puedan haber surgido de ese mismo hecho.

Artículo 164. Principio de reserva.- El procedimiento disciplinario será reservado, excepto para el sumariado y su abogado patrocinante. El deber de mantener la reserva –y en su caso, el secreto– alcanza a todo funcionario que por cualquier motivo o circunstancia tuviese conocimiento de aquellos. La violación a este principio será considerada falta grave.

El instructor sumariante podrá disponer por resolución fundada la realización de diligencias y medidas de carácter secreto inclusive para el sumariado y su abogado patrocinante en aras de preservar la eficacia en la obtención de información y probanzas relevantes. El carácter reservado o secreto de las medidas probatorias cesará una vez diligenciadas las mismas.

Sección II - De las Denuncias y de las Informaciones de Urgencia

Artículo 165. Obligación de denunciar irregularidades.- Todo funcionario público está obligado a denunciar las irregularidades de que tuviese conocimiento por razón de sus funciones, de las que se cometieren en su repartición o cuyos efectos esta experimentase particularmente. Asimismo deberá recibir y dar trámite sin dilación alguna a las denuncias que se le formulen al respecto. En uno y otro caso, las pondrá en inmediato conocimiento de sus superiores jerárquicos, con exclusión de los casos en que la denuncia refiera también a la conducta de tales superiores, en cuyo caso la denuncia será formulada ante el Directorio.

Artículo 166. Denuncia Penal.- Lo dispuesto en el artículo anterior, es sin perjuicio de la denuncia policial o judicial de los delitos, de conformidad con lo establecido en el artículo 177 del Código Penal. Se excluye el artículo 168 numeral 10 de la Constitución de la República.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 167. Omisión de denunciar.- La omisión de denuncia administrativa, policial o judicial configurara falta grave.

Artículo 168. Forma de la denuncia.- La denuncia podrá ser escrita o verbal. En el primer caso, se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de este Reglamento. Tratándose de denuncia verbal, se labrará acta, que será firmada por el denunciante y por el funcionario ante quien se formule. Si aquel no supiese o no pudiese firmar, lo hará el funcionario, poniendo la constancia respectiva.

** "Modificado por Resolución 5196/2018 del Directorio de ASSE de fecha 19 de Setiembre de 2018 "*

Artículo 169. Contenido de la denuncia.- La denuncia deberá contener en forma clara y precisa, en cuanto sea posible, la siguiente información:

Los datos personales necesarios para la individualización del denunciante denunciado y testigos, si los hubiere.

Relación circunstanciada de los actos, hechos u omisiones que pudieran configurar la irregularidad.

Cualquier otra circunstancia que pudiera resultar útil a los fines de la investigación.

Artículo 170. Informaciones de urgencia.- En conocimiento de alguna irregularidad administrativa, el jefe o encargado del servicio dispondrá de inmediato la realización de una información de urgencia. Esta consiste en los procedimientos inmediatos tendientes a individualizar a los posibles autores, cómplices y testigos y a evitar la dispersión de la prueba. A tales efectos, personalmente o por el funcionario que designe, interrogará al personal directamente vinculado al hecho, agregará la documentación que hubiere y ocupará todo otro elemento que pueda resultar útil a los fines de ulteriores averiguaciones.

Anexo

Artículo 171. Comunicación al Jerarca.- En todos los casos, la denuncia, con la información de urgencia, deberá ser puesta en conocimiento del jerarca del servicio dentro de las cuarenta y ocho horas. Ello, sin perjuicio de la comunicación inmediata si la gravedad del hecho así lo justificare.

Título I - De los Sumarios e Investigaciones Administrativas

Disposiciones Generales

Artículo 172. Investigación Administrativa.- La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio, o que lo afecten directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.

Artículo 173. Sumario Administrativo.- El sumario administrativo es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento.

Artículo 174. Disposición del sumario.- Si en el curso de la investigación administrativa fueran individualizados uno o más imputados, se solicitará que por la autoridad pertinente se decrete a su respecto el sumario y se adopten las medidas a que refiere el artículo 176, si correspondiere, sin que por ello se suspendan los procedimientos.

Se agregará al expediente sumarial, como antecedente, el formado con la documentación de la investigación administrativa, a menos que esta no haya finalizado, en cuyo caso, se agregará testimonio de las actuaciones cumplidas en la investigación.

Si durante la instrucción de un sumario fueran individualizados otros imputados, el instructor actuante solicitará a las autoridades pertinentes se decrete el sumario respecto a esos nuevos imputados, y las medidas a que refiere el artículo 176, sin que por ello se suspendan los procedimientos ya

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

iniciados, que se continuarán sustanciando en el mismo expediente. De ser necesario se ampliará el plazo para la instrucción cumpliendo lo establecido en el artículo 57.

Dispuesta la ampliación propuesta, deberá procederse conforme a lo preceptuado por el artículo 23.

Si la individualización ocurriere al finalizar la instrucción será suficiente dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 204 a 213 del presente Reglamento.

Título II - De la Iniciación de los Sumarios e Investigaciones Administrativas y de las Suspensiones Preventivas

Artículo 175. Comienzo del procedimiento.- 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 al Directorio y al Gerente General.

Dispuesto el sumario, podrá según el caso disponerse la suspensión preventiva del o de los funcionarios imputados dando cuenta de inmediato y con informe fundado al Directorio, estando a lo que este resuelva.

Asimismo, podrá proponer la adopción de otras medidas preventivas que estime convenientes en función del interés del servicio y de acuerdo con los antecedentes del caso.

Artículo 176. Suspensión preventiva.- La suspensión preventiva en el desempeño del cargo de los funcionarios sumariados llevará aparejada la retención, cuando menos de la mitad de los haberes correspondientes.

Cuando la causa del sumario sean las inasistencias del funcionario no se impondrá la suspensión preventiva del sumariado.

Anexo

La suspensión preventiva y la retención de los medio sueldos no podrán exceder de seis meses contados a partir del día siguiente al que se le notifique al funcionario la resolución que disponga tales medidas, y cesarán automáticamente en caso de verificarse dicho plazo. Será carga del funcionario reintegrarse a su lugar de trabajo el día siguiente al vencimiento de las medidas, debiéndose labrar el acta de reintegro correspondiente.

En cualquier estado del sumario el que lo dispuso o el Directorio podrá dejar sin efecto la suspensión preventiva.

La suspensión preventiva surtirá efecto en todos los cargos o contratos del funcionario con este Organismo.

Asimismo para el caso que el funcionario suspendido desempeñe tareas en ASSE producto de otros vínculos deberán comunicarse las medidas dispuestas a sus respectivos jerarcas, a los efectos de que adopte las medidas pertinentes.

** "Modificado por Resolución 5196/2018 del Directorio de ASSE de fecha 19 de Setiembre de 2018 "*

Artículo 177. Cese de la suspensión preventiva.- Verificado el cese de la suspensión preventiva, podrá disponerse que el sumariado pase a desempeñar otras funciones compatibles con el sumario que se le instruye, en la misma o en otra repartición o unidad.

En todos los casos será carga del funcionario sumariado el reintegro en plazo a sus tareas.

Artículo 178. Solicitud de cese.- Cuando el funcionario instructor juzgue suficientemente avanzado el trámite del sumario, o cuando la naturaleza de las irregularidades indagadas lo permitan, deberá solicitar, si no deriva perjuicio para el procedimiento, sean repuestos los funcionarios separados preventivamente de sus cargos o algunos de ellos.

La resolución favorable que eventualmente se adopte no supondrá pronunciamiento alguno sobre el fondo del sumario.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 179. Obligación de custodia del expediente.- Todos los antecedentes relacionados con los hechos que habrán de investigarse se pasarán de oficio al funcionario instructor.

El funcionario sumariante no deberá desprenderse del expediente, por ningún motivo, a fin de no interrumpir su labor y todo informe o trámite que su actividad requiera, ha de sustanciarlo por requisitoria cuya contestación o cumplimiento, una vez recibido su comunicado, agregará en el orden cronológico en que lo reciba.

Artículo 180. Prohibición de ingresar a las oficinas.- Los funcionarios suspendidos no podrán entrar en las oficinas ni dependencias de su servicio sin expresa autorización del jerarca máximo del mismo o del sumariante.

Título III - Del Procedimiento para la Instrucción de los Sumarios e Investigaciones Administrativas

Artículo 181. Comunicación del sumario.- El funcionario instructor deberá, como primera medida, notificar la resolución que dispuso el sumario o la investigación administrativa al jerarca del servicio de que se trate y a los funcionarios sumariados si los hubiere.

En caso de sumario se deberá agregar copia autenticada del legajo personal, completo y actualizado, de cada uno de los funcionarios sobre los que recae el procedimiento disciplinario, con las anotaciones al día de sus faltas al servicio y demás circunstancias registradas por las oficinas de Recursos Humanos, a cuyos efectos podrá emplear tanto los medios informáticos de que dispone el Organismo como requerir la inmediata colaboración de la repartición requerida y efectuar la comunicación al Registro General de Sumarios Administrativos dependiente de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de conformidad con las normas vigentes.

Anexo

Artículo 182. Deber de colaboración.- El o los funcionarios, cualquiera sea su jerarquía funcional, que sean requeridos por el instructor para producir informes o llevar a cabo trámites, deberán prestar su máxima e inmediata colaboración.

Artículo 183. Poderes del instructor.- El instructor efectuará el diligenciamiento del sumario o investigación adoptando todas las medidas que considere necesarias y convenientes, tendiendo al mejor y más completo esclarecimiento de los hechos.

Todas las diligencias que disponga el instructor para el debido cumplimiento de sus cometidos deberán ser instrumentadas en forma de acta, que será firmada, en su caso, por las personas intervinientes en aquellas.

Artículo 184. Acreditación de hechos.- Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento disciplinario podrán acreditarse por cualquier medio lícito de prueba (fotografías, fotocopias, croquis, cintas magnetofónicas, así como por todo otro medio hábil que provea la tecnología, sea en soporte escrito o digital).

Artículo 185. Comparecencia del sumariado y testigos.- Durante el curso del sumario o investigación, el instructor podrá llamar cuantas veces crea necesario a los sumariados y a los testigos, sean estos últimos funcionarios o no, para prestar declaración o ampliar las ya prestadas, y estos podrán también ofrecerlas, debiendo ser aceptadas de inmediato, siempre que tengan relación con el objeto del sumario o la investigación y sean admisibles y se las considere conducentes al más completo esclarecimiento de los hechos.

Será valorada como una circunstancia especialmente atenuante, y tenida en cuenta para graduar la sanción, la colaboración que el sumariado preste para el esclarecimiento de los hechos investigados, así como la eventual confesión de los mismos.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Asimismo será considerado un agravante especial el incumplimiento del deber de colaboración, así como cualquier conducta que obstaculice la instrucción del procedimiento.

Artículo 186. Declaraciones.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 193, el instructor procederá a tomar las declaraciones de las personas llamadas al sumario o investigación. Todas las declaraciones podrán realizarse por teleconferencia, o por los medios informáticos pertinentes.

Excepcionalmente por razones de distancia y/o de urgencia, podrá solicitar por pliego cerrado la declaración de algún testigo cuando a su juicio así sea necesario.

El instructor podrá delegar, bajo su responsabilidad, la práctica de diligencias de orden material, inspecciones oculares, verificación y ocupación de cualquier elemento que pueda resultar útil a los fines de la inspección y hacer las citaciones de los testigos.

En los casos regulados por el inciso primero, el funcionario actuante procederá a citar a los declarantes según las reglas que se expresarán a continuación.

Artículo 187. Citaciones.- El instructor practicará directamente o por intermedio de las oficinas respectivas, o por medios informáticos eficaces según determine, las citaciones a funcionarios y particulares que deban declarar en el sumario o investigación.

Artículo 188. Forma de las citaciones.- Las citaciones serán personales y se las documentará expresándose número de expediente, día, hora y lugar donde debe concurrir el citado indicando la calidad testigo o sumariado, y el tipo procedimiento por el cual se lo convoca.

Artículo 189. Citaciones a funcionarios.- Las citaciones a funcionarios y particulares que deban declarar en el sumario o investigación, las practicará el instructor directamente o por intermedio de las oficinas públicas respectivas

Anexo

según determine, sin perjuicio de hacerlas por intermedio de la policía cuando la negativa contumaz del citado o la ignorancia de su residencia lo justifique.

Artículo 190. Acta de declaraciones.- Las declaraciones deberán ser recogidas textualmente y en el acta que se levantará se hará constar el o los nombres y apellidos del declarante, edad y –en caso de ser funcionario– el cargo que es titular y las funciones que desempeña, y si no lo fuere su profesión y lugar de trabajo, el domicilio y las generales de la ley (si el testigo es pariente por consanguinidad o afinidad, amigo íntimo o enemigo del sumariado, y si tiene interés directo o indirecto en el sumario o la investigación). Terminada que fuere la declaración, se interrogará por la razón de sus dichos y se leerá íntegramente el acta al deponente, quien deberá manifestar de inmediato si se ratifica en sus declaraciones y si tiene algo que agregar o enmendar. Si el declarante no se ratificare en sus respuestas en la forma que hubiesen sido redactadas y leídas y tuviese algo que enmendar o agregar, se harán constar las nuevas declaraciones o enmiendas al final del acta, sin alterarse lo ya escrito.

Artículo 191. Interrogatorios.- El declarante será interrogado en forma concisa y objetiva y las preguntas no serán sugestivas, tendenciosas o capciosas.

No se le permitirá leer apuntes o escritos, a menos que el funcionario actuante lo autorice cuando se trate de preguntas referidas a cifras, fechas o en los demás casos que se considere justificado.

Tampoco podrán recibir asistencia en sus declaraciones con excepción del funcionario sumariado, que podrá ser asistido por su abogado a los fines y con las facultades previstas en el artículo 71, conservando el funcionario instructor la dirección del procedimiento en la forma señalada en dicho artículo.

Artículo 192. Firma de la declaración.- Las declaraciones serán firmadas en cada una de sus hojas por el deponente y el funcionario instructor.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Si el declarante no quisiere, no pudiere o no supiere firmar, la declaración valdrá sin su firma, siempre que consten en el acta el nombre y firma de un testigo de actuación o de escribano público.

El mismo mecanismo se seguirá en caso de declaración realizada por teleconferencia.

Artículo 193. Sujetos comprendidos en la declaración.- El funcionario instructor procederá a recibir las declaraciones de todas las personas que hubieran sido indicadas en el sumario o investigación que considere que tienen conocimiento del hecho que lo motiva y que se trata de comprobar, o de otros que tengan relación con él, y si algunos de los expresamente indicados no fuere interrogado, se pondrá constancia de la causa que hubiera obstado al examen.

Artículo 194. Testigos que se encuentran en otra localidad.- Siempre que deba interrogarse a algún testigo que se encuentre en lugar distante del que se halle el funcionario instructor, este podrá librar oficio a un funcionario responsable de la localidad para que cite e interrogue al testigo y labre el acta correspondiente. A ese fin, remitirá en sobre cerrado el interrogatorio a que será sometido el testigo y dicho sobre únicamente será abierto en presencia de este, extendiéndose su declaración a continuación del interrogatorio. También podrá practicarse el interrogatorio por medio de teleconferencia, en cuyo caso el acta se labrará de acuerdo a lo dispuesto en los artículos anteriores.

Artículo 195. Impedidos de concurrir.- Si el testigo o el sumariado estuvieren justificadamente impedidos de concurrir a prestar declaración, el instructor adoptará las providencias necesarias para recabar su testimonio en la forma que estime más conveniente.

El funcionario que sin causa justificada no concurra a prestar declaración cuando sea citado, será suspendido preventivamente en el ejercicio de las funciones de su cargo a instancias del instructor, hasta tanto lo haga.

Anexo

Esta medida importará la retención cuanto menos de la mitad de los haberes y deberá comunicarse de inmediato al Directorio del Organismo para el dictado de la resolución respectiva. Asimismo, de persistir la conducta omisa podrá disponerse la suspensión de la totalidad de haberes.

Ante la incomparecencia del funcionario, el instructor, dentro de las 24 h intimará su presentación con plazo de 48 h bajo apercibimiento de procederse a lo dispuesto precedentemente. La intimación se efectuará en la forma prevista por el artículo 90.

Dentro de los tres días subsiguientes al vencimiento del término, el instructor deberá elevar los antecedentes a la Dirección de la División Investigaciones y Sumarios, agregando constancia de la intimación practicada y dictaminando según corresponda.

En caso de haberse deducido justificación que se valore como insuficiente, se otorgará vista previa al interesado.

Artículo 196. Careos.- Podrá también el funcionario instructor disponer careos entre quienes hayan declarado en el curso de la instrucción, con el fin de que expliquen contradicciones entre sus respectivas declaraciones o para que procuren convencerse recíprocamente.

Artículo 197. Procedimiento para realizar el careo.- El careo se verificará ante el funcionario instructor, quien leerá a los careados las declaraciones que se reputen contradictorias y llamará la atención sobre las discrepancias a fin de que entre sí se reconvenzan o traten de acordarse para obtener la aclaración de la verdad.

A tal efecto, el instructor podrá formular las preguntas que estime convenientes; si uno de los confrontados fuese el sumariado, podrá concurrir asistido de su abogado a los fines y con las facultades previstas en el artículo 71.

De la ratificación o rectificación se dejará constancia, así como de las reconveniones que mutuamente se hicieren los careados y de cuanto de importancia, para la aclaración de la verdad, ocurra en el acto.

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

Artículo 198. Agregación de documentos.- Cuando se presenten documentos que tengan relación con los hechos que motivan el sumario o investigación, se mencionará en el acta respectiva su presentación y se mandará agregar a los obrados previa rubricación por el instructor y la persona que lo ofreciese, y, en su caso, según el procedimiento a que alude el inciso 2.º del artículo 192.

El instructor ordenará simplemente la agregación bajo su firma, de todo documento que reciba por cualquier otra vía.

Artículo 199. Diligencias requeridas por el Instructor.- A efectos de garantizar la reserva, eficacia y celeridad de la investigación, el instructor podrá dirigirse directamente a los distintos servicios recabando los datos e información necesarios a su labor.

Las diligencias requeridas por el instructor revestirán carácter urgente y tendrán preferencia especial en el trámite.

Artículo 200. Habilitación de horas.- Para el más rápido diligenciamiento el instructor podrá habilitar horas extraordinarias y días feriados a fin de tomar declaraciones y realizar las prácticas que estime el caso.

Artículo 201. Plazo de Instrucción.- La instrucción de los sumarios e investigaciones administrativas deberán terminarse en el plazo de sesenta días corridos, contados desde aquel en que el funcionario instructor haya sido notificado de la resolución que lo ordena. En casos extraordinarios o circunstancias imprevistas previa solicitud del funcionario instructor, el Jefe de Sumarios podrá bajo su responsabilidad prorrogar dicho plazo por hasta sesenta días. En caso de no alcanzar con la prórroga anterior, la Dirección de la División Jurídico Notarial, bajo su responsabilidad podrá prorrogar dicho plazo por hasta sesenta días adicionales. En casos de requerirse una nueva prórroga, la misma será resuelta por la Gerencia General que podrá disponerla por única vez, y hasta por sesenta días.

Anexo

Vencida esta, el sumariado podrá pedir la clausura de la instrucción del sumario, debiendo en tal caso la Administración proceder de conformidad con los artículos 204 y siguientes hasta la culminación del procedimiento. La clausura de la instrucción no será de aplicación en el caso de funcionarios sometidos a la justicia penal así como tampoco en los casos en que la Administración requiera para pronunciarse sobre el fondo del asunto una pericia técnico médica, contable o caligráfica.

Artículo 202. Fiscalización de plazos.- El superior inmediato del instructor, en cuanto tenga intervención en el trámite, deberá fiscalizar que el sumario o la investigación administrativa hayan sido instruidos dentro del término correspondiente, que el instructor no se haya desprendido del expediente, por ningún motivo y que el diligenciamiento de la prueba se cumplió conforme a Derecho.

Si la instrucción hubiera violado algunos de los preceptos enunciados, dará cuenta al Directorio a efectos de la eventual aplicación de las medidas disciplinarias que correspondan.

Este deber de fiscalizar se extiende asimismo a los demás funcionarios cuando tengan que dictaminar respecto del sumario o la investigación administrativa.

Artículo 203. Pericias.- Diligenciada la prueba el instructor podrá solicitar una pericia a los efectos de verificar hechos que interesen al procedimiento para lo cual sean necesarios conocimientos artísticos, científicos o técnicos especiales. Deberá fundar las razones que motivan dicha solicitud.

En todos los casos en que se analice la actuación técnico-médica de un funcionario, la pericia será preceptiva. Durante el tiempo que insuma la realización del informe pericial quedarán suspendidos todos los plazos del procedimiento.

Título IV - Del Trámite Posterior a la Instrucción

Artículo 204. Informe circunstanciado.- Concluida la instrucción, el instructor dispondrá de un plazo de diez días para realizar un informe circunstanciado con las conclusiones a que arribe; en su caso, la relación de los hechos probados y su calificación, la participación que en ellos hubieren tenido los funcionarios sujetos al procedimiento disciplinario en trámite y las circunstancias atenuantes y agravantes que existan a favor o en contra de los mismos.

Cuando lo creyere conveniente, podrá aconsejarse se estudien las correcciones necesarias para un mejor funcionamiento del servicio.

Artículo 205. Calificación de la falta.- El instructor sumariante, en su informe circunstanciado, al momento de imputar la falta, deberá calificarla como leve, intermedia, grave o muy grave, atendiendo a las siguientes circunstancias:

El deber funcional violentado.

El grado en que haya vulnerado la normativa aplicable.

La gravedad de los daños causados.

El descrédito para la imagen pública de la Administración.

El bien jurídico puesto en riesgo.

La responsabilidad disciplinaria aumenta en función de la jerarquía del funcionario que comete la falta.

Artículo 206. Control formal y sustancial.- Cumplida la actuación a que refiere el artículo anterior, el instructor elevará los obrados a la División Investigaciones y Sumarios, que deberá pronunciarse efectuando el control formal y sustancial del expediente.

Tratándose de investigaciones administrativas, serán elevadas al jerarca que las decretó quien, previo informe letrado, adoptará decisión.

Anexo

Tratándose de sumario, el expediente se pondrá de manifiesto en la oficina en la que se instruyó, dándose vista a los interesados por el término de diez días.

Cuando haya más de un sumariado a quien deba conferirse vista, el término será común a todos ellos y correrá desde el día siguiente a la última notificación.

El plazo fijado podrá ser prorrogado por otros diez días y por una sola vez a petición fundada del sumariado.

Vencido el término sin que se hubiese presentado escrito de evacuación de vista o habiéndose presentado sin ofrecimiento de prueba, lo oficina dará cuenta al instructor, elevando el expediente con agregación de los escritos presentados o con la constancia negativa en su caso, procediéndose en la forma prevista en el artículo 48.

No se admitirá después de concluido el plazo de vista, escrito ni petitorios que tengan por fin estudiar el sumario.

Si en el escrito en que se evacua la vista se propone diligenciamiento de probanzas que el instructor admita, deberá procederse a su diligenciamiento, contando para ello con un plazo de treinta días.

La resolución que rechace el diligenciamiento de una prueba por considerarla inadmisibles o inconducente será debidamente fundada y podrá ser objeto de los recursos administrativos correspondientes. Los recursos administrativos que se interpongan contra la resolución denegatoria deberán ser tramitados por cuerda separada y no afectarán el curso del sumario en trámite.

Las partes tienen derecho a controlar la producción de la prueba, lo que incluye la formulación de repreguntas en su oportunidad; a tal efecto, la Administración les comunicará con antelación suficiente el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba y les hará saber que podrán concurrir asistidos.

Artículo 207. Prohibición de retiro del expediente sumarial.- El expediente sumarial no podrá ser sacado de la oficina en donde fuere puesto de manifiesto sino en casos muy excepcionales apreciados por las autoridades

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

que conocen en él, debiendo en tal caso solicitarse por escrito fundado por los interesados con firma de letrado y bajo la responsabilidad de este, quien deberá dejar recibo en forma.

Artículo 208. Elevación del expediente a División Investigaciones y Sumarios.- De haberse instruido el sumario por profesional de la División Investigaciones y Sumarios, en la hipótesis prevista en el Artículo 195 o una vez diligenciada la prueba que se haya ofrecido, la Dirección Investigaciones y Sumarios procederá al examen del informe del instructor, exponiendo sus propias conclusiones y aconsejando las medidas o decisiones que a su juicio deberán adoptarse. Dispondrá para ello de un plazo de veinte días.

La Dirección Jurídico-Notarial a la que se elevará el expediente, habrá de analizar las conclusiones y sugerencias a que se hace referencia en el párrafo anterior, dictaminará si las comparte o no y deberá elevar el expediente en plazo de veinte días proponiendo las medidas a adoptar. En el caso de que la calificación sugerida sea más grave a la del informe del instructor se le deberá otorgar vista de la misma. Conjuntamente con el dictamen se elevará el expediente a la Secretaría General para la confección del proyecto de resolución.

Si el Directorio dispusiere la ampliación o revisión del sumario o de la investigación instruidos, en el mismo acto designará al instructor que deba hacerse cargo de esa tarea, quien la cumplirá también con sujeción al presente reglamento y a las normas generales de actuación administrativa en cuanto corresponda, en un plazo no mayor a treinta días.

** "Modificado por Resolución 5196/2018 del Directorio de ASSE de fecha 19 de Setiembre de 2018 "*

Artículo 209. Pronunciamiento sobre destituciones.- Compete a la Comisión Nacional del Servicio Civil pronunciarse sobre las destituciones de funcionarios en último término, una vez culminada la instrucción

Anexo

correspondiente, antes de la resolución de la autoridad administrativa, disponiendo para ello de un plazo de treinta días a contar de la recepción del expediente por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ley 15.757, de 15 de julio de 1985, artículo 7 literal c; decreto 211/986, de 18 de abril de 1986, artículo 4).

En caso de impugnación de la resolución que dispone la destitución del funcionario, deberá oírse en primer término a la Asesoría Letrada del Organismo, debiendo remitirse posteriormente el expediente en vista al Fiscal de Gobierno de Turno, quien dispondrá de los plazos referidos en el artículo anterior para expedirse.

Artículo 210. Ampliación del sumario.- Devuelto el expediente por el órgano asesor, la oficina que corresponda, resolverá o proyectará la resolución que proceda.

Artículo 211. Notificación de la resolución.- La resolución que recaiga en el sumario se notificará personalmente a quienes corresponda, y admitirá la impugnación contra los actos administrativos conforme a las reglas que regulan los recursos.

Asimismo, se librarán las correspondientes comunicaciones al Registro General de Sumarios Administrativos dependiente de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Artículo 212. No devolución de haberes.- Cuando el sumario termine con la destitución de funcionario no corresponde, en ningún caso, devolver los haberes retenidos.

Artículo 213. Deber de pronunciarse.- El vencimiento de los plazos previstos para los procedimientos disciplinarios no exonera a la Administración de su deber de pronunciarse.

Título V - De la Suspensión como Sanción Disciplinaria

Artículo 214. Tiempo máximo de sanción.- Los funcionarios no podrán ser suspendidos como sanción por más de seis meses al año.

Artículo 215. Medida de la sanción.- Las faltas leves ameritarán la suspensión de hasta quince días inclusive. Las intermedias a partir de dieciséis días y hasta noventa días inclusive. Las graves a partir de noventa y un días y hasta ciento setenta y nueve días inclusive. Finalmente las faltas muy graves ameritarán la suspensión de ciento ochenta días o la destitución del cargo.

Las sanciones superiores a quince días y la destitución solamente podrán imponerse previo sumario administrativo.

Artículo 216. Suspensión de haberes.- La suspensión total o parcial de haberes solo se admitirá como consecuencia del no ejercicio de la función que tiene asignada el funcionario, ya sea por causa de suspensión como medida preventiva o correccional, o por causa imputable al funcionario.

Todo descuento por sanción se calculará sobre la retribución mensual nominal percibida por el funcionario en el momento de la infracción, con el valor que tenían los días no trabajados y nunca sobre la retribución percibida en el momento de hacerse efectivo el descuento.

Artículo 217. Otras consecuencias derivadas de la sanción.- Los funcionarios públicos que registren en sus legajos sanciones de suspensión como consecuencia de responsabilidad grave, comprobada en el ejercicio de funciones o tareas relativas a la materia financiera contable, adquisiciones, gestión de inventario, manejo de bienes o dinero, no podrán prestar servicios vinculados a dichas áreas o actividades (artículo 37 ley 18.046 de 24 de octubre de 2006).

Anexo

Artículo 218. Reincidencia.- Se entiende por reincidencia el acto de cometer una falta antes de transcurridos dos años desde la resolución sancionatoria de una falta anterior. La reincidencia deberá ser considerada como agravante al momento de imponer la sanción correspondiente, sin perjuicio de considerarse asimismo otros antecedentes disciplinarios que surjan del legajo personal del funcionario.

Sección IV - De los Funcionarios Sometidos a la Justicia Penal

Artículo 219. Funcionarios sometidos a la Justicia Penal.- En todos los casos de sometimiento a la Justicia Penal de un funcionario público, el Directorio apreciará las circunstancias y situación del encausado para dictar las medidas que correspondan con relación al desempeño de sus cometidos, pudiendo disponer la continuidad en el cargo, el pase provisional a otras tareas compatibles con la imputación y asimismo la suspensión temporaria en el empleo.

Conjuntamente se resolverá en lo relativo al goce total o parcial de haberes, entendiéndose que el no desempeño del cargo aparejará siempre la retención de la mitad, cuando menos, de los haberes, sin perjuicio de las restituciones que pudieran proceder en caso de declararse por sentencia no haber lugar a los procedimientos. No se dispondrán restituciones a los funcionarios que obtengan la remisión procesal por gracia, amnistía, sobreseimiento, etc. (decreto-ley 10.329, de 29 de enero de 1943, artículo 2).

Artículo 220. Retención preceptiva.- Siempre que el juez de la causa decreta la suspensión del funcionario inculcado, se retendrá la mitad de la dotación, a los mismos fines del artículo anterior en lo aplicable.

Artículo 221. Facultades del Directorio.- Decretada judicialmente la prisión del funcionario, el Directorio podrá retener hasta la totalidad de los haberes,

Reglamento de Procedimiento Administrativo de ASSE

teniendo en cuenta los requerimientos del servicio a cargo del inculpaado y mientras no se defina la situación de este.

Artículo 222. Comunicaciones.- Las autoridades policiales que sometan a funcionarios públicos a la justicia penal lo harán saber de inmediato, directamente, en forma oficial y por escrito, a los respectivos jefes.

Artículo 223. Independencia de ambas competencias.- Las disposiciones que anteceden no obstan al necesario ejercicio de la competencia administrativa, independiente de la judicial, para instruir sumarios y disponer las cesantías que correspondan, con arreglo a derecho y mediante el procedimiento debido, sin esperar fallos judiciales, en los casos claros de conducta incompatible con la calidad de funcionarios públicos, la que será juzgada como grave falta disciplinaria. En tales casos la autoridad administrativa podrá requerir de la magistratura actuante los datos que necesite y cuya revelación no afecte el secreto de los procedimientos en curso de ejecución.

Sección V - Interpretación de las Normas de este Reglamento

Artículo 224. Interpretación.- Las normas del presente reglamento serán interpretadas recurriendo a los fundamentos de las reglas de derecho análogas, a los principios generales de derecho y a los principios del procedimiento administrativo en general y del procedimiento disciplinario en particular, a la jurisprudencia y a las doctrinas generalmente admitidas, atendidas las circunstancias del caso.

Libro III - Procedimientos de Sanción Menor

Artículo 225. Procedimiento.- Ante la constatación de una falta administrativa de carácter leve, evidente y notoria, y cuyo responsable se conozca fehacientemente el jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora deberá dictar una primera resolución describiendo el hecho irregular imputable al funcionario y confiriéndole vista por el término legal. Evacuada la vista y analizados los eventuales descargos, se dictará una resolución que disponga la sanción a aplicar, o el archivo de las actuaciones de acuerdo al fundamento que exista, notificándose personalmente de la misma al funcionario.

Si dentro del plazo de vista legal el funcionario presenta escrito de descargos solicitando el diligenciamiento de prueba, será evaluada por la autoridad competente, y en caso de aceptarse la misma, dispondrá a su respecto sumario administrativo, a fin de diligenciar la prueba ofrecida en el marco legal de dicho procedimiento.

Artículo 226. Sanción aplicable.- La sanción máxima aplicable por este procedimiento es de hasta quince días de suspensión con retención total de haberes. La misma debe ser aplicada en forma inmediata y debe ser proporcional a la falta cometida.

En todos los casos en que se dispongan sanciones por el presente procedimiento, se deberá dejar constancia que se hace en atribuciones delegadas del Directorio.

Artículo 227. Publicidad.- Comuníquese el presente Reglamento a todas las Unidades Ejecutoras de la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

