



**CÁMARA DE SENADORES**  
SECRETARÍA  
DIRECCIÓN GENERAL

XLVIIª Legislatura  
Tercer Período

## **COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA**

Carpetas: 1068/2012

Distribuido: **1833/2012**

27 de noviembre de 2012

### **SUSPENSIÓN DEL PAGO DE CUOTAS DE SALUD EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DE LOS PRESTADORES**

**SE SUSTITUYE EL LITERAL E) DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY  
Nº 18.211, DE 5 DE DICIEMBRE DE 2007**

- 
- Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes
    - Informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes
  - Proyecto de ley con exposición de motivos de los señores Representantes Nacionales Alfredo Asti y Gonzalo Mujica
    - Disposición citada



*La Cámara de  
Representantes de la República  
Oriental del Uruguay, en sesión de  
hoy, ha sancionado el siguiente  
Proyecto de Ley*

Artículo único.- Sustitúyese el literal E) del artículo 28 de la Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, por el siguiente:


"E) Disponer la observación así como las sanciones de suspensión temporal o definitiva, total o parcial, del pago de cuotas salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores.

Las sanciones serán por incumplimientos menores, mayores o graves, lo que será reglamentado por el Poder Ejecutivo.

Cuando la suspensión sea definitiva, o cuando se trate de suspensión temporal relativa a sanción por incumplimiento mayor o grave, las mismas se determinarán por acto administrativo firme".

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 20 de noviembre de 2012.

  
JOSÉ PEDRO MONTERO  
Secretario

  
JORGE ORRICO  
Presidente



**COMISIÓN DE HACIENDA**  

---

**INFORME**  

---

Señores Representantes:

La Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, por la que se creaba la Junta Nacional de Salud, disponía en su artículo 28: "Compete a la Junta Nacional de Salud: ...'e) disponer la suspensión temporal o definitiva, total o parcial, del pago de cuotas de Salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, determinado por acto administrativo firme".

Ésta obligación garantista en lo referente al acto administrativo firme, implicaba, en los hechos, una gran dificultad para el ejercicio de las condiciones de fiscalización de la Junta. Teniendo presente que el Decreto 464/008 (derogado por el Decreto 81/012), distingue las sanciones a aplicar por la JUNASA entre menores, mayores y graves; y las suspensiones del pago de la cuota de salud, entre definitivas, temporales, totales y parciales, las entidades prestadoras de servicios y dicha Junta acordaron que la exigencia del acto administrativo firme sólo actúe para el caso en que la suspensión sea definitiva, o temporal pero relativa a una sanción mayor o grave.

El resto de las sanciones y tipo de suspensión de cuota determinado por el decreto reglamentario, pueden determinarse por un acto administrativo común.

El presente proyecto de ley incorpora este acuerdo al texto de la Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007.

Por los motivos expuestos, la Comisión solicita a la Cámara la aprobación de dicho proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 14 de noviembre de 2012.

GONZALO MUJICA  
MIEMBRO INFORMANTE  
GUSTAVO BERNINI  
JOSÉ CARLOS CARDOSO  
JORGE GANDINI  
OSCAR GROBA  
SUSANA PEREYRA  
PABLO PÉREZ GONZÁLEZ  
IVÁN POSADA  
ALEJANDRO SÁNCHEZ  
ALFREDO ASTI, DE ACUERDO  
CON EL ARTÍCULO 132 DEL REGLAMENTO



PROYECTO DE LEY

---

Artículo Único.- Sustitúyese el literal E) del artículo 28 de la Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, por el siguiente:

"E) Disponer la observación así como las sanciones de suspensión temporal o definitiva, total o parcial, del pago de cuotas salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores.

Las sanciones serán por incumplimientos menores, mayores o graves, lo que será reglamentado por el Poder Ejecutivo.

Cuando la suspensión sea definitiva, o cuando se trate de suspensión temporal relativa a sanción por incumplimiento mayor o grave, las mismas se determinarán por acto administrativo firme".

Montevideo, 13 de junio de 2012.

GONZALO MUJICA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
ALFREDO ASTI  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

---





## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

---

### FACULTAD SANCIONATORIA DE LA JUNTA NACIONAL DE SALUD

El artículo 28 literal E) de la Ley N° 18.211 dispone:

Compete a la Junta Nacional de Salud:

E) Disponer la suspensión temporal o definitiva, total o parcial del pago de las cuotas salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, determinado por acto administrativo firme.

#### **Qué se entiende por Acto administrativo firme.**

Esta expresión es muy poco usual en derecho público.

Lo que existe son: actos administrativos comunes y actos administrativos definitivos.

Acto administrativo común es el acto jurídico dictado por un órgano en ejercicio de su función.

Acto administrativo definitivo es aquel que expresa la última voluntad de la Administración, luego de agotada la vía administrativa.

Para entender esto, es necesario explicar cuál es el procedimiento administrativo que se debe seguir ante una resolución o acto cualquiera de la Administración. Para eso, tenemos el Decreto 500/991, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la Constitución Nacional (artículo 317).

- 1) Primer paso: la Administración se expresa mediante un acto administrativo que causa efecto jurídico.

De acuerdo al artículo 76 de dicho decreto, cuando con motivo de la aplicación de sanciones o de la imposición de un perjuicio a determinado administrado, no se dictará resolución sin previa vista al interesado por el término de 10 días para que pueda presentar descargos, probanzas o articular defensas.

Por lo tanto, antes del acto administrativo que determine una sanción, se debe otorgar vista previa al administrado.

- 2) Si a pesar de los descargos formulados, la Administración decide mantener la aplicación de la sanción, el acto administrativo se debe notificar al interesado.

A partir de la notificación, comienza para el interesado un plazo de 10 días corridos para RECURRIR dicho acto. Esto se llama agotamiento de la vía administrativa (artículo 142 del Decreto 500/991).

Se abren dos posibilidades:

- a) El interesado puede consentir el acto o dejar pasar el plazo sin interponer recursos. En tal caso, el acto adquiere la calidad de FIRME, es decir la Administración puede ejecutar la sanción.
- b) El interesado puede recurrir el acto administrativo dentro del plazo de 10 días corridos. La vía administrativa y sus plazos dependerá de la naturaleza jurídica del órgano que dictó el acto.

En el caso de actos dictados por la JUNTA NACIONAL DE SALUD, que es un órgano sujeto a jerarquía, se debe recurrir con los recursos de revocación (ante la Junta) y jerárquico (ante el Ministro).

Cuando se resuelven estos recursos o se produce la denegatoria ficta (la Administración no se expide, y por el solo transcurso de los plazos se considera denegado el recurso) tenemos un acto administrativo DEFINITIVO, que significa que el interesado puede recurrir al TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (artículos 309 y 312 de la Constitución).

El Tribunal solo interviene ante actos administrativos definitivos, es decir tiene que agotarse primero la vía administrativa.

Cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo falla, solo puede hacer dos cosas: confirmar el acto o anularlo.

Si lo anula, le da la razón al interesado.

Si lo confirma, le da la razón a la Administración, y acá se configura un acto administrativo **FIRME**.

Es decir que tenemos dos posibilidades de acto administrativo FIRME: EL QUE SE PRODUCE POR CONSENTIMIENTO DEL INTERESADO (o porque no lo impugna en el plazo que tiene para ello) o POR SENTENCIA CONFIRMATORIA DEL TCA.

La primera situación no genera problemas para la Administración.

De hecho, la JUNASA ha aplicado sanciones que nunca fueron recurridas por lo que se ejecutaron en forma inmediata.

La segunda situación es francamente incomprensible a los efectos de que el órgano (la JUNASA) pueda efectivamente ejercer su función como órgano de contralor, porque debería esperar todo el proceso (es decir hasta que recaiga sentencia confirmatoria del TCA) para ejecutar la sanción.

**EN NUESTRO DERECHO, LA DETERMINACIÓN DE SANCIONES MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO FIRME ES MUY POCO COMUN.**

Por tal motivo, se entiende que la previsión del artículo 28 literal E) de la ley es equívoca e inconveniente. Este sistema NO ofrece más garantías al administrado, porque todas las garantías previstas constitucionalmente ya le son otorgadas durante el debido procedimiento (vista, recursos, etcétera). Lo que sí logra es retardar en forma injustificada el ejercicio de la potestad sancionatoria de la JUNASA, al tener que esperar un plazo que puede llegar a ser de años, para ejecutar la sanción. Esto convierte a la JUNASA en un órgano inoperante. La pregunta es entonces ¿cómo puede la JUNASA ejercer sus cometidos y controlar a los prestadores, si cuando hay incumplimientos de las obligaciones que éstos asumen, prácticamente no los puede sancionar?

No debe olvidarse que la potestad sancionatoria se fundamenta en que los incumplimientos repercuten no solo en la eficiencia y eficacia del sistema sino en los derechos asistenciales de los usuarios, los cuales deben ser protegidos. Cabe señalar que es obligación de la JUNASA

impedir determinadas conductas que, reiteradas, pueden generar impactos sanitarios en la población.

#### CONTRATO DE GESTIÓN - NEGOCIACIÓN CON LOS PRESTADORES.

Ahora bien, al momento de negociarse el último Contrato de gestión, aprobado por el Decreto 81/2011, el tema del acto administrativo firme fue ampliamente discutido con los prestadores.

Ellos se han apegado a que las sanciones que dicte la Junta sean revisadas por el órgano jurisdiccional, antes de que se puedan aplicar.

Teniendo presente que el Decreto 464/008 (derogado por el Decreto 81/012) regula sobre las sanciones a aplicar por la JUNASA, distinguiendo entre menores, mayores y graves, así como entre suspensiones del pago de la cuota salud definitivas y temporales, totales y parciales, SE ACORDÓ en los términos estipulados en el artículo 13 del proyecto presentado. De acuerdo al mismo, las SANCIONES CALIFICADAS DE GRAVES Y MAYORES PRECISAN DE ACTO ADMINISTRATIVO FIRME. EN CAMBIO, AQUELLAS QUE SON MENORES PUEDEN DETERMINARSE POR ACTO ADMINISTRATIVO COMÚN (SIEMPRE RESPETANDO EL DEBIDO PROCEDIMIENTO Y DERECHO DE DEFENSA DEL INTERESADO).

Montevideo, 13 de junio de 2012.

GONZALO MUJICA  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO  
ALFREDO ASTI  
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

≠



## ***DISPOSICIÓN CITADA***



## **Ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007**

---

### **Artículo 28.**- Compete a la Junta Nacional de Salud:

- A) Suscribir con los prestadores que integren el Sistema Nacional Integrado de Salud los contratos de gestión a que refiere el artículo 15 de la presente ley.
  - B) Aplicar los mecanismos de financiamiento de la atención integral a la salud que corresponda a los usuarios del Sistema Nacional Integrado de Salud y fiscalizar la efectiva integración de los aportes al Fondo Nacional de Salud que se determinan en el Capítulo VII de la presente ley.
  - C) Disponer el pago de cuotas salud a los prestadores que integren el Sistema Nacional Integrado de Salud, de acuerdo a sus padrones de usuarios y previa verificación del cumplimiento de las obligaciones a su cargo.
  - D) Controlar las relaciones entre los prestadores que integren el Sistema Nacional Integrado de Salud y entre éstos y terceros.
  - E) Disponer la suspensión temporal o definitiva, total o parcial, del pago de cuotas salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, determinado por acto administrativo firme.
  - F) Elaborar el proyecto de su reglamento interno de funcionamiento que elevará al Poder Ejecutivo para su aprobación, dentro de los ciento ochenta días de su constitución.
  - G) Las demás que le asigne la presente ley.
-

