

LEGISLACIÓN COMENTADA

EL COLEGIO MÉDICO DEL URUGUAY: UNA NUEVA PERSONA PÚBLICA NO ESTATAL “CLÁSICA”

*Juan Pablo Cajarville Peluffo**

*Para Carlos Rocca,
compañero y amigo entrañable, inolvidable*

I. INTRODUCCIÓN

1. (*Naturaleza legal del Colegio*). El art. 1º de la Ley N° 18.591, de 18 de setiembre de 2009, creó el “Colegio Médico del Uruguay” (en lo sucesivo: “el Colegio”), definiéndolo explícitamente como una “persona jurídica pública no estatal”¹.

La elaboración de esta categoría singular de personas regidas por Derecho público fue uno de los aportes más destacables del ilustre maestro Enrique Sayagués Laso a la teoría del Derecho Administrativo uruguayo y comparado². Su existencia en la realidad bien puede calificarse de azarosa, por dependiente de circunstancias políticas generales, ajenas o no estrictamente atinentes a ellas.

En su origen, respondieron a la creación de organizaciones encargadas de satisfacer intereses que, siendo generales, afectaban especial y directamente a sectores sociales o económicos, gremiales o de otra índole, claramente individualizables y delimitables. Así,

* Ex-Catedrático y ex-Director del Instituto de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

¹ Una breve reseña de la historia del Colegio Médico del Uruguay y de los antecedentes de su ley de creación, puede verse en: TORRES, Jorge E., *Colegio Médico del Uruguay: orígenes, instalación y perspectivas*, en **Dilemas éticos de la medicina contemporánea**, ed. JUTEP, Montevideo, 2013, págs. 45 a 52.

² SAYAGUES LASO, Enrique, *Criterio de distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas*, en “Rev. de Der. Pco. y Priv.”, Montevideo, año VIII, N° 83, V/1945; y **Tratado de Derecho Administrativo**, T. I, 7ª ed. puesta al día por Daniel H. Martins, Montevideo, 1998 parágs. 94 y 95, págs. 144 a 148 y T. II, 6ª ed. puesta al día por Daniel H. Martins, Montevideo, 1998, parágs. 702 a 711, págs. 194 a 198.

florecieron durante la primera mitad del siglo XX; fueron numerosas en materia de previsión y seguridad sociales (jubilaciones, asignaciones familiares, bolsas de trabajo y seguros por desocupación, etc.), y también algunas tuvieron cometidos industriales y comerciales (industria frigorífica, producción lechera). Pero se eclipsaron durante el gobierno de facto que sufrió la República entre 1973 y 1985, cuando se suprimieron todas las de seguridad social, absorbidas por el Estado, con excepción de las cajas de jubilaciones bancaria, notarial y de profesionales universitarios.

Con posterioridad a la reinstitucionalización democrática en 1985, se ha recurrido nuevamente a la creación de numerosas personas públicas no estatales³; pero las razones de su creación cambiaron sustancialmente, y con ello la doctrina ha señalado que sus características clásicas, originarias, se han desdibujado agudamente y algunas de ellas llanamente han desaparecido⁴.

Sin embargo, el régimen del Colegio exhibe una marcada adecuación al esquema de características básicas de las personas públicas no estatales clásico, elaborado por Sayagués Laso y la doctrina que lo siguió. No en vano el ejemplo más mentado, en el derecho comparado, de entidades similares a nuestras “personas públicas no estatales” es precisamente el de los “colegios” profesionales⁵.

Por ello, el análisis del régimen jurídico de esta nueva persona pública no estatal ofrece una buena oportunidad para volver a reflexionar sobre las características de este tipo singular de sujetos de derecho, siguiendo –en su sustancia, aunque no en su expresión textual– aquel esquema inicial del maestro⁶, así como sobre un tema de singular

³ Puede verse la referencia detallada en: CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *La “función” administrativa y sus “cometidos” en el derecho uruguayo, a principios del siglo XXI*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, 3ª ed., Montevideo, 2012, págs. 313/314.

⁴ CAGNONI, José Anibal, *Las personas de derecho público no estatales y la reforma de la seguridad social*, en “Rev. Urug. de Est. Adm.”, N° 2/979, Montevideo, 1980, págs. 77 y sgts.; *Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales*, en “Rev. de Der. Público”, N° 1, Montevideo, 1992, págs. 27 y sgts., y *¿Una nueva persona jurídica pública no estatal? ... y otras cinco más*, en “Rev. de Der. Público”, N° 10, Montevideo, 1997, págs. 134 a 141; CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Sobre las personas públicas no estatales*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., págs. 829 a 846; OLIU CARBONELL, Alfredo, *Personas de derecho público no estatales*, en “Rev. de Der. Público”, N° 13, Montevideo, 1998, págs. 61 a 71; ROTONDO, Felipe, *Esquema sobre personas jurídicas de derecho público no estatal*, en **Anuario de Derecho Administrativo**, T. VI, Montevideo, 1998, págs. 51 a 66, *Visión actual de las personas públicas no estatales*, en “Rev. de Der. Público”, N° 18, Montevideo, 2000, págs. 87 a 101, *Actualización de esquema sobre personas jurídicas de derecho público no estatal*, en **Anuario de Derecho Administrativo**, T. XIV, Montevideo, 2007, págs. 619 a 633, y *Otra vez sobre personas jurídicas públicas no estatales*, en **Anuario de Derecho Administrativo**, T. XVI, Montevideo, 2010, págs. 111 a 124; BIASCO, Emilio, *Las personas públicas no estatales y paraestatales*, en “Rev. de Der. Público”, N° 19, Montevideo, 2001, págs. 83 a 125; DURAN MARTÍNEZ, Augusto, *Naturaleza jurídica de CONAPROLE*, en “Rev. de Der. Público”, N° 24, Montevideo, 2003, págs. 89 a 115; DELPIAZZO, Carlos E., **Derecho Administrativo Especial**, Vol. 1, 2ª ed., Montevideo, 2009, págs. 165 a 183.

⁵ Puede verse, por ej.: VEDEL, Georges, **Droit administratif**, París, 1976, págs. 767 a 774; DELLA CANANEA, Giacinto, *L'ordinamento delle professioni*, en **Trattato di Diritto amministrativo, Diritto Amministrativo Speciale**, a cura di Sabino Cassese, T. I, Milano, 2000, págs. 835 a 845; GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón, **Curso de Derecho Administrativo**, vol. I, Madrid, 2002, págs. 391 a 398.

⁶ Me atengo en lo que sigue, con algunas modificaciones, al esquema planteado en *Sobre las personas públicas no estatales*, cit., págs. 829 a 846.

importancia práctica que ha suscitado diferencias en la doctrina: el de la impugnabilidad de sus actos.

II. CARACTERÍSTICAS DEL COLEGIO EN CUANTO “PERSONA JURÍDICA PÚBLICA NO ESTATAL”

A. *Creación por ley*

2. (*Existencia por voluntad estatal*). La primera característica señalada por Sayagués Laso y por todos quienes se han ocupado de las personas públicas no estatales, es su creación por ley. Como es obvio, este es el caso del Colegio, según queda dicho.

Esto significa que, a diferencia de lo que ocurre con las personas jurídicas privadas (v.gr.: asociaciones, sociedades civiles o comerciales), la existencia de este tipo de entidades, tanto en su creación como en su extinción, no depende de la voluntad de quienes serán o son sus integrantes, sino que es impuesta por una norma jurídica de origen estatal.

Esta imposición estatal se justifica por la calidad de las actividades que se encomiendan a estas entidades, destinadas a atender necesidades cuya satisfacción es de interés público. Consecuencia de todo ello será el sometimiento a Derecho público, que a su vez se traducirá en las demás características que se analizarán seguidamente.

B. *Cometidos públicos o de interés público*

3. (*Los cometidos del Colegio*). El segundo carácter típico, definitorio de este tipo de personas, consiste entonces en que cumplen cometidos de interés público o general, expresión esta última que utiliza nuestra Constitución. En las personas jurídicas de Derecho privado, en cambio, el giro o ramo de su actividad lo determinan sus integrantes, y la efectividad de su cumplimiento también depende de su voluntad, respondiendo a sus intereses privados.

La adecuación a esa calificación de los cometidos que la Ley encomienda al Colegio escapa a toda posible discusión. El art. 1º de la Ley, al tiempo que crea el Colegio, le atribuye genérica y abstractamente “el cometido de garantizar al médico y a la comunidad, el ejercicio de la profesión dentro del marco deontológico establecido”. Ese cometido se concreta después en el art. 4º, que le encomienda procurar⁷ “la calidad de la asistencia brindada por los médicos”, y que “el ejercicio de la profesión médica se cumpla dentro de los valores y reglas del Código de Ética Médica”, “con dignidad e independencia”, dentro de “un marco deontológico adecuado, que evite el riesgo de incurrir en prácticas corporativas”; todo lo cual redundará en “la protección de los derechos de los usuarios”, que también compete al

⁷ “Velar”, “vigilar”, “garantizar”, “proporcionar las garantías”, son los verbos que la Ley utiliza en este art. 4º. Los dos primeros son equivalentes según el Diccionario de la Real Academia Española, y en mi opinión, como descripción del cometido del Colegio, pueden sustituirse con ventaja por “procurar”, como fin al que se debe tender, y así lo hago en el texto. Me parece de toda evidencia que el verbo “garantizar” no puede interpretarse en sentido jurídico, que haga del Colegio un responsable (solidario ni subsidiario) de los daños que el mal ejercicio de la profesión pueda causar a terceros. La expresión legal alude, en mi opinión, a que al procurar el debido ejercicio de la medicina, el Colegio “asegura y protege contra algún riesgo o necesidad” (Acad.) de que aquellos daños se produzcan.

Colegio. A todo ello, debe añadirse otro cometido calificable como instrumental en relación con los anteriores: “Organizar actividades de educación médica continua y desarrollo profesional médico continuo, vinculados al ejercicio profesional y los preceptos éticos aplicables”, procurando “la mejora continua de la calidad en el ejercicio profesional de los médicos colegiados”⁸.

La índole de interés público o general de estos cometidos resulta de la propia Constitución de la República. Es obvia su relación con la asistencia a los habitantes de la República en caso de enfermedad, a la que la Carta confiere tal importancia que la consagra como un deber de todos ellos⁹, añadiendo el del Estado de proporcionar “gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes” (art. 44).

La Ley contiene además una delimitación negativa de sus cometidos: le es ajena “la defensa de los intereses laborales, sociales y económicos de sus afiliados” (art. 1º inc. 2º).

C. Sometimiento a Derecho público

4. (*El Colegio y el Derecho público*). Otra característica de las personas públicas no estatales, que surge ya de su denominación, es que en ciertos aspectos están sometidas a normas de Derecho público; por eso se definen como personas *públicas*, aunque no sean estatales¹⁰, sin perjuicio de que en lo no previsto expresamente, su actividad se desenvuelva bajo las normas de Derecho común.

No es esta ciertamente la ocasión de abordar la ardua cuestión del criterio adecuado para distinguir el Derecho público del privado, interminablemente discutido en la doctrina. Ahora, basta con señalar que por una u otra vía, todos esos criterios confluyen en definitiva en atenerse a la índole de intereses que las normas jurídicas encartadas en una u otra categoría atienden prioritaria o directamente.

El Derecho regula relaciones entre seres humanos. El privado, desde el fondo de la historia, las regula atendiendo a los intereses personales, individuales de los sujetos relacionados, sean personas físicas o las colectivas que ellas pueden crear; intereses que no

⁸ “Art. 4º.- Los cometidos del Colegio Médico del Uruguay son los siguientes: 1) Velar para que el médico ejerza su profesión con dignidad e independencia. 2) Vigilar que el ejercicio de la profesión médica se cumpla dentro de los valores y reglas del Código de Ética Médica. 3) Garantizar la calidad de la asistencia brindada por los médicos, así como la protección de los derechos de los usuarios. 4) Proporcionar las garantías legales y sociales necesarias para asegurar un marco deontológico adecuado, que evite el riesgo de incurrir en prácticas corporativas. 5) Establecer los deberes del médico para mantener actualizado su conocimiento. 6) Resolver sobre los casos sometidos a su jurisdicción en los asuntos relativos a la ética, deontología y diceología médicas que le sean requeridos por el Estado, personas físicas o jurídicas o por integrantes del Colegio. 7) Organizar actividades de educación médica continua y desarrollo profesional médico continuo, vinculados al ejercicio profesional y los preceptos éticos aplicables. 8) Procurar la mejora continua de la calidad en el ejercicio profesional de los médicos colegiados.”

⁹ Sobre la distinción entre “el *deber* de cuidar de su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad” de todos los habitantes, y “el *derecho* a la protección de la salud” de todos ellos: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *La “función” administrativa y sus “cometidos” en el derecho uruguayo, a principios del siglo XXI*, cit., págs. 265/266.

¹⁰ Sobre los criterios para determinar la estatalidad o no estatalidad de una entidad, puede verse: CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre las personas públicas no estatales*, cit., págs. 848 a 857.

necesariamente están en conflicto con el interés general, pero pueden llegar a estarlo; por eso, en verdad, dicho más correctamente, el Derecho privado está fundado en la consideración de que es de interés general que ciertas situaciones y relaciones sociales sean resueltas atendiendo sólo o prioritariamente el interés de las personas relacionadas, en tanto no entren en conflicto con el interés general. El Derecho público aparece, justamente, cuando la atención exclusiva o prioritaria del interés general¹¹ hace inadecuadas las soluciones que sólo atienden a los intereses privados.

Precisamente porque existen necesidades cuya satisfacción es de interés público o general, las normas jurídicas estatales imponen la existencia de entidades cuyos cometidos consisten en satisfacerlas, sean o no estatales (*supra*, par. 2). Por esa misma razón, las somete a normas de Derecho público, vale decir, aquéllas que consideran prioritariamente los intereses públicos en juego. Ese sometimiento se manifiesta en varios aspectos, que ya han sido o serán objeto de otros apartados específicos de este esquema general; seguidamente se hará referencia a algunos genéricos muy importantes.

5. (*Organización interna de la entidad*). Al tiempo que imponen su existencia, las normas legales determinan la organización interna de la persona jurídica pública que crean. Esas normas regulan básicamente dos aspectos: la creación de órganos¹² y la delimitación de su competencia. Se determina por Derecho público y no por voluntad de los particulares la estructura, designación y competencia de los órganos de dirección y administración de la “persona jurídica pública no estatal”.

La organización del Colegio impuesta por su ley de creación es compleja (art. 5º)¹³. Existirá un Consejo Nacional, cuya integración resulta de los arts. 6º y 37¹⁴ de la Ley, y cinco

¹¹ Sobre mi concepción acerca del “interés general”, puede verse: CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Poder público y participación ciudadana en el derecho uruguayo*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., págs. 97/98; y *El marco constitucional del Derecho Administrativo. Reflexiones desde el derecho uruguayo*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., págs. 383/384. También, brevemente, en un tema muy relacionado: *Autonomía e intervención en la vida privada: ¿dilema falso o verdadero?*, en Rev. CADE. Doctrina & jurisprudencia, T. XVIII, Montevideo, setiembre 2012, págs. 101 a 105. Asimismo, me ocupé del tema más extensamente en la conferencia en las VII Jornadas Académicas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con la Co-Dirección de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, celebradas los días 5 y 6 de noviembre de 2012, cuya versión corregida, que también incorporó las notas al pie, se encuentra en curso de publicación en la “Rev. de Der. Pco.”, tal vez en su tomo 43, con el título: *Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general*.

¹² “Creación de uno o más cargos y atribución a ellos –actuando conjuntamente cuando son varios– de la potestad de expresar la voluntad jurídica de la persona jurídica, son los dos ‘elementos’ necesarios y suficientes para la existencia de un órgano; elemento *estructural* el primero, y *funcional* el segundo”: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Sobre “teoría del órgano” y “voluntad” de las “personas jurídicas”*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., pág. 573. .

¹³ “Art. 5º.- El Colegio Médico del Uruguay estará dirigido por: A) Un Consejo Nacional, domiciliado en la capital de la República con competencia en todo el territorio nacional. B) Por Consejos Regionales con competencia en su respectivo territorio.”

¹⁴ “Art. 6º.- El Consejo Nacional estará integrado por nueve miembros médicos con voz y voto, electos de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI de esta ley, y un abogado asesor con voz y sin voto. Este será designado por mayoría simple de los miembros médicos de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, y cesará en sus funciones cada vez que se renueven los integrantes médicos del Consejo Nacional.”

“Art. 37.- Los miembros médicos del Consejo Nacional serán elegidos por el régimen de representación proporcional entre todos los integrantes del Colegio Médico del Uruguay, aplicándose el sistema de listas y el voto secreto”.

Consejos Regionales con competencia delimitada territorialmente conforme al art. 8^o¹⁵, cuya integración resulta de los arts. 9^o y 38¹⁶; los miembros electos de ambos órganos “durarán tres años en su mandato no pudiendo ser reelectos” (art. 42). Los poderes jurídicos que integran la competencia del Consejo Nacional, que se ejercerán en todo el territorio nacional, para cumplir con los cometidos del Colegio (*supra*, par. 3), están enunciados en el art. 7^o¹⁷; los que competen a los Consejos Regionales en sus respectivos ámbitos territoriales los enuncia el art. 10¹⁸. En ambos casos, deben agregarse a los respectivos Consejos las potestades que les atribuyen los arts. 11 a 20 en el complejo procedimiento de perfeccionamiento del Código de Ética Médica¹⁹.

¹⁵ a) Regional Montevideo: departamento de Montevideo; b) Regional Sur: departamentos de Canelones, San José, Florida, Flores y Durazno; c) Regional Este: departamentos de Maldonado, Lavalleja, Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo; d) Regional Oeste: departamentos de Colonia, Soriano y Río Negro; e) Regional Norte: departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó.

¹⁶ “Art. 9^o.- Los Consejos Regionales estarán compuestos por cinco miembros médicos, los que se elegirán conjuntamente con los miembros del Consejo Nacional de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de la presente ley.

“Su representación será ejercida por intermedio de su Presidente y de su Secretario.”

“Art. 38.- Los miembros de los Consejos Regionales serán elegidos por los médicos que componen cada una de las Regiones previstas en el artículo 8^o de esta ley, con igual régimen que para el Consejo Nacional.”

¹⁷ “Art. 7^o.- Serán competencias del Consejo Nacional: A) Dictar las normas generales a las que deberán ajustarse los médicos en su conducta profesional de acuerdo al Código de Ética Médica y asegurar su cumplimiento. B) Asegurar la ejecución y el fiel cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Ética. C) Ejercer la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre todos los miembros del Colegio Médico del Uruguay. D) Decidir el recurso correspondiente que se promueva contra resoluciones de los Consejos Regionales. E) Organizar la matriculación del médico en el Colegio como requisito previo al ejercicio profesional en el territorio de la República. F) Convocar a elecciones en un plazo de ciento ochenta días, antes del cese del mandato. G) Ejercer la representación del Colegio por intermedio de su Presidente y de su Secretario. H) Llevar el Registro de Títulos del Colegio Médico del Uruguay y habilitar la inscripción de los médicos en el Colegio. I) Incorporar al Colegio en ceremonia pública a los nuevos profesionales cuya inscripción haya sido aceptada, los que asumirán la obligación de cumplir con los preceptos del Código de Ética Médica y con las reglamentaciones del Colegio. J) Elaborar y aprobar anualmente el presupuesto general del Colegio con las propuestas que eleven los Consejos Regionales. K) Designar a los integrantes del Tribunal de Ética Médica dentro de los primeros treinta días de su conformación.”

El art. 16, letras j), k) y l), del Decreto N° 83/010, de 25.2.10, reglamentario de la Ley N° 18.591, agrega nuevas potestades del Consejo Nacional a las legales: “j) Actuar como Tribunal de Conciliación frente a conflictos planteados entre miembros colegiados de diferentes Regionales del Colegio; k) Elaborar en consulta con la Corte Electoral el Reglamento que regulará el acto plebiscitario previsto en el Artículo 32^o de este Decreto, el cual deberá contener lo dispuesto en los Artículos 15^o a 17^o de la Ley N° 18.591 de 18 de septiembre de 2009; l) Elaborar en consulta con la Corte Electoral el Reglamento de Elecciones, que regulará las elecciones del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales, de acuerdo a los Artículos 37^o a 42^o de la Ley N° 18.591 de 18 de septiembre de 2009.”

¹⁸ “Art. 10.- Compete a los Consejos Regionales: A) Llevar el Registro de los médicos habilitados para ejercer la profesión en su región, con constancia de su domicilio real. B) Asegurar el cumplimiento del Código de Ética Médica. C) Evacuar las consultas que le formulen los integrantes del Colegio Médico del Uruguay, domiciliados en su región. D) Ejercer la representación del Colegio Regional por intermedio de su Presidente y Secretario. E) Cumplir con las decisiones del Consejo Nacional en todo lo referente al logro de los objetivos y fines del Colegio Médico del Uruguay. F) Actuar como Tribunal de Conciliación frente a los conflictos generados entre miembros del Colegio o de éstos con terceros. G) Elevar propuestas al Consejo Nacional para la elaboración del presupuesto general del Colegio Médico. H) Elevar al Consejo Nacional la propuesta de nombres para la integración del Tribunal de Ética, dentro de los primeros quince días de su conformación.”

El vínculo interno entre los órganos del Colegio es el jerárquico, porque es el vínculo de principio entre los órganos y cargos de toda estructura orgánica regida por Derecho público, y además porque su existencia resulta expresamente de los arts. 7º letras C)²⁰ y D), 10 letra E) y 35²¹ de la Ley. Nítidamente, la Ley N° 18.591 consagró un sistema orgánico jerarquizado, en cuya cabeza se ubica el Consejo Nacional, al que le corresponden todas las potestades expresas previstas en el texto legal, las necesariamente implícitas conforme al “principio de los poderes implícitos” y las inherentes a la jerarquía, de orden interno.

La subordinación jerárquica se traduce en la concentración funcional y en el necesario predominio de la voluntad del órgano jerarca sobre todo el sistema²². La *concentración funcional* consiste en que todos los poderes del sistema se radican *en principio* en el órgano jerarca; esta radicación existe no solamente en cuanto a los poderes que la Ley expresamente confiere directamente al Consejo Nacional, aludidos en el párrafo precedente, sino también respecto de todos los expresos que se refieren al Colegio como tal y de los implícitos que según se vera, deberán reconocerse (*infra*, par. 6). El predominio de la voluntad del órgano jerarca se traduce en la posibilidad de reglamentar la actividad de los subordinados,

¹⁹ “Art. 11.- Existirá un Código de Ética Médica que será sometido a consideración y aprobación plebiscitaria del cuerpo médico colegiado y al cual deberán someterse los integrantes del Colegio. Art. 12.- Para la aprobación del primer Código de Ética Médica, el Consejo Nacional, dentro de los treinta días contados a partir del siguiente al de su constitución, enviará un anteproyecto a cada Consejo Regional, los que en un plazo máximo de quince días lo pondrán en conocimiento de los miembros colegiados de su región. Art. 13.- Los médicos colegiados dispondrán de sesenta días contados a partir del siguiente al vencimiento del plazo indicado en el artículo anterior, para formular observaciones, sugerencias o modificaciones ante el Consejo Regional correspondiente, el que deberá elevarlas al Consejo Nacional en un plazo máximo de siete días computados a partir del siguiente al vencimiento del término mencionado anteriormente. Art. 14.- El Consejo Nacional dispondrá de treinta días, contados a partir del siguiente al del vencimiento del último plazo señalado en el artículo anterior, para la redacción final del proyecto, teniendo en consideración las objeciones y enmiendas sugeridas. Art. 15.- Vencido el término establecido en el artículo anterior, el Consejo Nacional deberá someter a aprobación plebiscitaria el proyecto definitivo entre todos los médicos colegiados, en un plazo de noventa días contados a partir del siguiente al del vencimiento antes referido. Art. 16.- La aprobación del Código de Ética requerirá que la mayoría absoluta de los médicos que hayan concurrido a votar, lo hicieren por la afirmativa, siempre que represente por lo menos el 35% (treinta y cinco por ciento) del total de médicos inscriptos en el Colegio Médico. Art. 17.- El voto en el acto plebiscitario tendrá carácter secreto y obligatorio y el mismo será controlado por la Corte Electoral. Quien no cumpla con lo establecido en el inciso anterior será pasible de la sanción que dictamine el reglamento de esta ley. Art. 18.- Una vez aprobado el Código de Ética Médica de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la presente ley, el Colegio Médico del Uruguay lo enviará al Poder Ejecutivo para que éste remita el proyecto de ley correspondiente al Poder Legislativo. Art. 19.- Las normas del Código de Ética Médica se aplicarán obligatoriamente a los afiliados al Colegio Médico del Uruguay a partir de la entrada en vigencia de la ley correspondiente. Art. 20.- Para modificar el Código de Ética, el Consejo Nacional procederá en la forma señalada en los artículos precedentes.”

²⁰ La “superintendencia” que el art. 7º letra C) de la Ley atribuye al Consejo Nacional, como ocurre en varias disposiciones constitucionales (arts. 239 N° 2º; 320, inc. 2º y 322 ap. B.) que sin duda fueron su fuente material, debe entenderse como ejercicio de las potestades propias de la jerarquía (Conf. BARBAGELATA, Aníbal L., en Jiménez de Aréchaga, Justino, **La Constitución Nacional**, T. VIII, Montevideo, s/f, págs. 59/60; JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, **La Constitución Nacional**, T. X, Montevideo, s/f, págs. 141 a 143; COUTURE, Eduardo J., **Vocabulario jurídico**, Buenos Aires, 1988, pág. 551, voz “Superintendencia”; GROS ESPIELL, Héctor, **La Corte Electoral**, Montevideo, 1960, págs. 304 a 311).

²¹ Véase *infra*, nota 50.

²² CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Delegación de atribuciones*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., pág. 603.

de impartirles órdenes sobre la forma en que deben desempeñar sus funciones y de revisar, revocar, reformar o sustituir su actuación, por legitimidad o por mérito.

Sin perjuicio de la vigencia del principio de concentración, la Ley atribuye a los Consejos Regionales, órganos sometidos a la jerarquía del Consejo Nacional, a cada uno en su ámbito territorial, ciertos poderes propios y exclusivos, enunciados en el art. 10, letras C), D), F), G) y H). Configura así la figura organizativa denominada *desconcentración*, atribución de poderes propios de decisión en una o más materias, a un órgano sometido a jerarquía. Por consiguiente, en el ejercicio de esas potestades conferidas expresamente como exclusivas, la exclusividad de la atribución excluye las potestades jerárquicas del Consejo Nacional sobre su ejercicio: el Consejo Nacional no podrá dar órdenes a los Consejos Regionales, ni revisar, revocar, reformar o sustituir de oficio lo actuado por el subordinado en ejercicio de esos poderes, sin perjuicio de la potestad de hacerlo al resolver el recurso jerárquico interpuesto por un interesado²³.

Existen además, por imperio de la Ley, otros dos órganos del Colegio que escapan a la jerarquía del Consejo Nacional: el Tribunal de Ética Médica y el “cuerpo médico colegiado”, según denominación del art. 11.

El Tribunal de Ética Médica es “funcionalmente independiente del Consejo Nacional” (art. 21). Su integración está prevista en los arts. 22 y 23²⁴. La materia de su competencia consta en el art. 24: “todos los casos de ética, deontología y diceología médicas que le sean requeridos por el Estado, personas físicas o jurídicas o por integrantes del Colegio Médico del Uruguay”. Sus potestades son fundamentalmente sancionatorias (art. 28)²⁵, además de las implícitas que deban reconocérsele necesarias para el cumplimiento de su cometido.

El “cuerpo médico colegiado” es un órgano cuyas funciones consisten en la aprobación plebiscitaria del Código de Ética Médica (art. 15 y 16) y en la elección de los miembros médicos del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales de conformidad con los arts. 37 a 42²⁶. Está formado por “todos los integrantes del Colegio Médico del Uruguay” (art. 37), vale decir, “todos los médicos colegiados” (art. 15, *supra* nota 19) que cumplen los requisitos del art. 2º (título profesional y habilitación del Ministerio de Salud Pública) y están

²³ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Delegación de atribuciones*, cit., pág. 605.

²⁴ “Art. 22.- El Tribunal de Ética Médica estará integrado por cinco miembros médicos que deberán tener más de quince años de ejercicio en la profesión y reconocida idoneidad moral y ética, y serán designados por el Consejo Nacional en base a los nombres propuestos por los Consejos Regionales.

“Además se conformará con un abogado asesor con voz y sin voto, designado por mayoría simple de los miembros médicos, que cesará en sus funciones cada vez que se renueven los integrantes médicos del Tribunal de Ética Médica, pudiendo ser reelecto.

“Art. 23.- La designación de cada uno de los miembros del Tribunal de Ética Médica deberá contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de componentes del Consejo Nacional.”

²⁵ “Art. 28.- El Tribunal de Ética Médica podrá imponer las siguientes sanciones, en orden de gravedad: A) Advertencia. B) Amonestación. C) Sanción educativa, entendiéndose por tal la realización de cursos de desarrollo profesional médico continuo. D) Suspensión temporal del Registro por un plazo máximo de diez años.”

²⁶ Ver notas 14 y 16. Los demás artículos citados establecen: “Art. 39.- Las listas se integrarán con un sistema de suplentes respectivos para los Consejos Nacional y Regionales. Art. 40.- Para ser elector o candidato de los Consejos Regionales, los médicos colegiados optarán por la circunscripción donde tengan su residencia permanente. Art. 41.- El acto eleccionario será controlado por la Corte Electoral. Art. 42.- Los miembros electos durarán tres años en su mandato no pudiendo ser reelectos.”

inscritos en los respectivos Registros, estando por ende habilitados para el ejercicio de su profesión. A semejanza de lo que ocurre en el ámbito nacional con el órgano “Cuerpo Electoral”²⁷, cuando el “cuerpo médico colegiado” debe ejercer su función electoral respecto a un órgano con competencia en un ámbito territorial restringido, este órgano electoral del Colegio parece fraccionarse; pero en verdad debe verse que la Ley limita la participación de sus miembros, porque imputa al órgano, como su voluntad jurídica, la de sólo algunos y determinados de sus miembros, los correspondientes al respectivo ámbito (art. 38, *supra* nota 16)²⁸.

6. (*Potestades y sujeciones exorbitantes*). Para posibilitar la satisfacción de los intereses públicos comprometidos, el ordenamiento confiere a las entidades de Derecho público, estatales o no, poderes exorbitantes, y correlativamente las somete a sujeciones exorbitantes; entendiendo por “exorbitantes” en ambos casos soluciones que van más allá de las que se aplican al común de los sujetos, individuos de la especie humana, sometidos al mismo ordenamiento jurídico de que se trate²⁹.

La sujeción primaria y fundamental consiste en imponerles como deber el cumplimiento de sus cometidos (*supra*, par. 3); esta sujeción exorbita la situación en que en principio se encuentran los sujetos privados, que actúan bajo el principio de libertad (Constitución, arts. 10 y 36), y por ende, salvo disposición legal en contrario, son libres para desarrollar o no las actividades a que se dediquen según su arbitrio, aunque impliquen la satisfacción de necesidades públicas. Esta sujeción, al mismo tiempo que impone una actividad, implica un límite a la misma: en virtud del “principio de especialidad”, que rige para todas las personas públicas, estas entidades de que ahora se trata “no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”³⁰.

²⁷ Los autores coinciden en considerar el “Cuerpo Electoral” como un órgano; por ej.: JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *La Constitución Nacional*, T. I, ed. Cámara de Senadores, Montevideo, 1992, pág. 185/186, y T.II, ed. Cámara de Senadores, Montevideo, 1997, págs. 47 a 49 y 51/52; CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *La defensa jurídica de la Constitución*, en *Derecho Constitucional y Administrativo*, Montevideo, 2010, págs. 5/6; CADENAS BOIX, Enrique, *El concepto de Nación contenido en el artículo cuarto de la Constitución Nacional*, Montevideo, 1971, págs. 21/22. No se trata de dilucidar ahora la compleja cuestión de las relaciones entre Nación, Estado y “Cuerpo Electoral”, sobre la cual los autores citados sostienen distintas concepciones, sino tan solo de ilustrar con este ejemplo más conocido, la mutante integración del “cuerpo médico colegiado” como órgano del Colegio.

²⁸ El fenómeno de imputación como voluntad del órgano la de sólo algunos de sus miembros es el mismo que ocurre cotidianamente, siempre que un órgano colegiado resuelve por mayoría; puede verse: CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre “teoría del órgano” y “voluntad” de las “personas jurídicas”*, cit., págs. 583 a 586.

²⁹ Sobre ese conferimiento y sus límites: CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre las personas públicas no estatales*, cit., págs. 846/847.

³⁰ No sostengo que el art. 190 de la Carta, que acabo de transcribir parcialmente en el texto, sea aplicable por sí mismo a las personas públicas no estatales; simplemente recojo su muy clara y expresiva enunciación del “principio de especialidad”, aplicable en cuanto tal a todas las personas jurídicas públicas. Tampoco me pronuncio con lo dicho acerca de si el mismo principio se aplica o no a las personas jurídicas privadas, tema ajeno al ahora considerado. Sobre este principio, puede verse: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *La descentralización*, en *Sobre Derecho Administrativo*, T. I, cit., págs. 723/724, y bibliografía cit.

Como medios para cumplir con sus cometidos, el Derecho confiere a los sujetos públicos ciertas potestades exorbitantes. Algunas de las atribuidas al Colegio están expresamente conferidas en el mismo art. 4º que define los cometidos³¹: “Establecer los deberes del médico para mantener actualizado su conocimiento” y “Resolver sobre los casos sometidos a su jurisdicción en los asuntos relativos a la ética, deontología y diceología médicas que le sean requeridos por el Estado, personas físicas o jurídicas o por integrantes del Colegio”; a los que debe agregarse ahora, por su relevante importancia, la mención de los atinentes al perfeccionamiento del Código de Ética Médica contenidos en los arts. 11 a 20 (*supra*, nota 19).

Por otra parte, puesto que la asignación de cometidos impone a la entidad competente –como queda dicho– el deber de llevarlos a cabo y no la mera facultad de hacerlo, el conocido como “principio de los poderes implícitos” significa que la atribución de un cometido a un órgano supone implícitamente la de todos los poderes necesarios para cumplirlo adecuadamente, excluyendo aquéllos en sí mismos ilegítimos por violatorios de otras reglas de derecho así como los asignados expresamente o en principio a otro órgano³². A mero título de ejemplo entre otros que deberán reconocerse, puede inferirse que la atribución del cometido de “organizar actividades de educación médica continua y desarrollo profesional médico continuo”, aludido *supra* par. 3, implica el reconocimiento de la potestad de dictar los actos y celebrar los contratos necesarios para cumplirlo.

Contrapartida de la atribución de poderes, expresos o implícitos, la constituye el sometimiento a otras sujeciones exorbitantes. Sujeción común a todas las personas públicas no estatales consiste en el sometimiento a procedimientos de control estatal que no alcanzan al común de los sujetos regidos por nuestro ordenamiento jurídico; a ella se hará referencia *infra*, letra G. Es frecuente también la previsión de recursos de impugnación contra los actos jurídicos imputables a estas personas jurídicas, que no suelen existir respecto a los dictados por sujetos privados; el tema se expondrá *infra*, letra I.

Sin embargo, debe señalarse que existen sujeciones exorbitantes de Derecho Público que recaen sobre determinadas personas jurídicas públicas en cuanto son *estatales*, a las que escapan, obviamente por no serlo, las *no estatales* de que ahora se trata, entre ellas el Colegio. Es el caso, en principio, de todas las normas legales de organización, de procedimiento y de control ordenadas en el “Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera” (TOCAF, Decreto N° 150/012, de 11 de mayo de 2012), cuyo alcance se delimita ya en su art. 2º, comprendiendo las entidades todas ellas estatales que enumera, y “En general todas las administraciones públicas estatales”. De manera que esas normas ordenadas en el TOCAF-2012 sólo se aplicarán a las personas públicas no estatales cuando así se disponga expresamente, según se irá viendo en lo que sigue.

7. (*Limitaciones al sometimiento a Derecho privado*). Por oposición al sometimiento de estas personas públicas a normas de organización y competencia propias del Derecho público, *en principio* sus relaciones con terceros se rigen por el Derecho privado. Debe

³¹ Sobre la distinción entre “cometidos” y “poderes” y sus relaciones, puede verse: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Apuntes sobre “funciones” y “cometidos” del Estado*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., págs. 130 y 150/151.

³² CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre actos administrativos*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. II, 3ª ed., Montevideo, 2012, pág. 24 nota 32 y copiosa doctrina y jurisprudencia citadas sobre este principio propio del Derecho público aplicable por ende a estas personas públicas de que se trata.

señalarse, por su relevancia y su significación práctica, que el régimen de contratación de las personas de derecho público no estatales, entre ellas el Colegio, ya tenga por objeto bienes muebles o inmuebles, es el de Derecho común, civil o comercial según el caso. No son de aplicación las normas contenidas en los arts. 33 y sgts. del TOCAF-2012, que sólo rigen para las personas estatales; así resulta de su art. 1º ya mencionado, del título de la Sección 2 del Título I “De los Contratos del Estado», y del contexto de las disposiciones referidas.

Sin perjuicio de ello, algunos principios del Derecho público limitan la aplicación lisa y llana, aun en esta materia, del Derecho privado, porque los órganos de las personas públicas no estatales deben aplicar al contratar, *principios jurídicos y de buena administración* que no necesariamente vinculan a los sujetos de Derecho privado.

Algunos de ellos resultan de lo ya dicho y de lo que se dirá más adelante. Así, estando los cometidos de las personas públicas no estatales determinados por ley (*supra*, ap. B), rige para ellas el “principio de especialidad” (*supra*, par. 6): “no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”. Existiendo además un régimen presupuestal de Derecho público (*infra*, par. 11), la utilización de sus recursos debe ser adecuada al contenido del presupuesto.

Por otra parte, además de esos principios jurídicos, los órganos de las personas públicas no estatales deben adecuar su gestión a principios de buena administración. Es así porque esas personas manejan bienes y recursos que si bien no son estatales, son sí públicos (*infra*, par. 10); el art. 137 del TOCAF-2012 (Ley Nº 15.903 de 10.11.87, art. 572, y Ley Nº 16.736, de 5.1.96, art. 53), dispone que “los jerarcas y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos” son responsables administrativa, disciplinaria, patrimonial y penalmente, no sólo por violación de reglas de derecho, sino también por “el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración, en todos los casos en lo relativo al manejo de dineros o valores públicos”³³.

Por lo tanto, si bien no rigen para las personas públicas no estatales las normas de fondo ni de procedimiento de los arts. 33 y sgts. del TOCAF-2012 para la adquisición o enajenación de bienes muebles o inmuebles o contratación de obras o servicios, deberán adoptarse soluciones que permitan demostrar que los contratos celebrados fueron oportunos y convenientes para los intereses públicos confiados a la persona. Así, a mero título de ejemplo, aunque no se aplique el procedimiento de licitación, deberá ser demostrable que se aceptó la oferta más conveniente en las condiciones de plaza, aunque no sea la de menor precio; deberá poderse demostrar asimismo que se adquirió o enajenó un inmueble con adecuación a las necesidades del servicio, y a un precio razonablemente adecuado a las condiciones del mercado, determinado tal vez por tasación de tasador públicamente reconocido, aunque no sea la Dirección de Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado (como prescribe el art. 39 del TOCAF-2012).

Finalmente, cabe señalar que por disposición expresa es sí aplicable a la contratación de las personas públicas no estatales (que allí se denominan “organismos paraestatales”)

³³ CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Sobre la persona pública no estatal “Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales”*, en *Sobre Reforma del Estado y Derecho Administrativo*, Cuadernos de Derecho Público, Nº 5, Editorial Universidad, Montevideo, 1996, págs. 58/59.

el art. 58 del TOCAF-2012 (Ley N° 15.903, de 10.11.87, art. 499, en la red. de la Ley N° 18.362, de 6.10.08, art. 41), que consagra “un margen de preferencia en el precio de los bienes, servicios y obras públicas que califiquen como nacionales”, “siempre que exista paridad de calidad o de aptitud con los bienes, servicios y obras públicas que no califiquen como nacionales”. También es aplicable a las personas públicas no estatales el régimen especial de cumplimiento del plazo, modo o condición con que haya sido gravada una disposición testamentaria o donación onerosa, que consagra el art. 42 incs. 3° a 6° del TOCAF-2012 (Ley N° 15.903, cit., en la red. de la Ley N° 18.834, de 4.11.11, art. 24).

D. Organización con elementos coactivos: afiliación, contribución o integración obligatorias

8. (*Elementos coactivos en la organización del Colegio*). El cuarto carácter que la doctrina señalaba a este tipo de personas era lo que Sayagués Laso describía como “cierto elemento coactivo en su organización”, que se podía traducir en afiliación o incorporación obligatoria a la entidad o en contribuciones obligatorias a su patrimonio³⁴.

Este carácter ha desaparecido en muchas de las personas públicas no estatales existentes al presente, pero se manifiesta plenamente en el Colegio, justamente en sus dos expresiones más típicas con que el maestro lo identificaba. La incorporación al Colegio es obligatoria para el ejercicio de la profesión de médico, que requiere la vigencia de la inscripción en su registro de títulos (arts. 2°³⁵ y 7° letra E, *supra* nota 17). Los médicos colegiados están obligados a realizar un aporte mensual al patrimonio del Colegio, cuya cuantía se determinará por el Consejo Nacional como un porcentaje de los ingresos que perciban exclusivamente por su actividad profesional, con un máximo del 0,5 % (art. 43 N° 1, *infra* nota 80).

E. Dirección con participación estatal y de los interesados

9. (*Dirección exclusivamente por los médicos colegiados*). El fundamento sociopolítico de las personas públicas no estatales tradicionales, explicado *supra* par. 1, se traducía en una particular forma de dirección y administración, que estaba en manos fundamentalmente de los propios interesados, si bien generalmente con una participación estatal que consistía en una representación minoritaria en el órgano de dirección. La entidad correspondía a un grupo de intereses sociales bien delimitado y era ese grupo, mediante distintos mecanismos, el que la dirigía y administraba. Este ha sido señalado como un carácter esencial de la concepción tradicional de las personas públicas no estatales; sin embargo, si bien subsiste en las que cumplen cometidos de previsión social, ha desaparecido

³⁴ SAYAGUES LASO, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, cit., parág. 704, pág. 196

³⁵ “Art. 2°.- (Obligatoriedad de la inscripción).- Para ejercer la profesión de médico en el territorio nacional, se requerirá la vigencia de la inscripción en el registro de títulos del Colegio Médico del Uruguay.

“Para efectuar dicha inscripción se requiere:

“A) Título profesional expedido por las Facultades de Medicina habilitadas en el país o reválida de título expedido en el extranjero.

“B) Habilidad otorgada por el Ministerio de Salud Pública para el ejercicio de la profesión médica. “El Colegio Médico del Uruguay comunicará al Ministerio de Salud Pública las inscripciones dentro del plazo que fije la reglamentación de la presente ley.”

en muchas de las personas así definidas legalmente que hoy existen, en que la integración estatal en la dirección ha devenido exclusiva.

En el Colegio este carácter se manifiesta plenamente, a tal punto que no existe representación alguna del Estado en sus órganos. La dirección y administración del Colegio está confiada a Consejos elegidos por el “cuerpo médico colegiado”, órgano elector integrado por todos los médicos colegiados (*supra*, par. 5), sin participación alguna del Estado o de otras entidades (arts. 5º, 6º, 7º letra F, 9º y 37 a 42, *supra* notas 13, 14, 16, 17 y 26).

F. Patrimonio y régimen financiero, presupuestal y contable

10. (*Patrimonio y régimen financiero*). La sexta característica, en la concepción tradicional, de las personas públicas no estatales se refiere a la singularidad de su régimen patrimonial, presupuestal y financiero.

Como toda persona jurídica, al Colegio corresponde un patrimonio, al cual se integrarán las herencias, legados y donaciones que reciba (art. 43, N° 2, *infra* nota 80) y los bienes de cualquier índole que adquiera con los recursos financieros que hayan ingresado a dicho patrimonio, ya sea en virtud del aporte mensual de los médicos colegiados (art. 43, N° 1), de las rentas provenientes de bienes o valores (art. 43, N° 3) o por cualquier otra razón. El art. 44 consagra, para este patrimonio, un principio general aplicable a toda persona pública: “El patrimonio del Colegio Médico del Uruguay estará destinado exclusivamente a los fines previstos en la presente ley”.

Los recursos financieros de las personas públicas no estatales, y por ende los del Colegio, son “fondos públicos” a los efectos del TOCAF-2012. Varias de las disposiciones que utilizan la expresión³⁶ distinguen nítidamente lo “público” de lo “estatal”, y mientras califican de estatales (“del Estado”) los “bienes” a que se refieren, en cambio califican de “públicos” los fondos cuya percepción hace aplicables sus disposiciones; es claro, entonces, que no aluden sólo a fondos de entidades estatales, sino a los de toda persona pública³⁷.

También en cuanto a los recursos financieros, la Ley de Presupuesto N° 16.736, de 5 de enero de 1996, art. 765, con referencia a “las personas públicas no estatales y los organismos privados que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado creados por la presente ley o que se creen en el futuro”, dispone que “se financiarán con recursos propios y, en ningún caso percibirán contribuciones de Rentas Generales, salvo las expresamente excepcionadas por esta ley”. Claro que esta disposición legal tiene la eficacia de todas las que infructuosamente pretenden imponerse al contenido de otras leyes futuras: tendrán vigencia tan solo en cuanto esas leyes futuras la toleren; de manera que, desde ya, a “las expresamente excepcionadas por esta ley”, deberán agregarse todas las excepcionadas por nuevas leyes. Por ahora, la Ley N° 18.591 no añade ninguna nueva excepción.

11. (*Régimen presupuestal del Colegio*). El régimen presupuestal de las “personas públicas no estatales” en general se rige por normas de Derecho público. De conformidad

³⁶ La expresión aparece en sus arts. 111, inc. 1º N° 4º e inc. 2º; 137 incs. 1º y 2º; 140, 141, 144, 159 y 177.

³⁷ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre la persona pública no estatal “Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales”*, cit., pág. 59. La Ley N° 17.555, de 18.9.02, art. 80, dispone: “Todos los depósitos de fondos realizados por instituciones públicas se realizarán sin excepción alguna en el Banco de la República Oriental del Uruguay”.

con lo dispuesto por la Ley N° 16.134, de 24 de setiembre de 1990, art. 100 (en la red. del art. 720 de la Ley N° 16.170, de 28.12.990), “las personas de derecho público no estatal presentarán ante el Ministerio que corresponda, antes del 30 de abril de cada ejercicio, un presupuesto de funcionamiento e inversiones para el ejercicio siguiente”; el art. 45 de la Ley N° 18.591³⁸ reitera esa disposición, casi a la letra, con referencia específica al Colegio, poniendo ese deber a cargo de su Consejo Nacional. Si bien se impone la presentación de los presupuestos ante el Ministerio pertinente, ninguna de esas normas establece cuales son las consecuencias posibles de esa presentación, ni se atribuye expresamente potestad alguna al Ministerio ni al Poder Ejecutivo.

Conforme al art. 159 inc. 2° ap. c) del TOCAF-2012, aplicable al Colegio como entidad no estatal que percibe fondos públicos (*supra*, par. 10), ese presupuesto, cuando el monto a percibir o administrar exceda a tres veces el límite máximo de la licitación abreviada, deberá ser remitido además “con fines informativos” al Tribunal de Cuentas, antes de iniciarse el ejercicio.

Conjuntamente con el proyecto de presupuesto, deberá presentarse ante el Ministerio que corresponda, y asimismo ante el Tribunal de Cuentas, un balance de ejecución por el ejercicio anterior, acompañado con un informe de auditoría contable y de gestión realizado por profesionales independientes. El Poder Ejecutivo, previa verificación, los incluirá a título informativo en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio respectivo; si el Tribunal de Cuentas formulare observaciones, las comunicará al Poder Ejecutivo a los efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar, a que se hará referencia *infra*, par. 14 (Ley N° 16.134, art. 100, en la red. del art. 720 de la Ley N° 16.170, ambas antes cit.; TOCAF-2012, arts. 111 N° 4, 138 y sgts., 159³⁹ y 177⁴⁰). El art. 45 de la Ley reitera el deber de presentar la rendición de cuentas ante el Poder Ejecutivo, y le encarga ponerlos a consideración de la Auditoría Interna de la Nación; no se menciona en este art. 45 el sometimiento de esa documentación al Tribunal de Cuentas, pero el mismo resulta de las normas generales antes mentadas.

La Ley N° 18.591 contiene además normas atinentes a la elaboración interna del presupuesto. El art. 7° dispone que será competencia del Consejo Nacional: “J) Elaborar y aprobar anualmente el presupuesto general del Colegio con las propuestas que eleven los Consejos Regionales”, y el art. 10 prevé que será competencia de los Consejos Regionales:

³⁸ “Art. 45.- El Consejo Nacional presentará ante el Poder Ejecutivo antes del 30 de abril de cada ejercicio, un presupuesto de funcionamiento e inversiones para el ejercicio siguiente y un balance de ejecución por el ejercicio anterior, acompañado de los informes técnicos correspondientes, los que serán puestos a consideración de la Auditoría Interna de la Nación.

“El Poder Ejecutivo los incluirá, a título informativo, en la rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal correspondiente al ejercicio respectivo.

“A efectos de uniformizar la información, el Poder Ejecutivo determinará la forma de presentación de los referidos documentos.”

³⁹ La remisión “sin perjuicio” a los arts. 132 y sgts., que realiza el inc. 2° de este art. 159, no significa que las personas públicas no estatales que reciban fondos públicos *como propios* deban rendir cuentas documentadas o comprobables de su versión, utilización o gestión, en un plazo de sesenta días contados a partir del último día del mes en que se recibieron los fondos o valores, cualquiera sea la fuente de financiación. Ese deber sólo existirá respecto de los fondos *del Estado* que perciban en carácter de recaudador, depositario o pagador.

⁴⁰ La nueva redacción de este art. 177, inc. 1°, resultante del art. 146 de la Ley N° 18.046, de 24.10.06, autoriza al Poder Ejecutivo a exonerar del dictamen de auditoría externa los estados contables presentados por las personas públicas no estatales.

“G) Elevar propuestas al Consejo Nacional para la elaboración del presupuesto general del Colegio Médico”.

La interpretación de esos dos preceptos legales ciertamente no es sencilla; es este tal vez el punto más confuso de la Ley, que en general no lo es, lo que obligará a una consideración más detenida.

Ordenando ambos artículos en la sucesión en que han de ocurrir los hechos, resulta que los Consejos Regionales deberán “elevar propuestas al Consejo Nacional para la elaboración del presupuesto general del Colegio Médico”, y que “con las propuestas que eleven los Consejos Regionales”, el Consejo Nacional deberá “elaborar y aprobar anualmente el presupuesto general del Colegio”. El presupuesto del Colegio es uno y único, “un presupuesto de funcionamiento e inversiones para el ejercicio siguiente” como dice el art. 45. La Ley lo llama “presupuesto general” (art. 7º, letra J), pero el calificativo “general” no lo opone a otros presupuestos que no lo serían, porque es claro que los Consejos Regionales no elaboran “presupuestos” para ese ámbito territorial, sino tan sólo “propuestas” a elevar al Consejo Nacional. Será este órgano jerarca quien elabore un único presupuesto para todo el Colegio, y debe hacerlo “con las propuestas” que se le eleven. Aquí está el nudo de la cuestión: ¿qué significan estas “propuestas”, cuál es su trascendencia?

Si se pretendiera interpretar las disposiciones legales entendiendo la expresión “propuesta” como una palabra técnica de la ciencia o arte del derecho, deberá reconocerse que ella está lejos de concitar un acuerdo que permita afirmar un “sentido que le den los que profesan la misma ciencia o arte”, en aplicación del art. 19 del Código Civil. En verdad, no es habitual que los autores traten el tema, como se supone deberían hacerlo para que pueda reconocerse un significado generalmente aceptado. Sí lo hizo nuestro maestro SAYAGUÉS LASO⁴¹, quien sostuvo que “la *propuesta* es la decisión por la cual un órgano indica o sugiere a otro órgano que dicte un acto determinado”; pero a ello, siguiendo a parte de la doctrina italiana, agrega una eficacia trascendente: “El órgano que tiene el poder de decisión no puede actuar sin la propuesta del otro órgano. Además, la propuesta condiciona su voluntad, por cuanto no puede introducirle modificaciones. Esa es la solución de principio, aunque a menudo resulta descartada a texto expreso. Claro que si el órgano que ha de decidir no está de acuerdo con la propuesta, puede rechazarla, obligando así a una nueva proposición”⁴². No faltan, sin embargo, incluso en la doctrina italiana, opiniones en contrario, que niegan el efecto en principio vinculante de la propuesta⁴³. En la doctrina

⁴¹ SAYAGUÉS LASO, E., **Tratado de Derecho Administrativo**, T. I, cit., parág. 261, pág. 352.

⁴² El maestro cita a BISCARETTI DI RUFFIA, *La proposta nel diritto pubblico*, Roma, 1936. GIANNINI, Massimo S., **Diritto amministrativo**, Vol 2, Milano, 1970, categoriza la *propuesta* como “actos de iniciativa con efectos parcialmente vinculantes” que no describe (págs. 839 y 841); acto que persigue el resultado de articular sobre varias autoridades definidas la responsabilidad de la decisión (pág. 887), comportando un juicio inicial, frecuentemente técnico administrativo, sobre los intereses en juego, y luego un juicio del decidente sobre los mismos intereses, político-administrativo (pág. 907).

⁴³ El propio SAYAGUÉS LASO agrega de inmediato, en cuanto al efecto vinculante de la propuesta, que “RANELLETTI, *Atti amministrativi*, p. 30, N° 29, admite que la solución es variable y que en ciertos casos puede introducir modificaciones, mientras que en otros no puede hacerlo”. VIRGA, Pietro, **Diritto amministrativo. Vol. 2 Atti e ricorsi**, Milano, 2001, pág. 27, dice: “*propuesta*: tiende a solicitar la actividad de otro órgano y al mismo tiempo a expresar un juicio acerca del contenido a dar al proveimiento. [...] Las propuestas, como regla, no son vinculantes; en los casos en los cuales excepcionalmente la propuesta es vinculante, la autoridad a la cual la propuesta se dirige podrá sin embargo negarse a emitir el proveimiento, pero deberá motivar su negativa o requerir una nueva propuesta; si en cambio adopta el proveimiento, no podrá apartarse de la propuesta vinculante” (trad. mía).

española, se entiende por propuestas los “proyectos de resolución que un Órgano inferior o un Órgano consultivo elevan al Órgano con competencia decisoria”⁴⁴, naturalmente sin eficacia vinculante para este último.

Deberá acudirse entonces, a falta de un sentido técnico generalmente aceptado, a “su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras”, de conformidad con el art. 18 del Código Civil: “proposición o idea que se manifiesta y ofrece a uno para un fin”⁴⁵; noción que coincide con el primer párrafo que el maestro Sayagués Laso dedica al tema, que se transcribió más arriba, pero que de ninguna manera lleva consigo el efecto vinculante que luego le agrega, sobre el cual ciertamente no existe acuerdo doctrinario, según se ha mostrado.

Por supuesto, debe desecharse toda lectura que conduzca a que el Consejo Nacional sea visto como un mero compilador de cinco propuestas que ha recibido, *con las cuales* elaboraría el presupuesto general. Este último no puede ser una mera sumatoria de las cinco propuestas; véase que las propuestas de cada Consejo Regional ni siquiera deben legalmente limitarse a su ámbito territorial, sino que lo serán “para la elaboración del presupuesto *general*”, de tal manera que ni siquiera serán necesariamente coherentes entre sí. A tal consideración de mero sentido común, se añade que esa interpretación estaría jurídicamente reñida, groseramente, con la calidad de órgano jerarca, sobre el cual recae la potestad y consiguiente responsabilidad de “elaborar y aprobar” el “presupuesto general del Colegio”.

En efecto, la posibilidad de que una indicación o sugerencia del inferior constriña o limite la potestad decisoria del superior es inconciliable con el necesario predominio de la voluntad del jerarca, en una estructura jerarquizada como la que sin duda consagra la Ley (*supra*, par. 5)⁴⁶, y no puede admitirse sin un texto expreso que claramente la consagre. La Ley faculta a los Consejos Regionales a formular “propuestas”, vale decir sugerencias al Consejo Nacional sobre el presupuesto general, como procedimiento adecuado para que los intereses regionales y las medidas adecuadas para satisfacerlos lleguen a conocimiento del órgano nacional; y el Consejo Nacional, con conocimiento de esas propuestas pero sin estar vinculado por ellas, elaborará y aprobará el presupuesto general.

12. (*Sistema de contabilidad del Colegio*). El sistema de contabilidad de las “personas públicas no estatales” en general también está regido por Derecho público. El art. 159 del

⁴⁴ GARRIDO FALLA, Fernando, **Tratado de Derecho Administrativo**, Vol 1, 11ª ed., Madrid, 1989, pág. 411. En el mismo sentido: GONZALEZ PEREZ, Jesús, **Manual de procedimiento administrativo**, Madrid, 2000, págs. 468/469 y 484/485; y GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón, **Curso de Derecho Administrativo**, vol. II, Madrid, 2002, págs. 503/504, aunque agregando: “En algún caso, la propuesta tiene una relevancia excepcional. Así ocurre, por ejemplo, con las propuestas que formulan los tribunales y comisiones llamadas a juzgar los concursos y oposiciones para el acceso a la función pública, que vinculan a la Administración de tal forma que no puede apartarse de ella a la hora de expedir los nombramientos correspondientes... Este tipo de propuestas son, por tanto, más que simples proyectos de resolución, verdaderas resoluciones con sustantividad propia”.

⁴⁵ Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, voz *propuesta*, primer significado. Los demás significados son aun más incompatibles con la eficacia vinculante de la propuesta: “2. Consulta de uno o más sujetos hecha al superior para un empleo o beneficio.// 3. Consulta de un asunto o negocio a la persona, junta o cuerpo que lo ha de resolver.”

⁴⁶ Es muy significativo que cuando SAYAGUES LASO ejemplifica el efecto vinculante de la propuesta que postula como de jerarquía, acude a casos que ocurren en relaciones de descentralización, en que naturalmente no existe jerarquía entre proponente y destinatario de la propuesta: véanse notas 5 y 6 de la pág. 352 del **Tratado ...**, T. I, cit., donde se refiere a propuestas formuladas por Entes Autónomos o Servicios Descentralizados al Poder Ejecutivo.

TOCAF-2012 (Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987, art. 589, red. Ley N° 17.296, de 21.2.01, art. 482) dispone que: “Los Organismos, Servicios o Entidades no estatales que perciban fondos públicos [...], llevarán su contabilidad aplicando las normas de los artículos 94 y siguientes”, y los fondos percibidos por personas públicas -aunque no sean estatales- son por definición “fondos públicos” (*supra*, par. 10). Por lo tanto, la contabilidad de las personas públicas no estatales se llevará en la forma dispuesta por los artículos 94 a 100 del TOCAF-2012, vale decir las mismas normas de contabilidad que deben aplicar las entidades estatales.

G. *Control estatal*

13. (*Control externo sobre el Colegio*). Otro carácter que la doctrina indica como propio de estas personas es un control estatal más intenso que el normal sobre las personas de Derecho privado, que obedece naturalmente a la índole de los cometidos que tienen atribuidos y al deber que tienen de cumplirlos, todo lo cual lleva a una intensificación del control.

La Ley N° 18.591 no contiene normas específicas con este contenido, como suele ocurrir en las leyes de otras entidades de este tipo; salvo el control sobre los actos plebiscitario y eleccionarios por la Corte Electoral previsto en los arts. 17 y 41 (*supra*, notas 19 y 26). Deberá entonces estarse a lo que disponen las normas generales aplicables a todas las personas jurídicas de este tipo.

Se han reseñado más arriba (*supra*, par. 11) los controles que resultan de la presentación ante el Poder Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas de los presupuestos y rendiciones de cuentas anuales. A ello debe añadirse que una copia de los respectivos estados contables debe presentarse ante la Auditoría Interna de la Nación dentro de los noventa días siguientes a cada ejercicio (TOCAF-2012, art. 177 inc. 2°); en el caso del Colegio, el art. 45 de la Ley (*supra*, nota 38) encarga al Poder Ejecutivo poner a consideración de dicha Auditoría el presupuesto y el balance de ejecución. La Auditoría efectuará los controles sobre dichos estados en forma selectiva, de acuerdo a las conclusiones que se obtengan de la información proporcionada.

Se prevé asimismo una suerte de “control popular”: las personas públicas no estatales publicarán anualmente estados que reflejen su situación financiera, visados por el Tribunal de Cuentas (TOCAF-2012, art. 177, inc. 2°).

H. *Personal*

14. (*Régimen de los trabajadores del Colegio*). La Ley N° 18.591 no contiene normas acerca de la relación del Colegio con los trabajadores a su servicio, como sí suele ocurrir en los casos de muchas otras entidades de su misma naturaleza. Siendo así, se aplica a esos trabajadores las normas de los arts. 52 a 57 de la Constitución y toda la legislación dictada en su reglamentación, y no les son aplicables los arts. 58 a 66 de la Carta ni los diversos estatutos en ellos previstos⁴⁷. Esta es la solución tradicionalmente sostenida para los

⁴⁷ Conf. SAYAGUES LASO, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, cit., pág. 197 y toda la doct. posterior conforme; puede verse además: CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, en *Sobre Derecho Administrativo*, T. II, cit., págs. 499 a 504.

trabajadores de las personas públicas no estatales: no son funcionarios públicos y se les aplica el Derecho Laboral, sin perjuicio de las disposiciones especiales que pudieran existir⁴⁸.

Sin embargo, su responsabilidad en materia financiero-patrimonial (de naturaleza disciplinaria, patrimonial y penal) se rige por Derecho público. El art. 137 del TOCAF-2012, ya citado *supra*, par. 7, somete a “los jefes y empleados de las entidades o personas públicas no estatales que utilicen indebidamente fondos públicos” a una responsabilidad que se genera no sólo por el “apartamiento de las normas aplicables”, sino también “de los objetivos y metas previstos, y el apartamiento inexcusable de los principios y procedimientos de buena administración, en todos los casos en lo relativo al manejo de dineros o valores públicos”. Los aspectos sustanciales y procedimentales de este régimen de responsabilidad están contenidos en los artículos 137 a 147 del TOCAF-2012, en lo aplicable. A fin de hacer efectiva esta responsabilidad, el Tribunal de Cuentas comunicará al Poder Ejecutivo las observaciones que pueda formular a las rendiciones de cuentas de las personas públicas no estatales (TOCAF-2012, art. 159 *in fine*).

Finalmente, los arts. 1º y 2º de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1968 (que establece normas preventivas en materia de lucha contra la corrupción y modifica normas del Código Penal en esa materia), el art. 175 del Código Penal (precisamente en la redacción dada por dicha Ley N° 17.060) y el Decreto N° 30/003, de 23 de enero de 2003 (que establece “Normas de conducta en la función pública”), arts. 1º y 2º, consideran “funcionarios públicos”, a los efectos de dichas normas, a quienes trabajen al servicio de personas públicas no estatales. Esas definiciones comprenden tanto a los miembros de los órganos de creación legal del Colegio, como a los trabajadores subordinados a su servicio. Por supuesto, esas definiciones, limitadas a los efectos señalados, no significan incluirlos con carácter general en las normas estatutarias, de cualquier jerarquía normativa, que rigen a los funcionarios públicos en sentido estricto, que trabajan para entidades estatales.

I. Impugnación de sus actos

15. (*El régimen legal expreso*). Las potestades exorbitantes de que suelen estar dotadas las personas públicas no estatales (*supra*, par. 6) incluyen a veces la de dictar actos unilaterales que afectan situaciones jurídicas de terceros. No siendo aplicable a esos actos el régimen de impugnación administrativa y jurisdiccional propio de los emanados de órganos estatales, se ha generalizado en la legislación de la materia un régimen que respeta ciertos lineamientos generales comunes⁴⁹, sin perjuicio de presentar ligeras variantes en las distintas leyes, a veces de denominación, a veces de plazos, sin una explicación clara.

⁴⁸ La Ley N° 16.736, art. 765, ya cit., en su inc. 3º, ratifica ese principio general: “Los funcionarios de las personas jurídicas públicas no estatales se regularán por el derecho laboral común, sin excepción alguna”. Pero el alcance de esta disposición legal, en cuanto a las entidades a que se refiere, es dudoso: véase CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Sobre las personas públicas no estatales*, cit., págs. 842/843.

⁴⁹ El único caso que se aparta radicalmente de ese esquema es el de la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, cuyos actos, por remisión de la Ley N° 13.640, de 26.12.67, se impugnan conforme al viejo régimen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, contenido en los arts. 87 a 89 de la Ley N° 12.997, de 24.11.61. Sobre este régimen: CARVALHO, Edgardo, *Contralor jurisdiccional de las personas públicas no estatales*, en VV. AA., *Estudios de Derecho Administrativo*, Fac. de Der. UDELAR, Cuadernos N° 22, Montevideo, 1968, págs. 209 y 221/222.

El Colegio está habilitado legalmente para dictar actos con esa potencial relevancia lesiva; el art. 35 de la Ley N° 18.591⁵⁰, en lo relativo a la impugnación ante sus propios órganos, se ajusta a ese esquema general, con una importante salvedad que se señalará.

Las decisiones de los Consejos Regionales son impugnables mediante el recurso de revocación ante el propio Consejo que las dictó, que deberá presentarse en forma fundada dentro de los diez días hábiles a contar del siguiente a la notificación del “fallo” (curiosamente, así se le denomina), interponiéndose conjuntamente y en subsidio el recurso jerárquico para ante el Consejo Nacional; la interposición de los recursos tendrá efecto suspensivo sobre el acto recurrido (art. 35, incs. 1° y 4°). El Consejo Regional deberá resolver el recurso de revocación dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su interposición; transcurrido ese plazo sin pronunciamiento, se tendrá por rechazado fictamente el recurso. Recaída resolución expresa dentro del plazo acordado para ello rechazando total o parcialmente el recurso, o mediando decisión denegatoria ficta, el Consejo Regional deberá franquear de inmediato el recurso jerárquico. El Consejo Nacional procederá de acuerdo a lo dispuesto en el literal D) del art. 7° de la Ley, que le atribuye como potestad: “Decidir el recurso correspondiente que se promueva contra resoluciones de los Consejos Regionales”; pero no establece, como hacen en general las leyes en la materia, ni un plazo para la resolución de este recurso jerárquico, ni los efectos de su silencio.

Tampoco se dispone sobre la posibilidad de una posterior impugnación ante un órgano jurisdiccional, como suelen hacerlo las leyes de otras personas públicas no estatales. Sin embargo, la omisión legal no puede ciertamente conducir a la negación de esa impugnación jurisdiccional, porque esa conclusión sería flagrantemente violatoria del “derecho a la tutela judicial efectiva”⁵¹.

16. (*Régimen constitucional necesariamente implícito*). Si la Carta proclama en su art. 72 que existen derechos que son “inherentes a la personalidad humana”⁵², en su elenco debe necesariamente incluirse el derecho (con función de garantía⁵³) a la existencia de medios instrumentales que los tutelen y aseguren su efectividad, cuando la existencia o satisfacción de tales derechos resulte cuestionada por pretensiones de terceros, estatales o no, formando sin duda parte sustancial del derecho al debido proceso, de incuestionable acogimiento por

⁵⁰ “Art. 35.- Contra las decisiones de los Consejos Regionales podrá interponerse recurso de revocación ante el propio Consejo, que deberá presentarse en forma fundada dentro de los diez días hábiles a contar del día siguiente a la notificación del fallo, y recurso jerárquico en subsidio ante el Consejo Nacional. “El Consejo Regional deberá resolver el recurso de revocación dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su interposición. Si dejare transcurrir el plazo sin pronunciarse, se tendrá por rechazado el recurso.

“Mediando resolución denegatoria expresa o ficta, el Consejo Regional deberá franquear de inmediato el recurso jerárquico. El Consejo Nacional procederá de acuerdo a lo dispuesto en el literal D) del Artículo 7° de la presente ley.

“La interposición de los recursos tendrá efecto suspensivo sobre el acto recurrido.”

⁵¹ Sobre este derecho y su contenido, puede verse la doctrina cit. en: CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. II, cit., pág. 816, nota 25.

⁵² CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Reflexiones sobre los principios generales de derecho en la Constitución uruguaya*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., pág. 506.

⁵³ CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Garantías constitucionales del procedimiento administrativo en los países del Mercosur*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. II, cit., págs. 146/147.

nuestro ordenamiento⁵⁴. El mismo derecho ingresa también por la otra vertiente del mismo art. 72: si se deriva de “la forma republicana de gobierno” el monopolio estatal del uso de la fuerza, y por consiguiente de la resolución forzada de conflictos intersubjetivos concretos de pretensiones fundadas en derecho, los portadores de tales pretensiones tienen derecho al ejercicio de esa potestad estatal que resuelva el conflicto concreto en que se encuentren implicados⁵⁵.

Este *derecho a la tutela jurisdiccional*, reconocido implícitamente a través del art. 72, está expresamente contenido, regulado y tutelado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, en vigencia como tal desde el 18 de julio de 1978, aprobada por nuestro país por Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985, y ratificada el 19 de abril de 1985, en sus arts. 8 y 25⁵⁶. La relevancia de los pactos internacionales sobre Derechos Humanos en la interpretación del art. 72 de la Carta ha sido señalada por la doctrina y proclamada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. El perfeccionamiento internacional del tratado o convención y su aprobación y ratificación por el país comprueban la convicción socialmente dominante en el ámbito nacional, e incluso en el internacional comprendido por el tratado, sobre la existencia de los derechos en él reconocidos⁵⁷. Por consiguiente, todo derecho reconocido por esos actos internacionales deberá considerarse un derecho “inherente a la personalidad humana”, contenido en un principio general de jerarquía constitucional en virtud del art. 72 de la Carta.

Si necesariamente ha de reconocerse la existencia de una acción judicial contra las resoluciones de los Consejos Regionales impugnados mediante los recursos de revocación y jerárquico, también ha de entenderse consagrada la existencia de un plazo para que el Consejo Nacional resuelva el recurso que le llega en subsidio, y la eficacia denegatoria de su silencio. Es así porque la técnica de atribuir un significado –negativo o positivo– al silencio del órgano competente para decidir se ha concebido como una garantía en favor del interesado, para evitar que la inactividad de ese órgano vea el acceso a la jurisdicción, cuando ésta se concibe como exclusivamente revisora de lo decidido por el órgano inicialmente actuante⁵⁸.

Corresponde entonces, en el caso, que el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido implícitamente y por ende incorporado a nuestra Carta por el art. 72, no deje de aplicarse

⁵⁴ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo*, cit., pág. 817, y doct. cit.

El “derecho al proceso” está consagrado a nivel legal en el art. 11 del Código General del Proceso, que dispone en lo pertinente: “11.1. Cualquier persona tiene derecho a acudir ante los tribunales, a plantear un problema jurídico concreto u oponerse a la solución reclamada y a ejercer todos los actos procesales concernientes a la defensa de una u otra posición procesal y el Tribunal requerido tiene el deber de proveer sobre sus peticiones. ... 11:4. Todo sujeto de derecho tendrá acceso a un proceso de duración razonable que resuelva sus pretensiones.”

⁵⁵ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo*, cit., pág. 817, y doct. cit.

⁵⁶ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo*, cit., pág. 818/819, donde pueden leerse los artículos citados del Pacto.

⁵⁷ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Reflexiones sobre los principios generales de derecho...*, cit., págs. 526 a 528, y doct. y jurisprud. citadas; y *Ejecución de sentencias en el contencioso administrativo*, cit., págs. 822/823.

⁵⁸ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Garantías constitucionales del procedimiento administrativo en los países del Mercosur*, cit., pág. 163

por falta de la reglamentación respectiva, porque así lo impone el art. 332 de la Constitución; y esa reglamentación faltante en la Ley será suplida recurriendo a “los fundamentos de las leyes análogas”, que serán naturalmente las que regulan la materia para otras personas públicas no estatales⁵⁹, conjuntamente con los principios generales de derecho y las doctrinas generalmente admitidas⁶⁰.

Se concluirá entonces que el Consejo Nacional dispondrá de un plazo de treinta⁶¹ días hábiles⁶² para instruir y resolver el recurso jerárquico, transcurrido el cual sin resolución

⁵⁹ Se tendrán en cuenta al efecto las siguientes leyes, que (s.e. u o. que nunca puede descartarse en este tema) son las vigentes en la materia: Ley N° 15.605, de 27.7.84, art. 8, Instituto Nacional de Carnes (INAC); Ley N° 15.785, de 4.12.85, art. 30, Corporación Nacional para el Desarrollo; Ley N° 15.903, de 10.11.87, art. 151, red. L. N° 16.002, de 24.11.88, art. 49, Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVD); Ley N° 16.065, de 6.10.89, art. 22, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA); Ley N° 16.097, de 29.10.89, art. 15, Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer; Ley N° 16.343, de 24.12.92, art. 11, Fondo Nacional de Recursos; Ley N° 16.626, de 22.11.94, art. 12, Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular; Ley N° 16.736, de 5.1.96, art. 257, Institución Plan Agropecuario; Ley N° 16.736, de 5.1.96, art. 341-10, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO); Ley N° 16.811, de 21.2.97, art. 22, Instituto Nacional de Semillas; Ley N° 17.437, de 20.12.01, art. 17 a 21, Caja Notarial de Seguridad Social; Ley N° 17.451, de 26.12.01, art. 3, Fondo de solidaridad; Ley N° 17.738, de 7.1.04, art. 11, Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios; Ley N° 18.084, de 28.12.06, arts. 18 y 19, Agencia Nacional de Investigación e Innovación; Ley N° 18.100, de 23.2.07, art. 6, Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera; Ley N° 18.719, de 27.12.10, art. 544 (que sust. art. 232 de L. N° 18.172, de 31.8.07), Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM); Ley N° 18.236, de 26.12.07, art. 5°, Fondo de Cesantía y Retiro para los trabajadores de la industria de la construcción; Ley N° 18.242, de 27.12.07, art. 17: Instituto Nacional de la Leche (INALE); Ley N° 18.362, de 6.10.08, arts. 254, Parque Científico y Tecnológico de Pando (PCTP); Ley N° 18.396, 24.10.08, art. 16, Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias; Ley N° 18.401, de 24.10.08, arts. 28 y 29, Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB); Ley N° 18.406, de 24.10.08, arts. 24 a 28, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); Ley N° 18.407, de 24.10.08, art. 192, Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP); Ley N° 18.437, de 12.12.08, art. 119, Instituto Nacional de Evaluación Educativa; Ley N° 18.602, 21.9.09, arts. 26 a 28, Agencia Nacional de Desarrollo; Ley N° 18.640, de 8.1.10, art. 18, Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia; Ley N° 18.697, de 12.11.10, art. 10, Instituto Nacional de Logística (INALOG); Ley N° 18.832, de 28.10.11, art. 14, Unidad Alimentaria de Montevideo.

Algunas leyes no prevén medios de impugnación de los actos de las personas públicas no estatales que regulan; así ocurre con las siguientes: Ley N° 13.640, de 26.12.67, art. 164 (red. L. 13.737, de 9.1.69, art. 97 y L. 16.134, de 24.9.90, art. 99), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU); Ley N° 16.624, de 10.11.94, Comisión del Fondo Nacional de Música; Ley N° 16.736, de 5.1.96, art. 202 y sgts., Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios; Ley N° 16.736, cit., art. 403, Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes; Ley N° 17.930, de 19.12.05, arts. 175 y sgts., Instituto Nacional de Calidad (INACAL); Ley N° 18.133, de 25.5.07, Consejo de Capacitación Profesional (COCAP); Ley N° 18.719, de 27/12/10, art. 284, Centro de Estudios Fiscales. En algunos de esos casos –no en todos– no es previsible que dicten actos que lesionen a terceros; si ello ocurriera, deberá estarse a los principios expuestos en el texto.

⁶⁰ CAJARVILLE PELUFFO, J. P., *Reflexiones sobre los principios generales de derecho...*, cit., págs. 511/512. La doctrina señala, sin discrepancias posibles, que el art. 332 no establece jerarquización ni prioridad alguna entre las tres técnicas que enuncia para suplir la “reglamentación”, como en cambio sí ocurre en el art. 16 del Código Civil.

⁶¹ Las leyes referidas en la nota 59 establecen el plazo de treinta días para la instrucción y resolución de los recursos interpuestos ante los órganos las respectivas entidades, con las excepciones siguientes: Ley 16.626 art. 12 (Comisión H. para la Salud Cardiovascular) y Ley 18.719 art. 544, (Centro Uruguayo de Imagenología Molecular), que confieren 20 días; Ley 18.362 art. 254 (Parque Científico y Tecnológico de Pando), que otorga 45 días; y Ley 18.406 arts. 24 a 28 (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) que otorga 60 días. El carácter excepcional de estos plazos impide su extensión analógica. El art. 68 del Decreto N° 83/010, que establece el plazo de treinta días para resolver el recurso jerárquico, debe por ende considerarse conforme a derecho.

expresa se entenderá configurada la denegatoria ficta⁶³. Rechazados ambos recursos, expresa o fictamente, deberá admitirse la interposición de una demanda de anulación ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil que corresponda⁶⁴, por el titular de un derecho o interés directo, personal y legítimo, fundada en la ilegitimidad del acto resistido, que deberá interponerse dentro del plazo de veinte⁶⁵ días hábiles⁶⁶ siguientes a la notificación de la denegatoria final expresa o de la configuración de la denegatoria ficta sobre el recurso jerárquico⁶⁷. Por supuesto, esa acción será pertinente tanto respecto de las resoluciones recaídas sobre el recurso jerárquico, como contra las originarias del Consejo Nacional.

⁶² Las leyes referidas en la nota 59 computan el plazo para instruir y resolver en días hábiles, salvo las siguientes que los computan corridos: Ley 18.362 art. 254 (Parque Científico y Tecnológico de Pando), Ley 18.401 arts. 28 y 29 (Corporación de Protección del Ahorro Bancario) y Ley 18.406 arts. 24 a 28 (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional). El primero y el último caso se justifican por la mayor extensión de ambos plazos. Otra vez la excepcionalidad de las soluciones obsta a su extensión analógica. El art. 68 del Decreto N° 83/010, en cuanto establece el cómputo del plazo de treinta días para resolver el recurso jerárquico en días hábiles, debe por ende considerarse conforme a derecho.

⁶³ Las leyes referidas en la nota 59 prevén expresamente la configuración de denegatoria ficta; sólo no la establecen la Ley 16.811 art. 22 (Instituto Nacional de Semillas), y la Ley 18.832 art. 14 (Unidad Alimentaria de Montevideo), pero la previsión expresa en ambas de la pertinencia de la demanda de anulación luego del vencimiento del plazo para resolver la suponen implícita y necesariamente.

⁶⁴ Todas las leyes consideradas, sin excepción, admiten esa demanda ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil que corresponda. La única singularidad a señalar consiste en que la acción contra los actos de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario se denomina en la Ley 18.401, art. 29, “acción de declaración de ilegitimidad” del acto, y consecuentemente se prevé un adecuado sistema de ejecución de la sentencia.

⁶⁵ Veinte días es el plazo generalmente previsto en las leyes de que se trata. Excepciones: 15 días en la Ley 18.362 art. 254 (Parque Científico y Tecnológico de Pando), y 60 días en la Ley 18.401 arts. 28 y 29 (Corporación de Protección del Ahorro Bancario). La extensión de este último plazo puede explicarse por las dificultades que presentan las reclamaciones en esta materia, demostrada acabadamente en la actual realidad, que ha culminado en la jurisdicción internacional y todavía no está resuelta definitivamente.

⁶⁶ Las excepciones al cómputo del plazo para accionar en días hábiles, entre las leyes señaladas en la nota 59, son las siguientes: a) fijan el plazo en días, sin distinguir hábiles o inhábiles: Ley 16.065 art. 22 (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria); Ley 16.736 art. 257 (Institución Plan Agropecuaria); Ley 16.736 a 341-10 (Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales); Ley 16.811 art. 22 (Instituto Nacional de Semillas); Ley 17.451 art. 3 (Fondo de solidaridad); Ley 18.084 arts. 18 y 19 (Agencia Nacional de Investigación e Innovación); Ley N° 18.100 art. 6 (Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera), Ley 18.242 art. 17 (Instituto Nacional de la Leche); Ley N° 18.407 art. 192 (Instituto Nacional del Cooperativismo); Ley N° 18.437 art. 119 (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). b) imponen el cómputo en días corridos: Ley 17.437 arts. 17 a 21 (Caja Notarial Caja Notarial de Seguridad Social); Ley 17.738 art 11 (Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios); Ley 18.236 art. 5° (Fondo de Cesantía y Retiro para los trabajadores de la industria de la construcción); Ley 18. 396 art.16 (Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias); Ley 18.406 arts. 24 a 28 (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional). Como se ve, en este aspecto las excepciones son más numerosas, al punto de dificultar su calificación como tales. Pero la aplicación conjunta de los “fundamentos de las leyes análogas” en rango de igualdad con los principios generales de derecho (y en verdad, la analogía sólo es posible cuando no los contraviene) impone admitir el cómputo en días hábiles; así lo reclaman el principio de que al justamente impedido no le corre término, y el principio “*in dubio pro actione*”, concreción del de tutela judicial efectiva (GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.-R., **Curso de Derecho Administrativo**, T. II, cit, págs. 467 a 469). *En contra*: se tendrá en cuenta que cuando la ley no dispone el cómputo en días hábiles, la jurisprudencia mayoritaria sostiene que corresponde computar días corridos: Trib. de Apel Civil de 3er. Tno, sent. N° 116 de 11.5.05, en **Anuario de Derecho Administrativo**, T. XIV, Montevideo, 2007, pág. 126, N° 60.

⁶⁷ En contra: CARVALHO, E., op. cit., págs. 231 a 241, no admite a falta de regulación legal expresa la competencia judicial para revisar la legalidad del acto a efectos de anularlo, pero sí para juzgar la

Pero como se señaló *supra*, par. 5, el Tribunal de Ética Médica está excluido del vínculo jerárquico que culmina en el Consejo Nacional, y por ende sus “fallos” (que así los denomina la Ley) lo están también de los procedimientos de impugnación interna recién explicados. Por ello, el art. 30⁶⁸ estructura otro procedimiento interno de impugnación: cabrá un recurso de revocación contra los “fallos” de dicho Tribunal, para ante el Tribunal de Alzada, que deberá interponerse fundadamente dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación personal al interesado, con efecto suspensivo sobre el acto recurrido. El Tribunal de Alzada, constituido en cada caso, está formado por el Presidente, el Secretario y los tres miembros más votados del Consejo Nacional. Debe expedirse en el plazo de treinta días hábiles contados desde el siguiente a la presentación del recurso, y el fallo es “inapelable”; de no existir pronunciamiento en plazo, el recurso se tendrá por rechazado.

La “inapelabilidad” del “fallo” sólo puede interpretarse como inexistencia de otros recursos internos. Pero por las mismas razones expuestas más arriba en este mismo ap. I, no puede excluirse el control jurisdiccional sobre su legitimidad. Por supuesto, la valoración ética de la conducta del médico sancionado realizada por el Tribunal no puede ser revisada por la jurisdicción, que se limitará a aspectos de legitimidad jurídica. Esta valoración jurídica podrá recaer no solamente en aspectos formales y procedimentales (por ejemplo, el respeto a “todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso”, mentados en el art. 46⁶⁹), sino también en otros sustanciales, como son la legitimidad de la propia sanción por su adecuación a lo previsto en el art. 28 de la Ley (*supra*, nota 25), o la razonabilidad de la sanción en su relación con la gravedad de la infracción ética cometida.

Sin embargo, tratándose de la sanción más grave prevista, la suspensión temporal del Registro por un plazo máximo de diez años, que implica la imposibilidad de ejercer la profesión médica, la decisión final no compete al Tribunal ni al Colegio. El art. 33 de la Ley⁷⁰

excepción de ilegalidad, o acciones de reparación o declarativas. Similar es la conclusión a que arriban SOBRINO CARBALLO, Nora y ONGAY TARTAGLIA, Ma. del Carmen, *Impugnación de los actos dictados por personas públicas no estatales*, en “Rev. de Der. Público”, N° 27, Montevideo, 2005, pág. 22, quienes añaden a lo anterior la posibilidad de la Justicia Ordinaria de desaplicar el acto ilegítimo. NUESCH, Virginia y VERGARA, Victoria, *Personas Públicas No Estatales. Características generales y régimen recursivo*, en “Revista de Derecho y Tribunales”, N° 19, Montevideo, mayo 2012, págs. 162 a 165, tampoco admiten la anulación del acto por la autoridad jurisdiccional, pero sí la posibilidad de sentencias de condena a sustituir, modificar o revocar el acto ilegítimo cuando el actor es titular de un derecho subjetivo violado.

⁶⁸ “Art. 30.- Contra los fallos del Tribunal de Ética Médica podrá interponerse recurso de revocación para ante el Tribunal de Alzada constituido por el Presidente, el Secretario y los tres miembros más votados del Consejo Nacional.

“El recurso de revocación deberá interponerse en forma fundada dentro de los diez días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación personal, y tendrá efecto suspensivo sobre el acto recurrido.

“El Tribunal de Alzada se constituirá cada vez que sea recurrida una resolución del Tribunal de Ética Médica y su fallo será inapelable, disponiendo de un plazo para expedirse de treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la presentación del recurso.

“Transcurrido el mismo sin haber pronunciamiento del Tribunal de Alzada, el recurso se tendrá por rechazado.”

⁶⁹ “Art. 46.- Los interesados en las actuaciones de los órganos creados por esta ley, gozarán de todos los derechos y garantías inherentes al debido proceso, de conformidad con lo establecido por la Constitución de la República.”

⁷⁰ “Art. 32.- En los casos en que se aplique la sanción de suspensión temporal, previo al dictado del fallo por parte del Tribunal de Ética Médica, éste deberá dar vista al interesado para que en un plazo de diez

dispone que la suspensión temporal del médico del Registro deberá ser comunicada por el Consejo Nacional al Ministerio de Salud Pública en un plazo de cuarenta y ocho horas, “estando a lo que resuelva el Ministerio”. El Decreto reglamentario N° 83/010, art. 58, desarrolla esa intervención ministerial, previendo que “en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, deberá dictar resolución haciendo lugar a la suspensión y disponiendo la inhabilitación del médico por el término en que fuera suspendido, o desestimando la suspensión”, en este último caso mediante “resolución fundada y por razón de legalidad”. Si en el plazo previsto el Ministerio no hubiera dictado resolución, “se entenderá que ha admitido la suspensión”, disponiéndose de inmediato la inhabilitación del médico suspendido. Innesariamente, porque ello resulta del art. 317 de la Constitución, el art. 59 del Decreto prevé que tanto el Colegio como el médico sancionado con suspensión podrán interponer los recursos administrativos correspondientes contra la resolución del Ministerio, que también por imperio constitucional será pasible de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁷¹. De manera que por esta vía de encausar la sanción ética de suspensión del Registro mediante un acto administrativo estatal, resulta que el contralor jurisdiccional será el propio de los actos de esa naturaleza; pero la valoración ética de la conducta del médico no podrá ser revisada por el Ministerio ni por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que sí podrán resolver sobre todos los aspectos de legitimidad señalados en el párrafo inmediatamente precedente.

J. *Privilegios y exenciones*

17. (*Inexistencia de normas especiales*). Finalmente, una característica especial de estas personas públicas en la concepción tradicional, es la existencia de privilegios y exenciones en su beneficio: suelen estar exoneradas de impuestos o de algunos de ellos, sus bienes suelen ser inembargables, a veces constituyen unilateralmente en su beneficio títulos ejecutivos, etc.

En la Ley N° 18.591 no se encuentra ninguna disposición con un contenido aquí encartable; pero deberá estarse a las normas que establezcan este tipo de soluciones con carácter general para todas las personas públicas no estatales⁷².

III. LOS MÉDICOS Y EL COLEGIO MÉDICO

18. (*Los médicos y la “superintendencia” del Consejo Nacional*). La delimitación del sujeto pasivo de la “superintendencia” que el art. 7° letra C) de la Ley (*supra*, nota 17) atribuye al Consejo Nacional—que, como queda expuesto (*supra*, par. 5)—, debe entenderse

días contados a partir de la notificación fehaciente, pueda presentar descargos y producir prueba. En este último caso, la prueba deberá diligenciarse en un término de cinco días.

“Art. 33.- Cumplidas las actuaciones previstas en el artículo anterior, el Consejo Nacional deberá comunicar al Ministerio de Salud Pública, en el plazo de cuarenta y ocho horas, los casos en los que se haya resuelto la suspensión temporal del médico del Registro, estando a lo que resuelva el Ministerio.”

⁷¹ Sobre el tema: CARVALHO, E., op. cit., págs. 222 a 231.

⁷² Por ejemplo: las rentas obtenidas por las personas públicas no estatales están exentas del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (Ley N° 18.083, de 27.12.06, art. 51, L).

como ejercicio de las potestades propias de la jerarquía- incluyendo como tales a “todos los miembros del Colegio” plantea otra ardua cuestión interpretativa.

En el contexto legal (véanse los arts. 3º, 4º N° 6, 10 letra F, 11, 12, 24, 36 y 37⁷³), la expresión “miembros del Colegio”, o su sinónimo en el caso: “integrantes”, no se refiere limitadamente a quienes forman parte de la estructura orgánica del Colegio, sino a todos los médicos habilitados para ejercer la profesión. De acuerdo a ese contexto, la “superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica” que el art. 7º de la Ley atribuye al Consejo Nacional, recaería, individualmente, sobre todos y cada uno de los médicos, en cuanto “miembros” o “integrantes” del Colegio Médico, al menos en cuanto al ejercicio de su profesión. Por añadidura, el art. 12 del Decreto N° 83/010 incluye como deberes de todos los médicos colegiados: “Cumplir las resoluciones del Consejo Nacional y de los Consejos Regionales”, deber propio y característico del sometimiento jerárquico.

Atendiendo al art. 1º de la Ley, ese sometimiento podría entenderse limitado a lo relativo a “el ejercicio de la profesión *dentro del marco deontológico establecido*”, concretándolo incluso en el “Código de Ética Médica” formalmente establecido (conf. art. 4º N° 2 y art. 7º letra A de la Ley). Pero no puede olvidarse que los órganos del Colegio pueden –y deben– ejercer sus potestades para: “Garantizar la calidad de la asistencia brindada por los médicos, así como la protección de los derechos de los usuarios”, y “Establecer los deberes del médico para mantener actualizado su conocimiento” (art. 4º, Nos. 3 y 5).

Si así se interpretara la Ley, el ejercicio incluso “liberal” de la profesión médica se aproximaría casi hasta identificarse con el “ejercicio privado de una función pública”, aun en mayor medida que la situación que siempre se reconoció, por ejemplo, al ejercicio de la profesión de escribano público⁷⁴. Las razones de interés general que podrían invocarse como justificativos de esta situación serían, si pudieran caber cuantificaciones en la materia, de mayor peso para la profesión médica.

Si esa fuera la situación de todos los médicos en el ejercicio de su profesión, eventualmente podría entenderse que el Consejo Nacional podría resolver sobre todo lo atinente a “la calidad de la asistencia brindada por los médicos”⁷⁵. En todo caso, incluso con

⁷³ Véanse notas 8, 14, 18 y 19. Los artículos referidos no transcritos previamente son los siguientes: “Art. 3º.- El cese de las actividades profesionales por causal de retiro no implica la pérdida de la condición de miembro activo del Colegio Médico del Uruguay, salvo que medie solicitud escrita del interesado en tal sentido.

“Art. 24.- El Tribunal de Ética Médica es competente para entender en todos los casos de ética, deontología y diceología médicas que le sean requeridos por el Estado, personas físicas o jurídicas o por integrantes del Colegio Médico del Uruguay.

“Todo planteamiento que se formule ante el Tribunal de Ética Médica, deberá hacerse por escrito.

“El Tribunal de Ética Médica dispondrá de un plazo de quince días a partir de la recepción del asunto para expedirse respecto a la pertinencia de su consideración y tratamiento de acuerdo a la materia de su competencia.

“Art. 36.- Mientras no se agoten todas las instancias recursivas a que tiene derecho el interesado, las actuaciones y resoluciones que afecten en cualquier sentido a los miembros del Colegio, guardarán el secreto de sumario.”

⁷⁴ MENDEZ, Aparicio, **Derecho Administrativo**, 1ª parte, T. II, ed. CED, s/f, págs. 52/53; MARTINS, Daniel H., **Estatuto del funcionario**, Montevideo, 1965, pág. 57.

⁷⁵ ¿Por ejemplo: lugar en que deberían cumplir su función, horarios de atención, características de sus consultorios, etc.? Todo eso podría pretenderse sometido a las potestades jerárquicas. Por supuesto, creo estar ejemplificando por el absurdo los excesos a que podría conducir la interpretación extensiva de las potestades de los órganos del Colegio, o en particular de ésta de su Consejo Nacional.

esa interpretación, parece que debería dejarse fuera de ese sometimiento a jerarquía al menos la necesaria autonomía técnica que debe reconocerse a todo el que aplica en el ejercicio de una función pública los conocimientos y prácticas propios de la especialización del título profesional que posee⁷⁶.

Sin embargo, podría entenderse en contrario que el concepto de “miembros” en el art. 7º letra C) no fuera el mismo que el del contexto de la Ley, o que “la superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica” no significara en esa disposición el ejercicio de potestades jerárquicas. Aun con esta última interpretación, las potestades jerárquicas del Consejo Nacional igualmente existirían por principio, pero limitadas a los órganos y trabajadores integrantes de la estructura orgánica del Colegio. Por cualquiera de esas sendas interpretativas, las potestades del Consejo Nacional y demás órganos del Colegio sobre los médicos colegiados, que como queda dicho son todos los habilitados a ejercer esa profesión, quedarían limitadas al cometido delimitado por el art. 1º de la Ley: “garantizar al médico y a la comunidad el ejercicio de la profesión [médica] dentro del marco deontológico establecido”, concretado en el Código de Ética Médica.

Militan en favor de estas últimas interpretaciones restrictivas⁷⁷, el concepto de “jerarquía” como vínculo interno que relaciona los elementos integrantes de una estructura jerarquizada⁷⁸, y “la debida correspondencia o armonía” que debe guardar el art. 7º letra C) con los arts. 1º, 4º N° 2, 7º letra A) y concordantes. Finalmente, aunque no por último, juega a favor de esta interpretación restrictiva el principio *in dubio pro libertatis*⁷⁹, firmemente asentado en el caso en el art. 36 de la Carta.

⁷⁶ El proyecto de Código de Ética Médica, aprobado de conformidad con los arts. 11 a 17 de la Ley N° 18.591 pero sin que exista todavía sanción legislativa, declara ese derecho de los médicos en el ejercicio de su profesión: “31.1. El médico tiene derecho a ejercer su profesión con autonomía e independencia, de manera digna y libre de toda forma de coacción.” “35.1. El médico tiene derecho a prescribir el medicamento que considere más conveniente y el procedimiento diagnóstico o terapéutico que crea más acertado, en armonía con la prácticas reconocidas por la comunidad médica.” (**Dilemas éticos de la medicina contemporánea**, cit., págs. 53 a 75).

⁷⁷ En mi opinión, en favor de la que lee la palabra “miembros” en el art. 7º letra C) restringiéndola a quienes integran la estructura orgánica del Colegio, excluyendo a los médicos colegiados que no la integran. No veo en cambio otra significación posible a “superintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica” que la que asimila esa expresión a “jerarquía”.

⁷⁸ Sobre el carácter interno de la jerarquía como vínculo, por todos en la doctrina nacional: SAYAGUÉS LASO, E., **Tratado de Derecho Administrativo**, T. I, cit., parág. 119, págs. 179/180; MENDEZ, Aparicio, **La jerarquía**, Montevideo, 1973, págs. 25 a 27. No puede disimularse el “círculo vicioso” por “petición de principio” que encierra inevitablemente este argumento: se niega que los médicos no integrantes de la estructura del Colegio estén sometidos a jerarquía del Consejo Nacional, aduciendo que no integran la estructura jerarquizada, punto que es precisamente lo que está en cuestión. Sucede, sin embargo, que en la interpretación jurídica, frecuentemente los círculos viciosos, reales o aparentes, se rompen mediante la significación apriorística de una palabra –o del correspondiente concepto– que resulta de una definición legal (Cod. Civil, art. 18), o del sentido que le dan quienes profesan determinada ciencia o arte (Cod. Civil, art. 19), como ocurre en este caso.

⁷⁹ CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Supremacía constitucional e interpretación*, en **Sobre Derecho Administrativo**, T. I, cit., págs. 399 a 401, y bibliografía cit. El “principio *favor libertatis*” significa que “los derechos fundamentales deben interpretarse de la manera más amplia para que su contenido pueda ser efectivo”: GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en derecho español*, en “Revista de Direito Público”, N° 89, San Pablo, 1989, pág. 12.

En conclusión, las potestades jerárquicas que confiere el art. 7º letra C) de la Ley al Consejo Nacional sólo recaen sobre los órganos y trabajadores subordinados integrantes de la estructura orgánica del Colegio, conforme a lo expuesto *supra*, par. 5.

19. (*Adscripción de los médicos a una Regional*). El art. 8º de la Ley divide el territorio de la República a los efectos de las funciones del Colegio en cinco Regionales, adjudicando a cada una uno o varios de los departamentos en que se divide el país; a cada una corresponde un Consejo Regional (*supra*, par. 5).

El contexto de la Ley N° 18.591, y en especial sus arts. 10, 12, 13, 38, 40 y 43⁸⁰, suponen la adscripción de todos los “miembros” o “integrantes” del Colegio, vale decir de todos los médicos habilitados a ejercer su profesión en la República, a una Regional y a su Consejo, sin perjuicio de su pertenencia al Colegio como tal; en una y otra calidad, están sujetos a las potestades del órgano nacional y del respectivo regional y ejercen sus derechos en uno u otro ámbito, en particular como miembros del respectivo “cuerpo médico colegiado” (*supra*, par. 5).

La Ley adopta criterios para determinar la pertenencia de los miembros a una u otra Regional apelando a los conceptos de “domicilio”, “domicilio real” y “residencia permanente”. En el art. 10 letra A) atribuye a los Consejos Regionales “llevar el Registro de los médicos habilitados para ejercer la profesión en su región”; pero en verdad, la habilitación, se supone que del Ministerio de Salud Pública (art. 2º, letra B, *supra* nota 34), no se otorga para ejercer en una región de las definidas por esta Ley, sino en todo el territorio de la República. Por otra parte, en la letra C) del mismo art. 10 les atribuye evacuar las consultas de los integrantes “domiciliados en su región”, y el art. 40 dice que: “Para ser elector o candidato de los Consejos Regionales, los médicos colegiados optarán por la circunscripción donde tengan su residencia permanente”.

El domicilio de las personas es materia regulada en principio por el Código Civil. Conforme a su régimen, no es lo mismo “domicilio” que “residencia”, aunque pueden coincidir justamente si la residencia es “permanente”⁸¹; pero pueden ser varios —y ciertamente, en distintas Regionales del Colegio— precisamente si en todos ellos se “ejerce habitualmente su profesión” (Código Civil, arts. 24, 25, 27 y 30)⁸². El art. 10 letra A) agrega el calificativo “real” al domicilio, que también incluye el art. 18 del Decreto N° 83/010 como criterio para determinar la integración regional de los colegiados; pero otra vez, varios de

⁸⁰ Véanse notas 16, 18 y 19. El art. 40 se transcribe en párrafo siguiente. El art. 43 dispone:

“Art. 43.- Los recursos económicos del Colegio Médico del Uruguay estarán constituidos por:

“1) Un aporte mensual de los médicos colegiados, de hasta 0,5% (cero con cinco por ciento) de los ingresos que perciban exclusivamente por su actividad profesional.

“2) Herencias, legados y donaciones.

“3) Rentas provenientes de bienes o valores.

“A los efectos del estricto cumplimiento del numeral 1) del presente artículo, facúltase a las instituciones empleadoras a efectuar las retenciones correspondientes en la forma que determine la reglamentación.

“La recaudación será efectuada por los Consejos Regionales, que remitirán mensualmente los fondos recaudados al Consejo Nacional en la forma que establezca la reglamentación.”

⁸¹ GUILLOT, Álvaro, **Comentarios del Código Civil. De las leyes y de las personas**, Montevideo, 1928, págs. 194/195; GATTI, Hugo, **De las personas en el Derecho Civil**, ed. CED, s/f, págs. 218 a 222.

⁸² GUILLOT, A., op. cit., pág. 216; GATTI, H., op. cit., pág. 234.

los distintos domicilios atribuibles a un médico conforme al Código Civil pueden merecer ese calificativo⁸³.

Esa situación de pluralidad de domicilios admitida por el Código Civil no lo es en cambio por la Ley del Colegio Médico a los efectos de la atribución de sus miembros a las Regionales allí previstas. Así surge con nitidez del contexto, en especial del art. 40, que impone a “los médicos colegiados” el deber de optar “por la circunscripción donde tengan su residencia permanente”, que supone única: “la circunscripción”, dice. Naturalmente debe serlo, dado la materia que está regulando: el artículo dice que esa opción la realizarán “para ser elector o candidato de los Consejos Regionales”; pero pese a tal especificación, parece obvio que la misma opción determinará la adscripción del colegiado a esa misma Regional a todos los demás efectos a los cuales esa adscripción es relevante.

Puesto que la Ley no deja al arbitrio de los médicos la opción entre varios domicilios que cada uno podría perfeccionar conforme al Código Civil, sino que les impone optar por una única circunscripción, aquella “donde tengan su residencia permanente”, es claro que este último concepto, así como los de “domicilio” y “domicilio real” que la Ley utiliza para definir la adscripción de los colegiados a una Regional, no son los del Código Civil que admite su pluralidad. Se trata de una de las hipótesis previstas en el art. 38 del Código Civil, que excluye la aplicación de lo dispuesto por los artículos precedentes frente a “lo que por disposiciones especiales se estableciere, con relación a objetos particulares de gobierno, policía y administración”.

Hasta allí permite avanzar la Ley, que no proporciona pautas para esclarecer sus propios conceptos. Sí lo hace el art. 18 del Decreto reglamentario N° 83/010, cuando distingue el “domicilio real” en “su respectiva Regional” (que será aquél por el cual debe optarse conforme a la Ley) de “los lugares donde ejerce la profesión” en esa misma Regional, y lo distingue también de “sus lugares de trabajo [en] aquellas otras Regionales en cuya área cumpla funciones aunque no esté domiciliado allí”. Resulta de esa norma reglamentaria que la “residencia permanente” del art. 40 de la Ley no puede confundirse con el domicilio configurado conforme al art. 25 del Cód. Civil porque allí el médico ejerza habitualmente su profesión; tampoco puede fundarse en las presunciones del art. 27 del mismo Código. A diferencia de lo que ocurre en el Código Civil, en el régimen del Colegio Médico el lugar donde se “ejerce habitualmente su profesión”, o donde para ello se abre “establecimiento durable, para administrarlo en persona”, o se acepta y aun se desempeña “un empleo fijo, de los que regularmente se confieren por largo tiempo”, no configuran por sí “domicilio”, “domicilio real” ni “residencia permanente” en el sentido de estas normas especiales.

⁸³ La palabra “real” no se utiliza por el Código Civil para calificar el domicilio en el Título II del Libro Primero: “Del domicilio de las personas”; aparece sí en el art. 1488 oponiendo el domicilio “real” al “convencional”. Con ese mismo significado lo utiliza GUILLOT, oponiéndolo al que llama “domicilio de elección” previsto en el art. 32, vale decir el convencional, e identificando inequívocamente el “real” con el que surge de la aplicación de las disposiciones legales del Título II (op. cit., págs. 217 a 222). GATTI, en cambio, sostiene que el domicilio que llama “voluntario o real” es el que define el art. 24 del Código, constituido por la residencia y el ánimo de permanecer en ella; y lo distingue del que llama “legal”, que es el que la ley impone a un sujeto en determinadas circunstancias: arts. 29, 34 y 35 (op. cit., págs. 218 a 226), así como del “especial”, establecido por contrato o por la ley en lo que atañe a determinadas relaciones jurídicas (op. cit., págs. 234 a 236). Tanto en una como en otra concepción, es ostensible que varios domicilios definidos conforme al Código Civil pueden merecer el calificativo de “reales”.

Conforme al art. 40 de la Ley N° 18.591, “los médicos colegiados optarán por la circunscripción donde tengan su residencia permanente”, entendiéndola en el sentido especial expuesto: una única residencia de hecho con ánimo real⁸⁴ de permanencia; a ese mismo concepto deben asimilarse las referencias al “domicilio” y al “domicilio real”, mentadas en la normativa del Colegio señalada más arriba. Como circunstancia de hecho, la residencia es susceptible de todos los medios de prueba admisibles por derecho. El ánimo real de permanencia puede resultar tácitamente de otras circunstancias de hecho comprobables, o implícitamente de otras manifestaciones de voluntad; puede también ser objeto de una explícita manifestación de voluntad al respecto, que puede consistir precisamente en la opción prevista en el art. 40 de la Ley, cuando los hechos en que se manifiesta la residencia permanente se configuren respecto de más de un lugar.

En conclusión, la existencia de esa “residencia permanente”, además única, declarada conforme al art. 18 del Decreto N° 83/010, viene así a ser un requisito necesario para la incorporación de los profesionales al Colegio, y por consecuencia para el ejercicio de la profesión médica.

20. (*La inscripción de los títulos en el registro del Colegio Médico*). La Ley N° 18.591 se refiere al Registro de Títulos del Colegio en las siguientes disposiciones: el art. 2° inc. 1°, que dispone: “Para ejercer la profesión de médico en el territorio nacional, se requerirá la vigencia de la inscripción en el registro de títulos del Colegio Médico del Uruguay”; el art. 7°, letras E) y H), que atribuyen al Consejo Nacional: “Organizar la matriculación del médico en el Colegio como requisito previo al ejercicio profesional en el territorio de la República” y “Llevar el Registro de Títulos del Colegio Médico del Uruguay y habilitar la inscripción de los médicos en el Colegio”; y el art. 10, letra A), que comete a los Consejos Regionales en su respectivo ámbito territorial: “Llevar el Registro de los médicos habilitados para ejercer la profesión en su región, con constancia de su domicilio real”.

Se señaló en el párrafo precedente la imprecisión en que se incurre en el art. 10 letra A) de la Ley: la habilitación para ejercer la profesión de médico, que como bien dice el art. 2° letra B) otorga el Ministerio de Salud Pública, no tiene un alcance limitado a una (o más) regiones de las definidas en esta Ley, sino que habilita el ejercicio en todo el territorio de la República; de manera que no existen “médicos habilitados para ejercer la profesión en su región” si con ello se los quiere oponer a los que estén habilitados para ejercerla en otra u otras: todos los médicos habilitados lo están para ejercer en todas las regiones. Conforme a esa disposición legal, nada impediría que cada médico se incluyera en más de un registro regional; es más, bien podrían (o deberían) todos los médicos incorporarse a todos los registros regionales, puesto que todos están “habilitados para ejercer su profesión” por el MSP en todo el territorio nacional, por ende en todas las Regionales. Pero el art. 18 del Decreto N° 83/010 optó por la inscripción de cada médico sólo en “su respectiva Regional”⁸⁵,

⁸⁴ “Real” en el sentido de GUILLOT, que excluye las presunciones; ánimo que puede manifestarse expresa o tácitamente: op. cit., págs. 198 a 213. Todo ello lo sostiene el autor en cuanto al “ánimo de permanecer” requerido en el art. 24 del Código Civil; pero son ideas aplicables también para configurar la permanencia de la residencia requerida como única por el art. 40 de la Ley N° 18.591.

⁸⁵ Aunque el art. 18 del Decreto no se refiere explícitamente al tema de la inscripción registral, es claro que sienta un criterio general para la integración de cada médico a una de las Regionales definidas legalmente, aplicable también a la inscripción registral (conf. *supra*, par. 19). Además, esa inscripción deberá ser única, porque ese criterio general se aplica también a los efectos electorales, arts. 38 y 40 de la Ley repetidos en los arts. 74 y 76 del Decreto.

mientras que a las otras Regionales donde también ejerce su profesión “aunque no esté domiciliado allí” deberá informarles sus lugares de trabajo, pero no incorporarse a sus registros regionales. La imprecisión conceptual contenida en el art. 10 letra A) de la Ley, ya señalada, legitima esta interpretación reglamentaria; de manera que esa norma debe leerse como diciendo: “los médicos habilitados para ejercer la profesión *correspondientes a su región*” (tema considerado *supra*, par. 19).

Siendo así, entonces resulta que “el Registro de Títulos del Colegio Médico del Uruguay”, llevado por el Consejo Nacional (art. 7º letra H de la Ley), debe necesariamente coincidir con la sumatoria de los cinco registros llevados por los Consejos Regionales; no puede existir una inscripción en el Registro nacional que no aparezca también en uno (y sólo en uno) de los regionales, y a la inversa, no puede existir una inscripción en un registro regional que no figure en el nacional. Con ello, pierde trascendencia la cuestión de si “el Registro” del art. 7º letra H) y “el Registro” del art. 10 letra A) (que en verdad serán cinco) son seis registros distintos, o un único registro que se desmembra o subcategoriza en cinco regionales; se verá, con todo, que esta última es la solución legal.

En el procedimiento de inscripción cabe distinguir teóricamente, como en todo procedimiento registral, varias etapas: la solicitud de registro, acto del interesado solicitante; eventuales observaciones del registrador, u oposiciones de terceros; acto que habilita o dispone la inscripción, que puede ser tácito, resultando de la propia operación técnica de inscripción, cuando la solicitud es acogida sin observaciones del registrador ni oposición de tercero, o expreso, cuando ocurrida cualquiera de esas eventualidades ella fuera desechada, o una norma lo requiera en todo caso; y finalmente la incorporación al registro, ya sea materialmente (por ej., mediante anotación en fichas o en un libro) o por medios informáticos, en todo caso, como queda dicho, operación técnica, por supuesto con efectos jurídicos, pero no acto jurídico en sí misma⁸⁶.

En este caso, el art. 7º letra H) de la Ley requiere expresamente el dictado de un acto por el Consejo Nacional que habilite la inscripción de los médicos en el Colegio, para lo cual deberá verificar el cumplimiento de los requisitos del art. 2º. Ese acto habilitará la inscripción en el “Registro de Títulos del Colegio Médico del Uruguay”, requerido “para ejercer la profesión de médico en el territorio nacional”, y habilitará también y al mismo tiempo impondrá la incorporación al Registro llevado por el Consejo Regional que corresponda. Esto es decisivo para concluir que la Ley consagra un Registro único, que se diversifica con criterio territorial, y así lo dispone, con adecuación a la norma legal reglamentada, el art. 5º del Decreto N° 83/010.

Cuestión distinta, y no decidida por la Ley ni su Decreto reglamentario, es la de establecer dónde, ante qué oficina, los médicos deberán presentar su solicitud de inscripción en el Registro de Títulos del Colegio Médico del Uruguay. Se trata por ende de un tema sobre el cual compete resolver al Consejo Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria interna, con criterio de oportunidad y conveniencia. En todo caso, si por razones de proximidad territorial se resolviera que lo fuera ante el respectivo Consejo Regional que el solicitante entienda competente, el trámite inmediato deberá consistir en elevarlo a consideración del Consejo Nacional, para el dictado del acto de habilitación de la inscripción, del cual resultará, por añadidura, la determinación de la región que corresponda al inscripto.

⁸⁶ Puede verse, sobre este tema: CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre el llamado “contencioso registral”*, en *Sobre Derecho Administrativo*, T. II, cit., págs. 281 a 291.