



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO Nº 32

La Descentralización Administrativa
en la Hacienda Pública
y la Realidad Nacional

por

RAUL YBARRA SAN MARTIN

MONTEVIDEO
URUGUAY
1962

El Instituto de la Hacienda Pública es un centro de investigación dependiente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

Su biblioteca y sus archivos pueden ser consultados por todos aquellos investigadores, profesores, profesionales, estudiantes y funcionarios que lo deseen, en el local del mismo, calle Tristán Narvaja N° 1546.

El Instituto de la Hacienda Pública está en condiciones de evacuar consultas y prestar asesoramiento a todo organismo público o privado y a toda persona que lo solicite.

Se acepta el canje de publicaciones relativas a la materia de la especialización del Instituto.

Toda correspondencia debe dirigirse a:
Cr. JUAN EDUARDO AZZINI.
Instituto de la Hacienda Pública.
Tristán Narvaja 1546.
Montevideo, Uruguay.



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
INSTITUTO DE LA HACIENDA PUBLICA

CUADERNO N° 32

La Descentralización Administrativa
en la Hacienda Pública
y la Realidad Nacional

por

RAUL YBARRA SAN MARTIN

MONTEVIDEO
URUGUAY
1962

Capítulo I

LOS ENTES AUTONOMOS Y DESCENTRALIZADOS Y LA ADMINISTRACION

Al fijar el lugar que los entes autónomos y descentralizados ocupan en la Administración Pública interesa determinar, primeramente, el verdadero alcance que tiene este último concepto.

Es decir, si Administración Pública es sinónimo de administración estatal o si tiene una acepción más amplia.

Podemos pues distinguir, primeramente, un gran sector: el público estatal, que comprende a su vez: a) administración centralizada y b) administración descentralizada.

a) *El concepto de administración centralizada* puede estudiarse paralelamente con el del Presupuesto General del Estado. Desde este punto de vista los Capítulos I, II y III de dicho Presupuesto que comprenden a los tres poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, constituyen típicamente la Administración Central.

El criterio presupuestal sigue siendo útil en sus análisis posteriores. Del capítulo, sinónimo de poder del Estado, vamos al inciso que, en el Poder Ejecutivo, que es el que en nuestro estudio tiene una mayor importancia, corresponde a los Ministerios. A su vez la siguiente división es el ítem, que indica la oficina. Por ejemplo, Capítulo II, Poder Ejecutivo - Inciso 8, Ministerio de Obras Públicas - Ítem 8.07, Dirección de Vialidad.

La Administración Central tiene un núcleo fundamental, integrado por los tres poderes del Estado, los que toman a su cargo las funciones primarias del mismo, inherentes a su condición de poder público: representación y defensa exterior, orden interno, justicia y hacienda, así como los servicios públicos nacionales, de carácter impostergable, insustituible y monopolista, destinados a proveer necesidades colectivas.

En resumen, en la Administración Central tenemos funciones administrativas (Poder Ejecutivo, administración central típica), legislativas (Poder Legislativo) y Jurisdiccionales (Poder Judicial).

b) *Administración descentralizada.*

En su acepción gramatical *descentralizar* es transferir a diversas corporaciones o personas, una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

La descentralización puede abarcar todas las funciones jurídicas estatales: constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional.

La descentralización administrativa, es decir, la que opera en el ámbito de la administración y respecto a dicha función, es la que alcanza mayor desarrollo en la actualidad, admitiendo infinidad de grados.

Las primeras etapas de ese proceso de transferencia de poderes de administración de los órganos centrales a otros órganos, se llama *desconcentración*, o según otros, descentralización jerárquica o burocrática.

Cuando esa transferencia de poderes es más amplia y, particularmente, cuando el órgano adquiere personalidad jurídica, se denomina descentralización orgánica, autonomía o autarquía.

El concepto de *descentralización orgánica* está claramente expresado en el Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General del 8-III-1916 que decía, al proponer la nacionalización de los servicios portuarios:

“Las grandes empresas constituidas sobre la base de sociedades anónimas, han venido a ofrecer al Estado moderno la solución, la fórmula de realizar con éxito una gestión industrial: la designación de un Directorio constituido por personas honorables y capaces, y un estatuto orgánico que da a ese Directorio, por una parte, libertad de acción dentro de ciertos límites y, por otra, responsabilidad solidaria y personal en el resultado de las empresas”.

En estas palabras están contenidos los caracteres fundamentales de nuestros entes autónomos y descentralizados:

1º) *Autonomía funcional*. Es el carácter angular. Los entes autónomos no se dan su propia ley, pero dentro de las normas de ésta, son capaces de autodeterminación.

2º) *Carácter público*. Pertenecen a la Administración del Estado.

3º) *Especialización orgánica*. Cada organismo tiene su radio de acción, su actividad, marcada por la ley de creación.

4º) *Pluripersonalidad directiva*. La dirección se confía a cuerpos colegiados, como en las grandes empresas privadas en que se nombra un Directorio.

Estas 4 características típicas son enunciadas por Demichelli. Algunos autores agregan otras como:

5º) *Controlador de la descentralización por órganos del Estado Central*.

Dice Maspétiol y Larogue en “La tutela administrativa”: “En todos los casos en que se trata de descentralización territorial o descentralización por servicios, aparece la necesidad de mantener un lazo entre todas las administraciones y todos los servicios, de asegurar una unidad de dirección de todos sus órganos que colaboren con una finalidad de interés general. Es a esta preocupación que responde la tutela administrativa. El objeto esencial de ésta es el de salvaguardar el interés general del Estado, en el sentido más

amplio del vocablo contra los excesos posibles de los agentes descentralizados. Dicha tutela es indispensable política, administrativa, económica y financieramente. El Poder Central tiene la obligación de vigilar la gestión de todos los servicios descentralizados. La tutela más que un procedimiento de técnica jurídica es un instrumento de buena administración”.

6º) *Empresas administrativas*, es decir, “Organización de hombres que hacen administración pública”.

Autonomía y descentralización.

La discusión teórica de los conceptos de autonomía y descentralización puede, desde luego, plantearse extensamente.

En nuestra legislación existen tipificados el ente autónomo y el servicio descentralizado, con características comunes y diferenciales.

El Dr. Melitón Romero dice:

“La mínima exigencia que determina la existencia de un servicio descentralizado es su capacidad jurídica.

Esta condición es común a los servicios descentralizados y a los entes autónomos; pero mientras que la capacidad jurídica revela por sí sola la existencia de un servicio descentralizado, ella no es suficiente para revelar la existencia de un ente autónomo”.

Caracteres comunes. — Ya los hemos mencionado cuando hablamos de autonomía funcional, carácter público, especialización orgánica, pluripersonalidad directiva, contralor del Poder Central y empresa administrativa, ya que ellos se aplican tanto a los entes autónomos como a los servicios descentralizados.

Caracteres diferenciales. — Las principales diferencias entre ambos tipos de organismos pueden resumirse en los siguientes puntos:

1º) La autonomía del ente está consagrada por la Constitución, la autonomía del servicio descentralizado por la ley.

2º) Hay una mayor autonomía en el ente, en el servicio descentralizado es más restringida.

En el ente autónomo, el acento conceptual se pone en su autodeterminación. La capacidad es la regla, la tutela del Poder Ejecutivo la excepción, En caso de duda, ante el silencio u oscuridad de la ley, hay que inclinarse por la autonomía del organismo.

En el servicio descentralizado, por el contrario, se pone el acento en sacar del centro o sea del Poder Administrador Central. En caso de duda, hay que inclinarse por la tutela o ingerencia del Gobierno Central, o sea, por la no autodeterminación del Organismo.

3º) Para crear o suprimir un ente autónomo o para elevar el número de sus Directores, se necesita una ley especial con 2/3 de votos del total de los componentes de cada Cámara. Una ley ordinaria basta para el caso de tratarse de un servicio descentralizado.

4º) La forma de autonomía de un ente es creación constitucional, es una organización de tipo definido no modificable en sus aspectos esenciales, por el legislador.

En cambio, en los servicios descentralizados no hay un tipo definido y uniforme, sino que la organización dada al organismo, depende de cada ley orgánica.

5º) Otra diferencia reside en el régimen presupuestal. El artículo 221 da las normas que se aplican a los servicios descentralizados, a los entes autónomos no industriales ni comerciales, así como al Poder Judicial, Tribunales de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y Corte Electoral.

El artículo 222 en cambio regula el mecanismo presupuestal de los entes industriales y comerciales.

La diferencia fundamental radica en que, en el primer caso, los presupuestos van siempre a consideración del Poder Legislativo.

En el segundo caso, el Parlamento interviene en caso de no ponerse de acuerdo las partes que intervienen o sea, Poder Ejecutivo, Tribunal de Cuentas y el ente respectivo.

6º) Para los entes autónomos no hay recurso de anulación sino sólo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Poder Judicial, según lo dispuesto por el artículo 198 de la Constitución.

En cuanto a los servicios descentralizados hay recurso de anulación ante el Poder Ejecutivo (art. 317 de la Constitución).

7º) Los preceptos del Estatuto del Funcionario se aplican a los servicios descentralizados pero no a los entes autónomos industriales y comerciales. Tal es lo que surge de la aplicación de los artículos 59 y 63 de la Carta Constitucional.

Descentralización territorial y funcional.

Desde otro punto de vista se distinguen dos tipos de descentralización: a) territorial y b) funcional o por servicios.

La descentralización territorial está constituida típicamente por los gobiernos municipales. Esta descentralización territorial abarca, en primer lugar, las funciones administrativas y, generalmente, las legislativas.

Nuestra organización de gobiernos departamentales se encuentra en esta categoría, es decir, que la Constitución ha conferido, a dichos órganos, dentro de ciertos límites, poderes de legislación y administración.

Pero puede irse aún más lejos. Existen gobiernos municipales que pueden darse su propia organización institucional, es decir, tener poderes constituyentes en el orden local. Estaríamos en presencia de regímenes federales como en el sistema denominado de *home rule* en los Estados Unidos.

También puede llegar la descentralización a la función jurisdiccional, coexistiendo un Poder Judicial nacional con Poderes Judiciales locales.

Administración pública y estatal.

Habíamos expresado anteriormente, que un punto que es interesante dilucidar es si el concepto de administración pública es sinónimo de administración estatal, o si cabe diferenciarlos.

Este tema está estrechamente vinculado a la admisión o no de la existencia de personas jurídicas de derecho público, cuyo patrimonio en todo o en parte no pertenece al Estado, en otros términos, si existen personas públicas no estatales.

En este punto, corresponde fijar muy sintéticamente, la posición de las doctrinas francesa e italiana.

Los principios fundamentales sobre los que reposa la doctrina francesa, son los siguientes:

Las personas jurídicas de derecho público comprenden tres grandes categorías: el Estado, las Comunidades territoriales y los “establecimientos públicos”.

La dificultad radica en estos últimos, pues, frente a los “establecimientos públicos”, personas de derecho público están los “establecimientos de utilidad pública”, personas de derecho privado.

La diferencia radica en que, mientras los primeros son estatales y tienen a su cargo un servicio público, los segundos son organismos privados, que no desempeñan servicios públicos.

En Francia, pues, el elemento esencial que distingue las personas jurídicas públicas de las privadas, es su carácter estatal. Las personas públicas son administraciones públicas, que integran la organización del Estado.

La doctrina y la jurisprudencia italiana difieren de la concepción francesa en un punto fundamental: se admite que puede tener la calidad de persona jurídica pública, a instituciones que no integran la estructura estatal. En este caso, es evidente que la noción de persona pública no coincide con la de administración pública. Pueden existir personas públicas que no pertenecen al Estado y que, en consecuencia, no son administraciones públicas.

La doctrina italiana toma en cuenta diversos elementos que caracterizan a las personas públicas, y ellos son:

a) Creación del ente por el Estado; b) otorgamiento de derechos de poder público; c) obligación del ente hacia el Estado, de cumplir sus fines propios; y d) tutela del Estado sobre el ente.

A la luz de las conclusiones de las doctrinas francesa e italiana ¿cómo se presenta el problema en el Uruguay?

Sayagués Laso ha estudiado el problema exhaustivamente.

En primer lugar, no existe ninguna disposición constitucional o legal que resuelva expresamente el punto con carácter general.

De los dos criterios expuestos, Sayagués se inclina manifiestamente por

la solución italiana, para resolver el problema, aunque no acepta íntegramente sus conclusiones.

Diríamos pues que, en nuestra organización existen personas jurídicas que no integran la organización estatal, pero que desarrollan su actividad bajo el derecho público, y son, en consecuencia, personas públicas.

Tales son los casos del Frigorífico Nacional, Conaprole y organismos de seguridad social no oficiales.

Enrique Sayagués Laso: "Tratado de Derecho Administrativo" y "Criterio de distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas".

Capítulo II

EVOLUCION INSTITUCIONAL

1830 — La Constitución de 1830 organizó un Estado unitario con la clásica división tripartita de poderes. Era una constitución centralista, tanto del punto de vista territorial como funcional.

Pero el crecimiento de los fines secundarios del Estado rebasó los moldes constitucionales. Primeramente se operó un proceso de desconcentración. Y luego de descentralización, tanto funcional como territorial.

Así el 4 de agosto de 1896 se creó el Banco de la República, el 24 de marzo de 1892 se crea un Banco Hipotecario sobre la base de la Sección Hipotecaria del Banco Nacional, el que se nacionaliza por ley del 8 de junio de 1912.

El 27 de diciembre de 1911 se establece el Banco de Seguros del Estado, el 21 de octubre de 1912 la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado y el 21 de julio de 1916 se crea la Administración General del Puerto de Montevideo.

Y en lo que se refiere a la descentralización territorial, se dictan en 1903 y en 1908 las leyes de Juntas y la creación de las Intendencias, respectivamente.

Esta serie de disposiciones legales ha planteado el problema de su constitucionalidad ya que es evidente que se modificaban los moldes de la organización que la Constitución entonces vigente daba a los poderes públicos y otros organismos del Estado.

Por un lado se sostiene la tesis de la *inconstitucionalidad*. De acuerdo a dicha teoría si la Constitución ha creado un Estado unitario, donde el Poder Ejecutivo es el Jefe Supremo de la Administración, la ley no puede sustraer funciones esenciales de esa Administración, para confiarlos a organismos no establecidos ni previstos por la Carta Constitucional.

De la misma manera es inconstitucional la facultad que daban las leyes orgánicas de esos entes, de aprobar sus presupuestos sin intervención del Parlamento, puesto que la Constitución estableció que el Poder Legislativo debía autorizar todos los gastos públicos.

Otra tesis es la de la *constitucionalidad*. Según la misma, la Constitución dice que el Poder Ejecutivo es el Jefe de la Administración General, pero no estaba previsto como Jefe de las administraciones especiales. Estas administraciones especiales pueden ser creadas por el legislador, ya que no fueron previstas por el constituyente.

Por último, se ha sostenido la tesis de la *extra-constitucionalidad*. El constituyente no tuvo en cuenta esos organismos o administraciones especiales, ni para prohibirlos, ni para permitirlos. Su creación es extra-constitucional, no estaba prevista en la Constitución, aunque tampoco la violaran.

1917 — Al discutirse la reforma de la Constitución en 1917 era lógico que el constituyente recogiera la realidad nacional en materia de administraciones descentralizadas y la contemplara en la nueva carta.

De ahí pues surge el art. 100 que establece: “Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas serán administradas por Consejos Autónomos. Salvo que sus leyes los declaren electivos, los miembros de estos Consejos serán designados por el Consejo Nacional. A éste incumbe también, destituir a los miembros de los Consejos especiales con venia del Senado, ser Juez de las protestas que originen las elecciones de los miembros electivos, apreciar las rendiciones de cuentas, disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad y entender en los recursos administrativos según las leyes”.

Este artículo constitucional si bien resolvió el punto fundamental de la constitucionalidad de los organismos autónomos ya establecidos, creó a su vez una serie de problemas de interpretación y reglamentación. Ello era explicable por dos razones. En primer lugar, el panorama de la doctrina nacional y extranjera en materia de autonomía era sumamente precario; en muchos aspectos nuestro país había tomado la delantera, sin que existieran mayores antecedentes doctrinarios. En segundo lugar, la legislación nacional carecía de unidad, ya que las leyes orgánicas de los entes autónomos que se habían creado, diferían en numerosos aspectos.

Uno de los problemas más importantes fue el referente a las relaciones entre el ente autónomo y el Consejo Nacional de Administración. ¿Qué alcance tenía la constitucionalización de la autonomía? ¿Hasta dónde podía intervenir el Consejo Nacional, ejerciendo poderes jurídicos de administración o de contralor sobre estos entes?

Se han sostenido diversas posiciones.

1) *Tesis Aréchaga-Demichelli.*

La Constitución es terminante. El dominio industrial del Estado será administrado por Consejos o Directorios autónomos, los que son plena-

mente capaces de realizar todos los actos que requiere el funcionamiento del servicio público.

En la segunda parte del artículo 100 se establece, a texto expreso, los poderes que el constituyente dió al Consejo Nacional, las potestades que no pueden ser extendidas por el legislador.

Por lo tanto, quedan derogadas las leyes orgánicas anteriores a la sanción de la nueva Constitución, que daban al Consejo Nacional ciertos poderes jurídicos de administración o ciertas medidas de contralor.

En lo referente a materia presupuestal, son diferentes las opiniones de los sostenedores de esta tesis. Aréchaga, admite la intervención del Parlamento mientras que Demichelli, afirma que por ley se puede delegar en el ente autónomo la aprobación de su Presupuesto ya sea por sí o con aprobación del Consejo Nacional de Administración.

2) *Tesis del Consejo Nacional de Administración.*

Entiende que el art. 100 no puede interpretarse aisladamente, sino que hay que tener en cuenta el art. 97 según el cual corresponde al Consejo todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República o para otro poder. De manera que, si bien el art. 100 había consagrado la autonomía del ente, existían limitaciones; que como el concepto de autonomía no era claro, el legislador podía dictar leyes reglamentarias, precisando el alcance de las mismas o la forma de ejercer las medidas de contralor por parte del Consejo Nacional. En consecuencia, la sola constitucionalización de la autonomía, no derogaba por sí sola las leyes anteriores que eran compatibles con el art. 100.

Hay otras opiniones que suponen una posición intermedia entre ambas tesis y que pueden resumirse así:

1º) Todos los poderes jurídicos de administración corresponden al Directorio del Ente y éstos no le pueden ser quitados por leyes ordinarias.

2º) Los poderes de contralor que el art. 100 de la Constitución, otorgó al Consejo de Administración no han sido taxativamente enumerados.

3º) Por ley ordinaria puede precisarse el alcance del principio de autonomía, estableciendo otros poderes de contralor a favor del Consejo Nacional de Administración siempre que esos controles, por ser exagerados, no signifiquen ahogar el principio de autonomía.

4º) Han quedado derogadas las leyes anteriores en todo aquello que suponía reconocerle al Consejo Nacional de Administración el ejercicio de poderes jurídicos de administración (Por ejemplo, designar empleados en ciertos entes).

5º) No han quedado derogadas las disposiciones que se limitan a exigir requisitos de aprobación o de autorización como contralor del Poder Ejecutivo sobre el ente.

Otro problema que planteó la nueva Constitución, en esta materia, fue el de las relaciones entre el ente autónomo y el Poder Legislativo.

El caso que tuvo mayor trascendencia fue el relacionado con la Facultad de Derecho, que se negó a conceder un período de exámenes en Julio, presentándose entonces un proyecto al Parlamento estableciendo que en la Universidad habría por lo menos tres períodos de exámenes.

En la Cámara de Diputados el proyecto fue aprobado, siendo la tesis favorable a la ley sostenida, fundamentalmente, por el Dr. José Espalter.

La tesis de Espalter se basaba en el siguiente razonamiento.

Descentralizar es traspasar al órgano subordinado los poderes de decisión, que pertenecían al ex-gerarca, pero ésto es ajeno al problema de la distribución de funciones entre los distintos poderes del Estado. El Parlamento retiene sus competencias naturales de dictar normas de carácter general, mientras que lo propio de la Administración es hacer actos individuales. En el caso concreto del proyecto aludido, en lugar de que las autoridades universitarias tuviesen discrecionalidad absoluta, para fijar los períodos de exámenes por año, el legislador puede dictar una norma de carácter general, limitando esa discrecionalidad. No hay afectación del principio de autonomía sino limitación de la discrecionalidad.

El proyecto fue rechazado por el Senado, en gran parte debido a la oposición del Dr. Juan A. Ramírez, quien sostuvo la tesis contraria. Ramírez entendía que con la autonomía se habían creado centros independientes de autoridad: independientes de las autoridades nacionales, tanto en el orden administrativo, como en el legislativo. El art. 100 había limitado la acción del Poder Ejecutivo, para reducir su influencia política y la del Poder Legislativo por su incompetencia técnica.

Una ley que fijase el número de períodos de exámenes en la Universidad es inconstitucional, porque se trata de un problema técnico que corresponde exclusivamente a las autoridades universitarias.

Ley de 15 de octubre de 1931.

El art. 100 de la Constitución de 1917 no tuvo nunca una reglamentación legislativa, con excepción de ciertas disposiciones de carácter parcial, la principal de las cuales fue la del 15 de octubre de 1931, muy discutida por ser el resultado de un pacto político entre sectores de los partidos tradicionales.

Las disposiciones de esta ley se aplicaban a los siguientes organismos considerados "entes autónomos del Estado".

Banco de la República Oriental del Uruguay.

Banco de Seguros del Estado.

Banco Hipotecario del Uruguay.

Administración Nacional del Puerto de Montevideo.

Usinas Eléctricas del Estado.

Correos, Telégrafos y Teléfonos.
Enseñanza Primaria y Normal.
Asistencia Pública Nacional.
Ferrocarriles y Tranvías del Estado.
Consejo Nacional de Higiene.
He aquí las normas principales que se establecieron:

Integración de los Directorios.

Los Directorios estarían constituídos por siete miembros, designados por el Consejo Nacional de Administración, cuyo mandato duraría 6 años, con excepción del primer Directorio, con mandato variable de 2, 4 y 6 años según los miembros designados. Las renovaciones sucesivas se verificarían en el mismo orden.

Designación del personal. El personal se designaría entre los partidos políticos en forma proporcional a su caudal electoral, mediante concursos de oposición separados, entre los candidatos propuestos por cada lema.

Presupuestos. Se preparan por cada ente, siendo necesaria la conformidad de 6 miembros del Directorio. En el mes de febrero de cada año se elevan al Consejo Nacional de Administración y éste con las observaciones que conceptúe del caso, los pasa a consideración del Poder Legislativo.

El Cuerpo Legislativo deberá pronunciarse exclusivamente sobre las partidas globales.

Si no se expidiera en el término de 45 días, el nuevo proyecto de presupuesto entrará a regir después de ese plazo, debiendo el Consejo Nacional mandarlo cumplir.

Reglamentos internos. Los dictará cada ente con 6 votos conformes del Directorio. Según algunos autores, esta disposición legal no consagra la potestad de dictar reglamentos internos, sino que establece la forma como se ejercerá dicha potestad en aquellos entes a los cuales sus cartas orgánicas otorgasen esa potestad.

1934.

El proceso que se inicia en 1917, incorporando a la Constitución de la República el art. 100, culmina con la reforma de 1934, donde se dedica todo un capítulo a los entes autónomos.

Es interesante destacar que el constituyente de 1934 no tenía una clara noción de la distinción entre ente autónomo y servicio descentralizado ya que la Sección XII dice: "De los entes autónomos o servicios descentralizados" (1).

(1) Primeramente se había puesto la conjunción "y", pero a último momento sin mayores explicaciones se sustituye por "o". Sayagués entiende que esa modificación meramente gramatical no tiene el alcance que se le quiere atribuir, de afirmar la identidad de naturaleza entre ente autónomo y servicio descentralizado.

Análisis de las disposiciones constitucionales.

Artículo 181. Este artículo establece que: “Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial y comercial del Estado, y la Instrucción Superior, Secundaria y Primaria y Normal serán administrados por Consejos o Directorios Autónomos”.

Dos grandes categorías de organismos autónomos distingue el constituyente: a) los del dominio industrial y comercial y b) los docentes.

La disposición mencionada consagra el principio de que todos los poderes jurídicos de administración pertenecen al Directorio y que el silencio y la duda se interpretan a favor del ente.

Art. 182. “Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Telégrafos, Ferrocarriles, Administración de Aduanas y Puertos y la Salud Pública, no podrán ser descentralizados en forma de entes autónomos, aunque la ley podrá concederles el grado de autonomía que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo”.

Este artículo tiene dos principios fundamentales: 1) se establece una prohibición, no pueden ser descentralizados como entes autónomos ciertos organismos que taxativamente se indican. 2) Se podrá, por ley, concederles cierto grado de autonomía. En esta norma queda fijada la diferencia entre ente autónomo y servicio descentralizado. En el servicio descentralizado el grado de autonomía está fijado por el legislador y se pone un acento especial en el contralor del Poder Ejecutivo sobre los mismos.

Art. 183. Este artículo establece también dos normas: 1) *Integración de los Directorios*. Se consagra la dirección pluripersonal; cuando fuesen rentados se compondrán de no menos de 3 ni más de 5 miembros, según lo establezca la ley en cada caso. Si se trata de directorios honorarios se ha de atener a lo que diga la ley.

El mandato de los Directores será de 4 años pudiendo ser reelectos, pero deberán continuar en el ejercicio de sus funciones, hasta tanto fueren designados los que hayan de reemplazarlos.

2) *Designación*. Los Directores serán designados por el Poder Ejecutivo, en acuerdo del Consejo de Ministros, previa venia del Senado, otorgada sobre propuesta motivada y por 3/5 de votos del total de sus componentes.

Si la venia no fuese otorgada, el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva, o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso, bastará la mayoría absoluta de los electos Senadores.

En todos los casos, los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo deberán contar con el voto conforme de la mayoría absoluta de los Ministros correspondientes a cada uno de los dos partidos con mayor representación en el Consejo de Ministros.

La ley, por 3/5 de votos del total de componentes de cada Cámara,

podrá declararlos de carácter electivo, determinando, para cada Consejo o Directorio, las personas o los cuerpos interesados en el servicio que han de efectuar esa elección”.

Art. 184. Esta disposición se refiere a la posibilidad de admitir capitales privados en los organismos que estudiamos. Se requerirá una ley con mayoría de 3/5 de votos de los componentes de cada Cámara y, además, el aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en el Directorio, no podrán ser superiores, a los del Estado.

En nuestro país, sólo dos casos se conocieron de sociedades de economías mixtas.

En 1896, la ley que crea el Banco de la República disponía que se emitieran dos series de acciones de \$ 5:000.000.00 c/u; la primera, suscrita por el Estado y la segunda, por los particulares. Pero si bien de jure el Banco de la República fue en sus orígenes una Sociedad de economía mixta, de hecho fue siempre del Estado, ya que la segunda serie de acciones no llegó nunca a emitirse.

En 1944, se crea Pluna, como sociedad de economía mixta, pero este régimen fue efímero.

Art. 185. “Para crear nuevos Entes Autónomos o para suprimir los existentes, se requerirán los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara”.

Como vemos, la exigencia de mayoría especial rige para crear nuevos entes autónomos, pero no si se trata de servicios descentralizados. En cuanto a las sociedades de economía mixta, debe atenderse si se trata de uno u otro tipo de organismo, ya que el artículo 184 admite que se organicen sociedades de economía mixta tanto en la forma de entes autónomos como de servicios descentralizados. El problema se planteó cuando se creó la Pluna en 1944, ya que la ley no la definió como una u otra clase de organismo autónomo.

Este artículo, así como la prohibición de que ciertos organismos tuvieran la forma de entes autónomos, es una transacción entre los partidarios de extender el dominio industrial y comercial autónomo del Estado y sus contrarios.

Desde luego, la disposición constitucional deja en pie un problema. Se habla solamente para “crear” o “suprimir” y, por lo tanto, hay quienes sostienen que no se requiere ese quorum especial para agregar a un ente ya creado, una nueva actividad.

Art. 186. Se consagra aquí el principio de la especialización orgánica ya que prohíbe a los entes autónomos o servicios descentralizados realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales.

Esta norma es de fundamental importancia para estos organismos.

Deben concretarse a sus funciones específicas, no interfiriendo entre sí, ni realizando operaciones que estén fuera del marco que el legislador fijó.

La disposición constitucional prevé dos situaciones: a) que realicen negocios extraños al giro; b) desviación de los recursos del organismo. Por ejemplo, que se hagan donaciones abultadas o préstamos a otros entes o a la administración central.

Contralor Constitucional. Los artículos 187, 188, 189, 190 y 191 establecen ciertas normas que aseguran el contralor sobre la actuación de los organismos autónomos del Estado.

Este contralor es uniforme tanto para los servicios descentralizados como para los entes autónomos, ya que en las disposiciones citadas no se hace ninguna distinción. Tanto es así que hay autores que entienden que se aplican también a la Universidad, aunque parecería que se refieren a la actividad industrial y comercial.

El contralor sobre las administraciones autónomas está distribuido entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Tribunal de Cuentas.

a) *Contralor del Poder Legislativo.*

De acuerdo al art. 108 cada Cámara tiene facultad, por resolución de la tercera parte del total de sus componentes, de hacer venir a sala a los Ministros de Estado, para pedirles y recibir los informes que estime convenientes y cuando se refieran a entes autónomos o servicios descentralizados, los Ministros pueden concurrir acompañados de un representante del respectivo Consejo o Directorio. Esto es lógico, ya que el responsable directo de la gestión del servicio autónomo es el Directorio; al Ministro le cabe responsabilidad sólo en el caso de omisión en el ejercicio de las potestades de contralor que autoriza la Constitución.

Por otra parte, según el art. 107 “todo legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de Cuentas y al de lo Contencioso Administrativo, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”.

Además, por el art. 109 “las Cámaras podrán nombrar Comisiones Parlamentarias de Investigación o para suministrar datos con fines legislativos”.

Una de las ramas del Poder Legislativo, el Senado, tiene decisiva intervención en dos etapas que veremos a continuación, la observación y el pedido de remoción. En ambos casos, el Senado decide por 3/5 de votos del total de sus componentes.

b) *Contralor ejercido por el Poder Ejecutivo.*

Este contralor lo fijan los arts. 190 y 191. El primer caso, se refiere a inconveniencia o ilegalidad de la gestión de los Consejos o Directorios

autónomos. El Poder Ejecutivo podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes y si son desatendidas, deberá ponerlas en conocimiento del Senado y también podrá proponer los correctivos o solicitar las destituciones que crea oportunas.

En el segundo caso, se trata del pedido ante el Senado de la remoción de los Consejeros o Directores, por ineptitud, omisión o delito en el ejercicio del cargo, o de comisión de actos que afecten su buen nombre o el prestigio de la Institución a que pertenecen.

Estos contralores tienen las siguientes características:

a) Lo comparten el Poder Ejecutivo y el Senado.

b) Las potestades del Poder Ejecutivo son discrecionales, es decir, no está obligado a observar la conducta de los Entes Autónomos. Eso sí, si las observaciones no son atendidas “deberá” ponerlas en conocimiento del Senado, pero aún en este caso, “podrá” proponer los correctivos o solicitar las destituciones que crea del caso.

También es discrecional del Poder Ejecutivo proponer la destitución de los miembros de los Directorios o Consejos.

Esta disposición ha planteado ciertas dudas. Al hablar de “correctivos” el constituyente se refiere a las personas, es decir, la adopción de medidas disciplinarias o también comprende a los actos. Hay autores que entienden que sólo puede referirse las medidas disciplinarias a los Directores; sin embargo, otros entienden que el art. 198 cuando dice “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes” admite la posibilidad de acción de oficio contra los actos de los Entes.

c) *Contralor ejercido por el Tribunal de Cuentas.*

El Tribunal de Cuentas por el art. 201 tiene a su cargo la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor en toda gestión relativa a la Hacienda Pública.

Por el art. 204 (inc. B), tiene la intervención preventiva en los gastos y pagos, para la verificación de su legalidad, pudiendo en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, ejercer ese cometido por intermedio de los respectivos Contadores de esos organismos, quienes, en tales casos, actuarán bajo la superintendencia del Tribunal.

Por el inc. c) del mismo artículo y por el art. 189, debe dictaminar e informar respecto a las rendiciones de cuentas de los organismos autónomos.

Además, el Tribunal puede dictar las ordenanzas de contabilidad que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, teniendo, por otra parte, superintendencia, en lo que le corresponde, sobre las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos, de toda la administración pública, incluyendo los servicios autónomos.

Todas las administraciones autónomas publicarán, periódicamente, estados que reflejen claramente su vida financiera, los que deberán llevar la visación del Tribunal de Cuentas (art. 187).

Para poder ser reelectos los miembros de los Directorios o Consejos autónomos, su gestión debe haber merecido dictamen favorable del Tribunal (art. 188).

En cuanto a su intervención en materia de presupuesto la estudiaremos en capítulo separado.

Otras dos disposiciones constitucionales con las que finaliza la Sección XII, son las de los arts. 192 y 193.

El primero, establece que para modificar la carta orgánica de los Bancos del Estado, se requerirá la mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara.

Es una exigencia de seriedad y estabilidad en el estatuto legal de organismos de naturaleza tan especial, cuyo éxito radica en la confianza que inspiren, como los bancos oficiales.

El art. 193 establece una serie de prohibiciones para los miembros de los Directorios Autónomos.

a) No pueden ser designados para cargos que directa o indirectamente dependan del Instituto de que forman parte, durando esa inhabilitación hasta un año después de terminado su mandato.

b) No pueden ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la Institución a que pertenecen.

Estas disposiciones no alcanzan a las funciones docentes.

LOS PRESUPUESTOS DE ENTES AUTONOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

La Constitución de 1934 adoptó una posición intermedia entre las dos tesis opuestas en esta materia: los que consideraban que el Parlamento debía tener intervención en todos los presupuestos, y los que, para impedir toda influencia política, querían evitar esa intervención.

De ahí que el régimen que consagró el constituyente contemplara dos situaciones; a) entes autónomos no industriales ni comerciales y servicios descentralizados (art. 195); b) entes autónomos industriales y comerciales (art. 196).

ENTES AUTONOMOS NO INDUSTRIALES NI COMERCIALES Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

Estos organismos proyectarán sus presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo el que los incorporará al proyecto de Presupuesto General. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originales y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

La solución aprobada por el constituyente en este caso, parece razonable; se reconoce la iniciativa del ente, se reserva una adecuada intervención el Ejecutivo y se da la palabra final al Legislativo.

ENTES AUTONOMOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

Los presupuestos de estos organismos son proyectados por cada uno de ellos y sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas. El Poder Ejecutivo podrá observar los presupuestos y, en este caso, así como en el de que mediasen observaciones del Tribunal de Cuentas, los devolverá al ente respectivo.

Si el ente aceptase las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del Presupuesto.

No mediando la conformidad establecida anteriormente, los proyectos de presupuesto se remitirán al Poder Legislativo, con agregación de los antecedentes, para resolver en cuanto a las discrepancias y a las partidas globales.

El dictamen del Tribunal de Cuentas requiere el voto afirmativo de 4 de sus miembros, por lo menos, y se comunicará al ente respectivo.

Los presupuestos aprobados se incorporarán al Presupuesto General de Gastos con fines informativos.

La ley fijará, previo informe de los referidos entes y del Tribunal de Cuentas y el parecer del Poder Ejecutivo, los porcentajes que cada ente podrá destinar a sueldos y gastos de dirección y administración.

Hasta aquí las disposiciones constitucionales. Del análisis de las mismas surgen las siguientes apreciaciones.

Iniciativa. La tiene el Directorio de cada ente, lo que es perfectamente lógico. No existen normas constitucionales que establezcan la forma como el Directorio deberá preparar el proyecto.

Extensión del Presupuesto. Pueden existir en esta materia diversos criterios.

a) Se incluyen exclusivamente los gastos permanentes del ente. Es decir, se excluirá lo que forma parte de las operaciones comerciales del organismo. Por ejemplo, en un Banco figuraría lo que se gasta en sueldos, jornales, útiles de oficina, etc., pero no lo que se pague por intereses.

b) De acuerdo a este segundo criterio se incluyen todas las erogaciones. Pero este sistema tiene un defecto. Se prevén siempre erogaciones máximas calculando un alto nivel de producción o ventas del organismo y se autorizan erogaciones que a veces no serían necesarias. Por otra parte, la dificultad en la previsión de ciertos rubros del movimiento comercial o industrial, hace que los órganos que deban intervenir en la aprobación del presupuesto, se vean casi obligados a aceptar las cifras que propone el ente.

c) El tercer criterio es el sistema del coeficiente. Para corregir los defectos de los sistemas anteriores se propone el sistema del coeficiente: no se autoriza al organismo a gastar una cantidad fija, sino que se establecen porcentajes en los distintos rubros, en relación al volumen de las operaciones que realice el ente.

Sobre este sistema la Constitución en el art. 196, último inciso, tiene cierta referencia al decir que “la ley fijará, previo informe del Tribunal de Cuentas y el parecer del Poder Ejecutivo, los porcentajes que cada ente podrá destinar a sueldos y gastos de dirección y administración”.

Intervención del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas puede formular observaciones al proyecto de presupuesto elaborado por el ente, no estableciéndose sobre qué pueden versar esas observaciones. Es decir que, según muchas opiniones, el Tribunal puede pronunciarse no sólo sobre la legalidad del presupuesto estudiado, sino también sobre aspectos económicos-financieros y sobre la oportunidad o conveniencia de la orientación del ente si tiene vinculaciones con el presupuesto.

Pero otros autores entienden que la interpretación de los textos constitucionales debe hacerse en forma armónica, considerando todas las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento del Tribunal, que fijan para el mismo el carácter de un órgano de contralor de legalidad.

Otras dos condiciones existen en las disposiciones constitucionales: a) el dictamen del Tribunal debe tener el voto afirmativo de cuatro de sus miembros, por lo menos y b) debe pronunciarse dentro del plazo que fije la ley.

Intervención del Poder Ejecutivo.

Preparado por el ente e informado por el Tribunal, el presupuesto pasa a consideración del Poder Ejecutivo, el que podrá efectuar las observaciones que crea del caso.

Si bien la Constitución tampoco indica en este caso sobre qué pueden referirse las observaciones, es evidente que no sólo pueden ser sobre la legalidad sino también sobre la oportunidad o conveniencia de lo proyectado en el presupuesto, teniendo en cuenta las facultades que los arts. 190 y 191 dan a este Poder.

Intervención del Poder Legislativo.

Si el Poder Ejecutivo o el Tribunal de Cuentas formulan observaciones y las mismas no son aceptadas por el ente, se remite el proyecto con todos los antecedentes al Poder Legislativo, para que éste resuelva en cuanto a las discrepancias y a las partidas globales.

Un primer problema es el siguiente: ¿Cuál es el órgano encargado de pronunciarse? ¿La Asamblea General o cada Cámara separadamente?

Parece que la solución más acertada es que se pronuncie la Asamblea General, ya que el Poder Legislativo actúa como Juez, lo que supone la intervención de un solo órgano.

Un segundo problema se refiere a la competencia del Poder Legisla-

tivo en estos presupuestos. La Constitución dice que se debe limitar a las discrepancias y a las partidas globales.

Si hay discrepancias en una cuestión de detalle por ejemplo, el sueldo de un funcionario, el Poder Legislativo puede intervenir y decidir.

Si existe discrepancia en cuanto a las partidas globales, es evidente que también cabe la intervención del Poder Legislativo.

Otro caso es que el Poder Legislativo modifique las partidas globales, sin que haya discrepancias. Es decir, que el Poder Ejecutivo y el ente estén de acuerdo en una partida global de jornales, pero el Poder Legislativo resuelva modificarla. A nuestro juicio, esa modificación es perfectamente factible.

Otro aspecto que interesa estudiar es si el Parlamento puede aumentar lo propuesto por el Poder Ejecutivo, o si solamente puede modificar para rebajar. Hay dos razones para sostener que el Parlamento puede modificar en los dos sentidos. Primeramente, el art. 200 dice que "El Poder Legislativo no podrá aumentar las asignaciones de sueldos y gastos comprendidos en el proyecto de Presupuesto General remitido por el Poder Ejecutivo". Es decir, que se habla de Presupuesto General solamente. Y, en segundo lugar, si la Constitución le da las atribuciones de Juez para resolver las discrepancias, ellas desaparecerían en la práctica si el ente proyecta una cantidad y el Poder Ejecutivo la rebaja, ya que no tendrá más remedio que inclinarse por la solución del Ejecutivo.

En resumen, las distintas posibilidades que pueden presentarse en los presupuestos de los organismos industriales y comerciales, son las siguientes:

1) El ente proyecta su presupuesto, el Tribunal de Cuentas hace su dictamen sin observaciones y el Poder Ejecutivo, lo acepta, aprobándolo.

2) El presupuesto es observado por el Tribunal de Cuentas o por el Poder Ejecutivo. El proyecto vuelve al ente y éste acepta las observaciones. Se eleva nuevamente al Ejecutivo, el que lo aprueba.

3) En lugar de efectuar observaciones uno solo de los órganos citados —Poder Ejecutivo y Tribunal— lo observan ambos. El trámite es idéntico al caso anterior.

4) Habiendo efectuado observaciones el Tribunal de Cuentas o el Poder Ejecutivo, o ambos, el ente no acepta todas o algunas de ellas. Interviene entonces —y recién en este caso— el Poder Legislativo, en la forma y con las atribuciones que estudiamos anteriormente.

1942.

Muy pocas modificaciones tiene el texto constitucional en la reforma de 1942 y se encuentran en los artículos 180 y 187.

Art. 180 (1942) (183 en 1934)

En el nuevo texto se elimina la disposición que establecía que si la venia no era otorgada por el Senado para la designación de los Directores, el Poder Ejecutivo podría formular propuesta nueva o reiterar la anterior, bastando, en este último caso, el voto conforme de la mayoría absoluta del Senado.

Asimismo, se eliminó la disposición que exigía que, en todos los casos, los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo deberán contar con el voto conforme de la mayoría absoluta de los Ministros correspondientes a cada uno de los dos partidos con mayor representación en el Consejo de Ministros.

Art. 187 (1942) (190 en 1934)

En este artículo, que se refiere a las observaciones que el Poder Ejecutivo puede realizar sobre los organismos autónomos y descentralizados, se agrega en la nueva carta un inciso que dice: "La ley reglamentará las facultades del Poder Ejecutivo, a que se refiere este artículo".

1951.

La Constitución vigente, sancionada el 26 de Octubre de 1951, trajo modificaciones de importancia en las disposiciones referentes a entes autónomos y servicios descentralizados.

En primer término, respecto a la distinción entre entes autónomos y servicios descentralizados, el nuevo texto aclara la distinción entre ambos, al expresar el título de la Sección XI "De los entes autónomos y de los servicios descentralizados". En lugar de la conjunción "o" usada en 1934-1942, se emplea ahora la conjunción "y".

Además, dentro de los entes autónomos se introduce un doble régimen, distinguiéndose los industriales y comerciales y los de enseñanza, estos últimos con una mayor autonomía o un contralor más limitado sobre los mismos.

En este aspecto es interesante destacar la evolución operada en nuestras Constituciones.

En 1830 se desconoce en absoluto el concepto de autonomía o descentralización. La ley común va recogiendo los principios ignorados en la Constitución (creación del Banco de la República, Banco de Seguros del Estado, Banco Hipotecario del Uruguay, etc.).

En 1917, en un solo artículo, el 100, se constitucionaliza el principio de autonomía, pero sin mayores detalles y sin distinción entre las distintas categorías de organismos.

En 1934, se consagra todo un capítulo al estudio de la autonomía pero, si bien se hacía distinción entre entes autónomos y servicios descentralizados, los conceptos no estaban totalmente claros. En el título se hablaba de los

entes autónomos o servicios descentralizados, lo que hacía suponer que se consideraban similares pero, en los distintos artículos del capítulo se hacían evidentes distinciones.

En 1951, el problema se aclara. Ya el constituyente no tiene dudas sobre la diferencia entre entes autónomos y servicios descentralizados y entre los primeros, distingue los industriales y comerciales, por un lado, y los de enseñanza por otro.

Vamos a analizar ahora las disposiciones de la nueva Constitución. (1)

Art. 185. “Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado, serán administrados por Consejos o Directorios Autónomos”.

Hay aquí una modificación de importancia. En 1934-42 se decía: “los diversos servicios que constituyen”. En 1951, se suprime la expresión “que constituyen”, con lo que se da término a la discusión suscitada sobre esa expresión. Es decir, si en 1934-42 se imponía la forma autónoma para el dominio industrial y comercial que formaba parte del Estado al promulgarse la Constitución, o si también era obligatoria esa organización para los que se crearan posteriormente.

De acuerdo a la nueva carta, cualquier servicio industrial y comercial del Estado debe organizarse, necesariamente, en forma autónoma.

Art. 186. La redacción es similar a la anterior pero se eliminó Ferrocarriles, ya que se pensaba en su organización como ente autónomo.

Arts. 187-188-189-190 y 191. Estos artículos se refieren a la designación de los directorios y muchas de esas disposiciones levantaron enorme resistencia, ya que se consagraba un sistema de reparto entre los dos partidos mayoritarios.

Las normas de proyecto primitivo fueron, sin embargo, mejoradas en gran parte debido a esta oposición, atenúandose así la politización indicada.

El primer caso contemplado en el art. 187, se refiere a los Directorios o Consejos rentados y contempla estos aspectos: a) *Integración.* Se pondrán de 5 o de 7 miembros, según lo establezca la ley en cada caso.

b) *Designación.* Se designarán por el Consejo Nacional de Gobierno, tres o cuatro a pluralidad de votos por la mayoría y 2 ó 3 a pluralidad de votos por la minoría, según que los Directorios estén integrados por 5 o por 7 miembros.

c) *Intervención del Senado.* Las designaciones se pondrán en conocimiento de la Cámara de Senadores, la que podrá efectuar, dentro de los quince días subsiguientes, observaciones sobre las condiciones personales o técnicas de los designados para esos cargos. Si las observaciones son for-

(1) En las dos Constituciones anteriores la Sección de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados tenía un capítulo único. En la nueva Constitución existen dos capítulos: el primero, que trata de los organismos industriales y comerciales y el segundo, de los organismos docentes.

muladas por los 3/5 de componentes del Senado, las designaciones quedarán sin efecto, debiendo realizarse nuevos nombramientos.

Si la observación es efectuada por menos de los 3/5 indicados, las designaciones objeto de observación, pueden ser dejadas sin efecto dentro de los 15 días de recibida la comunicación respectiva de la Cámara de Senadores, a solicitud de la mayoría o minoría que hubiera efectuado la designación, proponiendo nuevos candidatos.

d) *Mayoría y minoría del Consejo.* Según el art. 188 se entienden por mayoría y minoría las de los Consejeros Nacionales electos bajo los lemas que han obtenido, respectivamente, esa representación en el Consejo Nacional de Gobierno.

e) *Vacancias.* Las vacancias definitivas en los cargos de Directores de los organismos autónomos, se llenarán siguiendo el mismo procedimiento indicado.

En cuanto a las vacancias temporales, se regulará lo que corresponde por ley especial, aprobada con mayoría de 2/3 de votos del total de componentes de cada Cámara.

El segundo caso que se prevé en el de los Consejos, Directorios o Comisiones de carácter honorario de los organismos con función permanente. Se aplica la norma del 3 y 2 ó 4 y 3, pero no se exige el requisito de la intervención del Senado.

El tercer caso se refiere a diversos organismos que quiso evitarse su politización, estableciéndose que quedan exceptuados de las disposiciones anteriores los organismos meramente asesores, los que actúan sin patrimonio propio, los que administran fondos de previsión, seguros o compensaciones formadas principalmente con contribuciones de patronos y obreros, salvo los jubilatorios y todos los que la ley, por 2/3 de votos del total de componentes de cada Cámara, les atribuya otra forma especial de integración, en atención a su naturaleza o a la especialidad técnica de las funciones que deban cumplir.

Estas normas exceptuando del régimen de designación por la mayoría y minoría del Consejo Nacional, no figuraban en el proyecto primitivo, pero, debido a la enorme oposición que levantó el mismo, se respetó la especial integración de ciertos organismos como las Cajas de Asignaciones Familiares.

El art. 191 trae una disposición similar al inc. 4º del art. 183 de la Constitución de 1934, referente al carácter electivo que puede tener la designación de los miembros de los Consejos o Directorios. Pero se agrega el inc. 2º que dice que si el Directorio o Consejo del organismo cuya designación sea electiva estuviera integrado por 5 miembros, la ley por 3/5 de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá ampliar a 7 el número de sus componentes.

Art. 192. Su texto es idéntico al 184 de la Carta de 1934 y se refiere

a la admisión de capitales privados en los entes autónomos y servicios descentralizados.

Art. 193. La redacción de este artículo tiene una pequeña diferencia con el 185 de la Constitución de 1934; la exigencia del quórum de 2/3 de componentes de cada Cámara para crear nuevos entes autónomos, para suprimir los existentes, será necesario, además, para elevar el número de sus Directores. De acuerdo a la redacción de este artículo ese quorum es sólo para aumentar el número de miembros de los Directorios de entes autónomos, pero no de servicios descentralizados.

Queda, sin embargo, abierta la vía de la extensión del dominio industrial y comercial del Estado, no por la vía de nuevos entes, sino por la ampliación de las funciones de los ya existentes, en cuyo caso, no se requiere esa mayoría especial.

Art. 194. Las modificaciones con respecto a la Constitución de 1934, son de detalle. La exigencia de mayorías especiales en los Directorios para adquirir bienes inmuebles se extiende para gravar o enajenar los mismos y se adapta la redacción al hecho de que los Directorios en lugar de 3 ó 5 miembros, están ahora integrados por 5 ó 7.

Art. 195. Mantiene la exigencia de efectuar publicaciones periódicas que reflejen claramente la vida financiera de los organismos. La redacción anterior decía: "Todas las administraciones autónomas, etc.". Ahora dice: "Los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todas las administraciones autónomas con patrimonio propio, "cualquiera sea su naturaleza jurídica", etc.

La redacción dada se presta para algunas dudas, ¿a qué administraciones autónomas con patrimonio propio se quiso referir el constituyente fuera de los entes autónomos y servicios descentralizados? Hay tres posibilidades: a) a las sociedades de economía mixta, b) a las personas públicas no estatales, c) a los organismos desconcentrados, es decir, con cierta autonomía dentro del Poder Administrador.

De cualquier manera, es evidente que el espíritu ha sido dar mayor amplitud a la disposición anterior.

Art. 196. Se refiere a la duración del mandato de los miembros de los Directorios o Consejos y a la posibilidad de su reelección.

Respecto al primer punto, se establece que cesarán en sus funciones cuando el Consejo Nacional efectúe las nuevas designaciones. Su mandato puede ser variable en cuanto al término, por nuevas designaciones, por vacancias o por demoras en la designación de los nuevos miembros. Se solucionó así el problema planteado por las Constituciones de 1934 y 1942 al decir que durarían 4 años en su mandato, planteándose la duda de los Directores designados por vacancias.

El segundo punto, es el de la posibilidad de reelección. En 1934-42 se decía simplemente: "Podrán ser reelectos siempre que su gestión haya

merecido dictamen favorable del Tribunal de Cuentas. En 1951 se completa la redacción al establecer: “podrán ser reelectos o designados para otro Consejo o Directorio, siempre que su gestión no haya merecido observación del Tribunal de Cuentas, emitida por lo menos por 5 votos conformes de sus miembros”.

Es decir, la exigencia se extiende no sólo para reelegir para el mismo organismo, sino para su designación para otro y, además, el quórum fijado le da intervención decisiva por lo menos a uno de los integrantes de la minoría del Tribunal de Cuentas.

Art. 197. Se refiere a la rendición de cuentas de la gestión del Poder Ejecutivo, y su redacción es idéntica a los textos de 1934-42.

Art. 198. Este artículo aclara lo dispuesto por el art. 317 que establece a texto expreso el recurso de anulación contra las decisiones de los Servicios Descentralizados u otra autoridad sometida a tutela administrativa.

Este artículo 198 aclara que ese recurso no cabe para las decisiones definitivas de los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos, ya que sólo darán lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el Poder Judicial.

Art. 199. Tiene algunas modificaciones sobre los textos anteriores. Al referirse a las observaciones que el Poder Ejecutivo puede hacer a la gestión de los Consejos o Directorios, en caso de ser desatendidas, las Constituciones de 1934 y 1942 decían que el Poder Ejecutivo “deberá ponerla en conocimiento del Senado”. Ahora en 1951, se dice “podrá”, es decir, que el Ejecutivo no queda obligado como anteriormente.

Otra modificación es la de la palabra “destitución” por “remoción” y puede tener su explicación en el sentido de que puede resolverse él alejamiento no sólo definitivo, sino también provisorio de los Directores.

Referente al problema de si los correctivos se pueden aplicar además de a las personas a los actos, se mantienen las dudas anteriores.

Art. 200. Este artículo que contempla el caso de las medidas más enérgicas de contralor por parte del Poder Ejecutivo, tiene varias modificaciones con relación al similar de la Constitución 1934-42.

1) Antes se decía “sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de gestionar la remoción de los Consejeros o Directores, etc.”, ahora en cambio dice “sin perjuicio de la facultad del Poder Ejecutivo de destituir a los Consejeros o Directores”.

Es decir, la modificación es a la inversa del artículo anterior, allí en lugar de “destitución” se puso “remoción” en este, se sustituye “remoción” por “destitución”.

La razón debe ser en ambos casos la misma. En el artículo 199 se contemplan correctivos o contralores más suaves. El Poder Ejecutivo efectúa observaciones o solicita remociones, que pueden ser por plazos limitados.

En este artículo 200, las medidas son más graves y definitivas, de ahí que se habla claramente de destitución.

2) Si bien se precisa venía del Senado, en 1934-42, se exigía mayoría especial de 3/5 de votos del total de componentes y en 1951, es mayoría simple.

3) En la nueva Constitución se agrega un último inciso no existente en los anteriores por el que, si el Senado no se expide dentro del plazo de 90 días, el Poder Ejecutivo podrá efectuar las destituciones solicitadas.

Art. 201. No ha tenido alteración esta disposición que exige la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara para modificar la Carta Orgánica de los bancos del Estado.

Los dos últimos artículos de este capítulo contienen ciertas incompatibilidades y prohibiciones a los miembros de Directores de Entes Autónomos.

El 202 establece incompatibilidades que tienen las siguientes características:

1) No pueden ser nombrados para cargos ni aún honorarios, que directa o indirectamente dependan del Instituto de que forman parte.

2) La inhabilitación dura hasta un año después de haber terminado las funciones que la causen, cualquiera sea el motivo del cese.

3) Se extiende a todo otro cometido, profesional o no, aunque no tenga carácter permanente ni remuneración fija.

4) Tampoco podrán ejercer simultáneamente profesiones o actividades que, directa o indirectamente, se relacionen con la Institución a que pertenecen.

5) Estas disposiciones anteriores no alcanzan a las funciones docentes.

Por último, el art. 203 es totalmente nuevo y tuvo por finalidad evitar una corruptela electoral. Para ser candidatos a Representante Nacional, los miembros de Directorios o Consejos Autónomos, deberán cesar en sus cargos por lo menos 10 meses antes de la fecha de la elección. Los organismos electorales no podrán registrar las listas en que figuren candidatos que no hayan cumplido este requisito.

Citaremos brevemente ahora el Capítulo II que trata de los organismos docentes, ya que nuestro trabajo versa sobre la actividad industrial y comercial del Estado.

Al redactarse el proyecto primitivo de la nueva Constitución, tal vez sin tener esa intención, se posibilitaba una intervención política en la enseñanza. La intensa agitación de los medios universitarios determinó una reacción totalmente favorable, ya que las nuevas disposiciones contenidas en un capítulo aparte da a los organismos docentes la máxima autonomía, con excepción del aspecto presupuestal.

Este capítulo (arts. 204 a 207 inclusive) tiene una redacción algo confusa, estableciéndose el principio general de que la Enseñanza pública superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística serán regidas

por uno o más Consejos Directivos Autónomos. Es decir, que se prevé la posibilidad de un solo gran Consejo Directivo de toda la enseñanza.

La Constitución deja a la ley —con ciertas mayorías especiales según los casos— la posibilidad de dar autonomía a los demás servicios docentes del Estado, la forma de designación o elección de los Consejos Directivos y sus cometidos y atribuciones.

Tal es la evolución de las disposiciones constitucionales de nuestro país, en lo que se refiere a la actividad industrial y comercial del Estado, por medio de los organismos autónomos.

Como hemos visto, han ido tomando un desarrollo cada vez mayor, señalándose tres grandes etapas: 1) 1830 - se desconoce la institución ente autónomo o servicio descentralizado. 2) 1917 - Se hace un simple reconocimiento institucional de esos organismos, en un solo artículo; 3) 1934-42 y 1951 - Se legisla con amplitud sobre la materia y el constituyente va aclarando los conceptos. De la confusión inicial en 1934 entre entes autónomos y servicios descentralizados, llegamos a 1951, a una clara distinción entre ambos y en los entes autónomos se dedica capítulo aparte a los industriales y comerciales, por una parte y a los docentes, por otro.

Para asegurar, por lo menos en la letra de las disposiciones constitucionales, la eficacia y garantía de estos organismos, nos restaría sólo perfeccionarlos evitando la entronización en los mismos de la pequeña política, dándoles el carácter técnico que deben tener.

Capítulo III

NOCIONES GENERALES DE CADA ORGANISMO

1) BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Con la liquidación del Banco Nacional, la República se encontró sin ninguna institución bancaria de primera categoría.

De ahí que se hicieran numerosas gestiones en este sentido. En 1892, la ley del 24 de marzo, trataba además de la liquidación del Banco Nacional, la fundación del Banco Hipotecario y en el capítulo III daba las normas sobre las cuales se autorizaba al Poder Ejecutivo a contratar la fundación de un Banco de depósitos, descuentos y emisión con un capital de hasta 8 millones de pesos.

Una nueva ley del 29 de agosto de ese año, también autoriza al Poder Ejecutivo para celebrar un contrato de empréstito de cinco millones de pesos para la fundación del Banco Nacional de Depósitos y Descuentos.

Pero estas tentativas fracasaron, sobre todo, debido a las exigencias de los capitalistas europeos interesados.

En 1895, bajo la presidencia de Idiarte Borda y siendo Ministro de Hacienda D. Federico R. Vidiella, se estudió un proyecto de banco privilegiado de emisión, descuentos y depósitos. Pero se temía a la oposición de mucha gente que resistía la intervención del Estado en materia bancaria, que para ellos era sinónimo de papel-moneda. Por otra parte, perduraban los efectos del desastre del Banco Nacional.

En agosto de 1895 va el proyecto al Parlamento; personas de gran prestigio como José Pedro Ramírez, Francisco Bauzá y Julio Herrera y Obes, se oponen a un banco privilegiado.

Sin embargo, otros defendían el proyecto de Vidiella como D. Juan José Muñoz, que frente a los que se oponían manifestaba: “¿Por qué tanto horror a la administración por funcionarios y tanta confianza a la administración de directores de sociedades anónimas, nombrados por accionistas irresponsables?”

Finalmente se aprueba la ley que es promulgada el 13 de marzo de 1896.

La ley autorizaba al Poder Ejecutivo a contratar un empréstito por la suma necesaria para obtener un líquido producto de cinco millones de pesos oro.

Ese importe se destinaba a formar el capital inicial de una institución de crédito denominada "Banco de la República", cuya carta orgánica debía someterse, después de contratado este empréstito, por el Poder Ejecutivo, a la consideración del Cuerpo Legislativo.

El empréstito gozaba de un interés del 5 al 6 % anual y 1 % de amortización acumulativa afectándose, para el cumplimiento del servicio, las rentas de Aduana en un 5½ % del total.

El importe del servicio de intereses y amortización se cargará en cuenta al Banco de la República.

El empréstito se contrató en Londres y se denominó "Empréstito Uruguayo 5 % oro 1896".

Por ley del 4 de agosto de 1896, se aprueba la Carta Orgánica del Banco de la República, cuyas principales bases eran las siguientes:

1º) El capital del Banco será de diez millones de pesos efectivos representados por doce millones de pesos nominales en acciones al portador, divididas en dos series de seis millones de pesos nominales c/u.

La primera de estas series corresponderá al Estado, que las recibirá a cambio de los privilegios que acuerda y de los cinco millones de pesos efectivos con que constituirá el capital inicial del Banco y para cuyo objeto se destinará el importe íntegro del empréstito autorizado por la ley del 13/3/896.

La segunda serie de acciones se destinará a la inscripción pública para obtener los otros cinco millones de pesos efectivos con que se complementará el capital del Banco.

El capital del Banco podrá ser aumentado hasta veinte millones de pesos, previa autorización del Poder Legislativo.

2º) El domicilio legal del Banco y su administración superior estarán en la ciudad de Montevideo.

3º) La concesión del Banco de la República durará 30 años y durante ese tiempo no podrá otorgarse a ninguna otra institución los privilegios y prerrogativas que por esta ley se le conceden; pero el Banco podrá obtener del Cuerpo Legislativo la renovación de esos privilegios o continuar sus operaciones después de vencido el plazo, en las condiciones de derecho común.

4º) El Capital del Banco garante sus operaciones, pero los depósitos judiciales y la emisión tendrán, además, la garantía del Estado.

5º) El Banco de la República gozará del privilegio exclusivo de emitir hasta el 50 % de su capital realizado en billetes menores de diez pesos convertibles en plata sellada o en oro sellado, a elección del Banco.

Vencido el término por el cual haya sido legalmente acordado a otros bancos particulares el derecho de emisión de billetes de diez pesos y mayores de ese valor, o desde el momento en que las expresadas instituciones renuncien a aquel derecho, la facultad de emitir billetes bancarios de cualquier valor pertenecerá como privilegio exclusivo, al Banco de la República.

6º) El Banco podrá emitir hasta el duplo de su capital realizado, en billetes de diez pesos y mayores de diez pesos, pagaderos en oro al portador y a la vista, siéndole obligatorio conservar, en todo tiempo, un encaje en oro que no baje del 40 % de los depósitos a la vista y de su emisión mayor en circulación.

7º) En todas las oficinas públicas de la Nación, no se recibirá otra moneda que la metálica de curso legal y los billetes del Banco de la República mientras sean convertibles.

La emisión tendrá prelación absoluta sobre todas las demás deudas simples del Banco.

8º) Se harán en el Banco todos los depósitos judiciales y los que deban practicar los particulares en garantía de obligaciones contraídas con el Estado.

El Banco será el depositario de todos los fondos que se recauden en las oficinas del Estado. El servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, se hará por intermedio del Banco.

9º) El Banco de la República gozará del privilegio de fundar el Monte de Piedad Nacional.

10º) Las principales operaciones del Banco, además de emitir billetes, son: descontar conformes, vales, pagarés y demás documentos de comercio; acordar créditos en descubierto y en cuenta corriente; hacer anticipos sobre caución prendaria de fondos públicos, acciones, obligaciones, etc., hacer operaciones de cambio; recibir depósitos; prestar sobre warrants o certificados de depósitos, etc.

11º) La administración superior del Banco corresponderá a un Directorio compuesto del Presidente y seis vocales. El Presidente será designado por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. Los vocales mientras el capital sea exclusivo del Estado se designarán en la misma forma que el Presidente. Si los particulares integran la segunda serie de acciones, dos vocales serán designados por el Estado y los otros cuatro por la Asamblea de accionistas.

12º) Las utilidades líquidas que resulten de las operaciones del Banco se distribuirán en la forma siguiente: 10 % para constituir un fondo de previsión que se conservará como aumento de la reserva metálica del Banco; 10 % para integrar las acciones liberadas otorgadas a los suscriptores de las dos primeras series; 80 % a los accionistas, e integradas las acciones liberadas se elevará ese porcentaje al 90 %.

13º) La Comisión de Cuentas del Cuerpo Legislativo examinará anual-

mente la contabilidad y el estado del Banco; suscrito que sea por el público la segunda serie, el nombramiento de la Comisión de Cuentas corresponderá a los accionistas.

Es interesante señalar las disposiciones sobre la emisión. El monopolio exclusivo de la emisión menor lo tenía desde el momento de instalarse, porque desde la liquidación del Banco Nacional que lo poseía, no se había concedido a ninguna otra institución bancaria. En cuanto a la emisión mayor también lo tenía, pero comenzaría con carácter de exclusividad al cesar la concesión de los dos bancos que, de los siete existentes en 1896, podían emitir. Eran: el Banco de Londres y Río de la Plata, cuya concesión cesaba en 1905 y el Banco Italiano, en 1907.

Por otra parte, y en lo que se refiere al carácter del Banco, conviene recalcar que, aunque de jure fue una institución de carácter mixto, desde el primer momento fue, de facto, una institución del Estado.

El Banco de la República se inicia con algunas dificultades, en gran parte debido a la desconfianza que había dejado el ex-Banco Nacional. En setiembre de 1898, como consecuencia de versiones sin fundamento sobre pérdidas sufridas por el Banco, tuvo un primer tropiezo por una corrida, de alguna entidad, pero pudo hacer frente a ella, con facilidad. En 1901 y 1902 también pudo sortear la depresión que sufrió el país. En 1904, se produce otra corrida al Banco, pero también pasó sin conmoverlo mayormente.

El 17 de julio de 1911 se promulga la ley que da una nueva Carta Orgánica al Banco de la República. Los aspectos fundamentales de esta ley, son los siguientes:

1º) Se transforma el Banco de la República en un banco de Estado. De facto lo fue así desde su origen en 1896, aunque de derecho era una sociedad mixta y, por esta disposición legal, adquiere también de derecho, el carácter de banco de Estado.

2º) Se aumenta el capital a veinte millones de pesos.

3º) El Banco podrá emitir, en emisión mayor, en vez del doble, hasta el triple de su capital realizado.

4º) Como consecuencia de su transformación en Banco de Estado, se extiende la garantía de éste, que hasta entonces respondía sólo por la emisión y los depósitos judiciales, a todas las operaciones que realice el Banco, además de las indicadas.

5º) Se dan normas para el funcionamiento de la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos, denominada hasta entonces Monte de Piedad Nacional, fijándosele un capital de \$ 1:000.000.-

6º) Se modifican las disposiciones vigentes sobre reparto de utilidades, estableciéndose que cuando el fondo de reserva llegue a \$ 5:000.000.-, se acreditarán al Tesoro Nacional y podrán ser retiradas por el Poder Ejecutivo.

7º) También, en virtud de la transformación de su naturaleza jurídica, el Directorio de siete miembros sería designado íntegramente por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado.

En 1913 se modifica la Carta Orgánica del Banco de la República de acuerdo a la ley del 27 de junio de ese año. El capital de la institución se eleva a \$ 25:000.000.- y su fondo de reserva a \$ 10:000.000.- La integración del capital se haría con los \$ 11:075.872.- que poseía el Banco al 31/12/912, con el producto líquido del "Empréstito Uruguayo 2ª serie 1913" de nueve millones de pesos nominales y con los beneficios líquidos anuales una vez cumplidas las afectaciones legales.

En este año de 1913 se produjo una situación de cierta angustia en el Banco. Debido a la exportación de cantidades importantes de oro para cumplir diversos compromisos en el extranjero, la relación entre encaje y emisión en circulación y depósitos a la vista, bajó del límite del 40 % y llegó a sólo el 26%.

El Banco adoptó diversas medidas para paliar la situación pero las mismas provocaron alarma y se produjo una corrida que duró tres días. Pero las dificultades pudieron superarse y a fines de año, se había restablecido la situación. El Banco de la República había conseguido hacer frente con éxito a la crisis más seria por la que ha atravesado en su vida y el billete quedaba prestigiado.

En 1914 estalla la primera guerra mundial, planteando a todos los países del orbe gravísimos problemas. El decreto del 2 de agosto de 1914 y la ley del 8 de agosto del mismo año, contienen serias medidas para hacer frente a la emergencia. Por esas disposiciones se resuelve:

1º) Clausura de Bancos y Bolsa por 8 días.

2º) Moratoria por 10 días por todas las obligaciones bancarias, comerciales y civiles.

3º) Inconversión de los billetes del Banco República por 6 meses.

4º) Modificación de la Carta Orgánica del Banco República, en lo que se refiere a la emisión mayor estableciéndose que el Banco gozará del privilegio exclusivo de emitir billetes de diez pesos y mayores de esa suma hasta el máximo de \$ 26:000.000.-, manteniéndose el encaje del 40 %. Se buscaba así tranquilizar a la opinión pública que, con el régimen de inconversión, podría temer el empapelamiento.

5º) El Banco República podrá destinar hasta 4 millones de pesos para el redescuento de la cartera de los Bancos de plaza. Igualmente admitirá en custodia, depósitos a oro de los demás Bancos, hasta 4 millones, a cambio de billetes, pudiendo estos Bancos disponer de tales depósitos en cualquier momento, reintegrando los billetes. Los depósitos no formarán parte del encaje metálico del Banco República y los billetes que se entreguen por esos depósitos, no estarán comprendidos en el límite de 26 millones.

6º) Se decreta el curso forzoso, en virtud del cual los billetes del

Banco República tienen poder cancelatorio para todos los compromisos pecuniarios anteriores o posteriores a la presente ley y no tendrán efecto jurídico los pactos en contrario.

El régimen de inconvención que fijaba la ley duraría 6 meses, porque se creyó que la guerra sería de corta duración. Pero próximo a finalizar el plazo y considerando que el conflicto amenazaba prolongarse indefinidamente, se promulga la ley del 2 de febrero de 1915, por la que se prorrogan las disposiciones de la ley del 8 de agosto de 1914, hasta tres meses después de terminar la guerra europea, siendo determinada esa fecha por la celebración de la paz.

También se resolvió por esta ley del 2 de febrero, que el Banco de la República podría emitir billetes hasta el monto de las cantidades de oro que sean depositadas en las Legaciones del Uruguay, para dicho Banco.

El régimen de emisión sufre una nueva modificación por la ley del 14 de enero de 1916. La limitación de la emisión a 26 millones no trabó mayormente la acción del Banco los primeros tiempos, debido a que los negocios sufrieron una violenta contracción como consecuencia de la guerra. Pero pasado este primer período, vuelven las transacciones a desarrollarse con cierta normalidad y se nota la escasez de numerario. Es por ello que se deroga, por esta ley, el límite máximo de 26 millones para la emisión mayor y se restablece el régimen primitivo de 1896, es decir, que el Banco puede emitir hasta el duplo de su capital realizado.

Pero este régimen iba a durar poco. Nuevamente se modifica por la ley del 27 de noviembre de 1917, elevándose el poder emisor del Banco al triple del capital realizado para billetes de diez pesos y mayores de esa cantidad y el 50 % de su capital realizado en billetes menores de diez pesos. El aumento del encaje oro y las crecientes necesidades de la plaza obligaron a tomar esta disposición que, como vemos, era la misma que regía antes de la declaración de la guerra europea, de acuerdo a la Carta Orgánica de 1911.

La ley del 17 también autorizaba al Banco de la República a emitir hasta cinco millones de pesos, además de los autorizados por la disposición anterior, para ser entregados a los Bancos particulares que lo soliciten, en condiciones especiales.

Terminada la guerra europea y por vencerse el plazo de la inconvención, se dicta la ley del 7 de abril de 1920, por la cual se prorroga el régimen de inconvención y la prohibición de exportar oro hasta un año después de promulgada esta ley. Nuevamente la ley del 17 de diciembre de 1920, prorroga la inconvención hasta el 17 de junio de 1922; la ley del 11 de noviembre de 1921 hasta el 30 de junio de 1923; la del 16 de octubre de 1922, hasta el 30 de junio de 1924 y, por último, la del 17 de diciembre de 1923, hasta nueva resolución legislativa.

Por ley del 28 de octubre de 1926, se aumenta el capital del Banco

de la República a treinta y cinco millones de pesos y su fondo de reserva se mantiene en diez millones.

Otra reforma de gran interés en la Carta Orgánica del Banco se produce por la ley del 17 de diciembre de 1929. Hasta entonces la emisión mayor de billetes tenía dos trabas legales que le fijaban un límite: el triple del capital realizado y el 40 % del encaje. Por esa nueva ley desaparece la limitación del capital, quedando autorizado el Banco a emitir cualquier cantidad en billetes de diez pesos y mayores de diez pesos, siempre que conserve, en todo tiempo, un encaje en oro no menor del 40 % de la emisión mayor en circulación y los depósitos a la vista. En cuanto a la emisión menor, el Banco podrá emitir hasta 20 millones de pesos en billetes menores de diez pesos, convertibles a su elección en moneda de oro o plata.

En 1933 se crea, de acuerdo a la ley del 25 de febrero de ese año, la Sección Crédito Agrícola de Habilidadación, fijándose a esa Sección un capital de \$ 5:000.000.- que se formará con la emisión de una deuda pública.

La ley N° 9.496 del 14 de agosto de 1935, señala una etapa importante en la historia del Banco de la República.

En lo que se refiere a esta institución se crea el Departamento de Emisión, el que funcionará con autonomía propia y absoluta independencia del Banco. Este Departamento estará bajo el gobierno de un Consejo Honorario integrado por el Presidente y Directores del Banco de la República, un delegado de los bancos nacionales privados y otro de los bancos extranjeros afiliados a la Cámara Compensadora y dos representantes designados, respectivamente, por la industria y el comercio y por la producción rural.

El Banco de la República desempeña múltiples tareas ya que, además de un banco comercial común tiene el monopolio de la emisión, redescuenta valores de otros bancos, es el agente financiero del Gobierno, tiene a su cargo la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos, el Crédito Agrícola de Habilidadación, los cambios extranjeros, etc. Con esta ley se busca separar las funciones que podríamos llamar propias de un Banco Central, de las operaciones corrientes de un banco comercial. Se da así autonomía al Dpto. de Emisión, autonomía no obstante teórica, ya que la mayoría absoluta del Consejo Honorario, pertenecía a representantes del Banco de la República.

Las funciones fijadas por la ley al Departamento de Emisión son, sin embargo, amplias. Así tiene a su cargo la emisión de billetes, la custodia y la administración del encaje en oro y en plata, el estudio de las cuestiones relacionadas con el régimen monetario y el gobierno y dirección del mismo, la supervigilancia y fiscalización de la banca privada y la acuñación de monedas.

La ley del 35 no solamente modifica la estructura del organismo emisor, sino que altera todo el régimen. El Departamento de Emisión entre-

gará billetes al Banco de la República por los conceptos siguientes: A) el equivalente del capital realizado del Banco en billetes de emisión mayor y menor a elección del Banco y con la garantía de su activo líquido; B) contra entrega de oro, el equivalente que corresponda en billetes de emisión mayor, es decir, \$ 2.19 papel por un peso oro; C) Contra entrega de plata, el equivalente que corresponda en billetes de emisión menor, es decir, también revaluada. Además, podrá entregar hasta la cantidad de diez millones de pesos en billetes de emisión mayor, para ser utilizados en el redescuento de documentos bancarios. Respecto a los billetes de emisión menor no podrán exceder del máximo fijado por la ley del 17 de diciembre de 1929, es decir, 20 millones de pesos.

La misma ley destina diversos fondos provenientes de la Deuda Pública, a aumentar el capital y fondo de reserva del Banco; una vez totalmente integrado el capital de 35 millones el excedente pasaría a reforzar el Fondo de Reserva.

El 20 de enero de 1938 se promulga la ley N° 9760 que modifica el régimen emisor vigente. En lo sucesivo el Departamento de Emisión entregará al Banco de la República billetes por los conceptos siguientes: A) la cantidad de treinta y cinco millones de pesos en billetes de emisión mayor y menor a elección del Banco y con la garantía de su activo líquido; B) contra entrega de oro el equivalente peso a peso en billetes de emisión mayor y C) contra entrega de plata la cantidad de \$ 11:156.901.- en billetes de emisión menor.

La misma ley de 1938 aumenta el Capital del Banco de la República a 60 millones de pesos y destina para su integración, el beneficio líquido que se producía al fijarse un nuevo fino al peso uruguayo.

La Carta Orgánica del Banco República se sancionó por ley del 2 de enero de 1939.

Desde entonces a la fecha se han dictado numerosas disposiciones legales y reglamentarias sobre el Banco, siendo las más importantes, del punto de vista general, las que citamos a continuación.

Decreto Agosto 7 de 1942.

Se aprueba el Reglamento General del Banco, visto lo dispuesto por el artículo 44° de la ley 2-1-939.

Ley N° 11.074 del 24 de junio de 1948.

Se sustituye el artículo 20° de la ley de 2 de enero de 1939, estableciéndose que el Dpto. de Emisión entregará también billetes al Dpto. Bancario a su solicitud, para ser utilizados en el redescuento de documentos de otros bancos o de su propia cartera, fijándose en cincuenta millones de pesos la cifra máxima de billetes que, en conjunto, el Dpto. de Emisión podrá entregar por descuentos y redescuentos.

Por ley del 16-11-950 (Nº 11.625) se modifica nuevamente esta disposición sobre emisión, en el sentido de que se elimina el límite de 50 millones aunque se fijan ciertos requisitos para los documentos redescontados.

También se eleva por esta ley el límite de los créditos a una sola firma a \$ 1:000.000.- con el voto de 4 Directores y cuando exista garantía real suficiente e interés para el desarrollo de las industrias nacionales.

Por último, se aumenta a 70 millones de pesos el capital del Banco de la República, capitalizando reservas por 10 millones.

Por el artículo 45º de la ley Nº 11.925 del 27 de marzo de 1953, se modificó el art. 33º de la Carta Orgánica del Banco. Por esta nueva norma el Banco abrirá al P. Ejecutivo una cuenta corriente con intereses recíprocos, contra la cual podrá girar éste en descubierto, hasta 20 millones de pesos. El Poder Ejecutivo deberá usar exclusivamente este crédito para el cumplimiento estricto del pago de las planillas presupuestales.

El 6 de diciembre de 1955 la ley 12.237 modifica esta disposición ampliando hasta la suma de 40 millones de pesos el límite del crédito del Poder Ejecutivo, hasta la sanción del nuevo Presupuesto General. Así mismo se declara que los depósitos del Estado y organismos oficiales en el Banco de la República no están comprendidos en la obligación de encaje a que se refiere el inc. 7º del art. 24º de la Carta Orgánica.

En 1957 se dictan 3 disposiciones legales de importancia para el Banco de la República.

La primera contenida en la ley Nº 12.367 del 8-1-957 (art. 74º) por la que se fija como contribución a Rentas Generales en sustitución de la entonces vigente, la suma de \$ 10:000.000.- anuales. Es interesante destacar que esta contribución no tiene vinculación con las utilidades del ejercicio, por lo que aún arrojando utilidades inferiores a ese importe, el aporte debe hacerse igualmente.

Luego, por ley Nº 12.427 del 28-11-957 se mantiene hasta la promulgación del nuevo Presupuesto General el límite de 40 millones de pesos de la cuenta corriente con el Poder Ejecutivo, ya que el 31-1-957 al dictarse el nuevo Presupuesto General había vencido el plazo fijado por la ley Nº 12.237.

Por último, por la ley Nº 12.472 del 17-12-957, se acuerda un plazo de 4 años al Banco de la República para ajustar sus operaciones de redescuento con el Dpto. de Emisión.

El tope de \$ 50:000.000.- establecido por la ley Nº 11.074 del 24-6-1948 y a que se refiere el art. 2º de la ley Nº 11.625 de 16-11-950, se irá reduciendo automáticamente y en forma progresiva a razón de 10 millones de pesos anuales durante el 1º y 2º años y \$ 15:000.000.- anuales durante los años 3º y 4º.

Al vencimiento del referido plazo, el Banco sólo podrá realizar opera-

ciones de redescuento con el Dpto. de Emisión dentro del régimen general establecido por el art. 1º de la ley del 16-11-950.

En 1958 se amplía el capital del Banco por la ley N° 12.491 del 9 de enero de ese año a \$ 200:000.000.- que se integrarán así:

- a) con el capital actual \$ 70:000.000.-
- b) con la capitalización de \$ 30:000.000.- que se tomarán del Fondo de Reserva.
- c) con el 80 % del importe líquido de las utilidades anuales del Banco, destinándose el 20 % restante para la integración de su Fondo de Reserva.

La expresada distribución de utilidades se efectuará una vez cubierta la contribución a Rentas Generales establecida en el artículo 74 de la ley N° 12.367 de 8-1-1957, la que limitará a los ejercicios 1957, 1958 y 1959, reduciéndose en el último año a \$ 5:000.000.- Una vez integrado el importe establecido como capital del Banco, las utilidades líquidas anuales que produzca el organismo se distribuirán: 50 % para integración del Fondo de Reserva y 50 % para Rentas Generales.

También esta ley, con referencia al Dpto. de Emisión, establece que podrá entregar billetes al Dpto. Bancario: a) hasta por el equivalente de la capitalización de \$ 30:000.000.- del actual importe del Fondo de Reserva, autorizada por el inciso B) del artículo 23 de la Carta Orgánica, modificado por el artículo 1º de esta ley. b) hasta un máximo anual de \$ 10:000.000.- por los demás acrecimientos del capital realizado.

La ley N° 12670 del 17/12/959 (Reforma Cambiaria y Monetaria) tiene importantísimas disposiciones relacionadas con el Banco de la República. He aquí un resumen de las mismas:

1º) Se fija para el peso uruguayo un nuevo fino de 0 gr. 136719 de oro puro. Los beneficios emergentes de la nueva paridad se destinan a financiar las pérdidas sufridas por el Banco en el mercado dirigido de cambios luego de acreditar \$ 40:000.000.- a la Cuenta Tesoro Nacional y de entregar \$ 50:000.000.- al Banco Hipotecario del Uruguay para aumento de su capital.

2º) Se deroga la ley N° 10.000 pasando al Banco las funciones de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones en todo aquello que fuera compatible con el nuevo régimen cambiario.

3º) Se otorga al Banco de la República el monopolio de la compra de las divisas provenientes de las exportaciones, directamente o por intermedio de los bancos privados autorizados para operar en cambios.

No obstante, el Poder Ejecutivo, a solicitud del Banco de la República podrá exceptuar a los bancos privados de la obligación de entregar las divisas.

4º) Se modifica el régimen de emisión, que se basará en lo sucesivo

en oro, divisas o cambio extranjero de libre disponibilidad y redescuento. Se eliminan así los conceptos plata y Capital realizado.

De acuerdo a la Carta Orgánica del Banco de la República sancionada el 2 de enero de 1939, y con las modificaciones posteriores, esta Institución tiene las siguientes características fundamentales.

Es un ente autónomo comercial regido por las disposiciones de la Sección XI de la Constitución de la República.

Se divide en dos Departamentos: de Emisión y Bancario.

Departamento de Emisión.

Este Departamento está bajo la dirección de un Consejo Honorario integrado por los 5 miembros del Directorio del Banco y, además, un delegado de los bancos nacionales privados y otro de los bancos extranjeros afiliados a la Cámara Compensadora, un representante de la industria y el comercio elegido por el Poder Ejecutivo de una terna propuesta, de común acuerdo, por la Cámara Nacional de Comercio, y la Cámara de Industrias, y un delegado de la producción rural elegido en la misma forma que el anterior, de una terna hecha de común acuerdo por la Asociación y la Federación Rural.

El Departamento de Emisión tiene las siguientes funciones:

1º) Emisión de billetes con carácter de privilegio exclusivo, los que tienen curso legal en todo el territorio de la República y goza de la garantía del Estado, entregándolos al Dpto. Bancario por los conceptos siguientes:

a) Contra entrega de oro, divisas o cambio extranjero de libre convertibilidad a las equivalencias legales. El oro y las divisas o cambio extranjero deberán hallarse libres de todo gravamen y ser de propiedad del Departamento Bancario sin restricción alguna.

b) Sin límite de cantidad para redescuento al Departamento Bancario y a los bancos particulares, de documentos comerciales relacionados con la negociación de mercaderías, materias primas, ganados y frutos del país que lleven, por lo menos, dos firmas solventes, una de las cuales deberá ser bancaria y venzan dentro de un plazo de 180 días contados a partir de su redescuento.

2º) Custodia y administración del encaje presente y futuro en oro y plata.

3º) El estudio de todas las cuestiones relacionadas con el régimen monetario y el gobierno y dirección del mismo.

4º) La supervigilancia y fiscalización de las disposiciones que se dicten sobre el régimen de la Banca privada, nacional y extranjera.

5º) La acuñación de monedas de oro, plata y vellón que disponga el Poder Ejecutivo.

Departamento Bancario.

El Departamento Bancario está administrado por un Directorio de 5 miembros designados por el Poder Ejecutivo.

El capital autorizado del Departamento es de 200 millones de pesos y sus principales operaciones son las siguientes:

1º) Descontar con endoso, conformes, vales, etc. Estas operaciones tienen un límite de \$ 400.000.- para una sola firma o sociedad.

2º) Acordar créditos en vale o cuenta corriente, con un límite máximo de \$ 200.000.- para una sola firma o sociedad, salvo que sea con garantía hipotecaria que se podrá elevar a \$ 500.000.-

3º) Hacer anticipos con caución prendaria de fondos públicos, municipales, acciones, obligaciones, títulos hipotecarios, etc., sin limitación de cantidad para fondos públicos o municipales y hasta \$ 500.000.- para otros valores.

4º) Prestar sobre warrants o certificados de depósitos: de mercaderías hasta \$ 200.000.- y de productos del país hasta \$ 400.000.-

Los límites de créditos a una sola firma se pueden elevar a \$ 1:000.000.- con el voto de 4 Directores y cuando exista garantía real suficiente e interés para el desarrollo de la industria nacional.

5º) Recibir depósitos a plazo, en cuenta corriente o a la vista, con o sin interés. Deberá mantenerse un encaje en oro o billetes, del 20 % del total de los depósitos del Banco, con exclusión de los del Estado y organismos oficiales.

6º) Redescantar documentos de la cartera de otros Bancos.

7º) Hacer al Estado y a los Municipios empréstitos debidamente autorizados por el Poder Legislativo.

8º) Hacer operaciones de cambio con las plazas de la República y del extranjero.

9º) Habilitar o auxiliar el establecimiento de cajas rurales.

10º) Adquirir deuda pública o municipal interna o externa y títulos hipotecarios hasta por el importe del 20 % de los depósitos en Cajas de ahorros y alcancías, pudiendo llegar al 30 % con el voto conforme de cuatro miembros del Directorio.

11º) La Caja Nacional de Ahorros y Descuentos funciona como una Sección del Banco y se dedica principalmente a otorgar préstamos pignoratícios, efectuar anticipos de sueldos a las clases activas y pasivas de la Nación, administración de propiedades, coffre-forts, etc.

Por último, cabe señalar que el Estado responde directamente de los depósitos y operaciones que realice el Departamento Bancario y que éste recibirá los depósitos judiciales, administrativos y los que deban efectuar los particulares en garantía de obligaciones y contratos con el Estado y se depositarán allí todos los fondos que recauden las Oficinas del Estado.

Por su parte, el Banco debe abrir al Poder Ejecutivo una cuenta corriente con intereses recíprocos, en la cual podrá girar éste, en descubierto, hasta 120 millones de pesos.

Además, el Banco de la República deberá contribuir a Rentas Generales con la suma de \$ 1:200.000.- mensuales según lo dispuesto por el artículo 372 de la ley N° 12804 de 30/11/960.

2) BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

Para estudiar el origen del Banco Hipotecario del Uruguay hay que remontarse, necesariamente, a una institución que ocupó un lugar de primera categoría en nuestra historia económica, el Banco Nacional.

El Banco Nacional fue creado por ley del 27 de marzo de 1887, con el carácter de sociedad anónima, con un capital de \$ 10:000.000.- estando su Directorio integrado en sus 2/3 partes por representantes de los accionistas y 1/3 por delegados del Poder Ejecutivo.

La institución contaba con una Sección Comercial para las operaciones bancarias en general y, además, con facultades para la emisión de moneda papel y con una Sección Hipotecaria.

La Sección Hipotecaria, al cabo de cinco años, con la conformidad de los accionistas y el Gobierno, podría segregarse y formar un Banco aparte.

Por ley de 19 de Diciembre de 1890 se autorizó la creación de un Banco Hipotecario, pero esta disposición legal no llegó a ponerse en práctica.

Conocida es la desastrosa gestión del Banco Nacional que lo condujo a su quiebra definitiva, no obstante las medidas extremas de salvación intentadas en el primer semestre de 1892.

La quiebra del Banco Nacional fue causa fundamental de una difícil situación económica de la República, donde el crédito permanecía en el más grande desorden y bajo el imperio de la especulación y la usura.

Es en este clima que se promulga la ley N° 2175 de 24 de marzo de 1892 que significaba una transacción ofrecida a los accionistas del ex-Banco Nacional, entre la liquidación y la fundación de un nuevo Banco con una quita del 50 % en sus créditos, ya que las acciones se permutaban a la mitad de su valor.

La fundación del nuevo Banco, además de ser una solución a los accionistas del ex-Banco Nacional, salvaba de la ruina a los tenedores de créditos y títulos hipotecarios que dicha Institución había emitido.

La ley citada, además, comprendía otras disposiciones, tales como:

1) El Estado tomaba a su cargo el Activo y Pasivo del Banco Nacional, cuya Sección Comercial se liquidaría, dictándose una moratoria de 3 años.

2) Se condonaban las deudas de la Sección Hipotecaria con la Sección Comercial por \$ 1:600.000.-

3) El nuevo Banco percibiría un aporte especial del Estado, de \$ 4:000.000.- en títulos de Deuda Pública, denominados de garantía.

4) El Directorio del nuevo Banco se componía de 5 miembros, 3 designados por los accionistas, uno por los tenedores de cédulas y títulos, y el Presidente por el Poder Ejecutivo.

5) Se fijaba límite máximo (\$ 150.000) para los préstamos y como regla general el 50 % del valor del inmueble según tasación del Banco y, en ningún caso, podría exceder de las 2/3 partes de esa tasación.

6) De las utilidades, previamente a su distribución entre los accionistas, se destinaría el 10 % a fondo de reserva y si las ganancias líquidas superan el 12 %, el excedente sería para amortizar la Deuda de Garantía.

7) El capital se fijó en \$ 5:070.000.-

Nacionalización del Banco

La segunda gran etapa en el desarrollo del Banco Hipotecario está constituida por su nacionalización, de acuerdo a lo que dispuso la ley N° 4.005 de 8 de Junio de 1912.

Es evidente que esta ley fue consecuencia de dos circunstancias: a) la corriente general, dominante en la época, favorable a la intervención del Estado y a la nacionalización de muchos servicios. b) La situación especial del Banco, donde interferían los intereses colectivos puestos en sus manos y los intereses particulares de los accionistas.

La ley mencionada de nacionalización contenía las siguientes disposiciones básicas:

1º) El Poder Ejecutivo procederá a adquirir amigablemente, o por vía de expropiación, las 35.490 acciones del Banco Hipotecario del Uruguay.

Si se hace amigablemente se pagará al 117 % de su valor nominal por cada acción.

Si se hace por expropiación, se hará de acuerdo al juicio respectivo que inicie el Poder Ejecutivo.

2º) Los miembros del Directorio, con excepción del Presidente, cesarán en sus cargos, así que el Poder Ejecutivo se haya recibido de la Institución, sustituyéndolos por nuevos miembros designados por dicho Poder con venia del Senado.

Nacionalizado el Banco, sus autoridades se abocaron al estudio del proyecto de ley orgánica del mismo el que, aceptado por el Poder Ejecutivo, se sometió a la aprobación del Cuerpo Legislativo.

El 22 de octubre de 1915 se promulga dicho proyecto, que sigue siendo en lo fundamental, el texto al que el Banco ajusta sus actividades.

Desde esa fecha se han dictado numerosas disposiciones modificativas y ampliatorias de la ley de 1915.

En 1934, la ley N° 9269, en su artículo 19º dispuso que el Directorio

del Banco ordenaría el articulado de la ley orgánica de la Institución; sometiendo dicha ordenación al Poder Ejecutivo. Surge de esta disposición legal el decreto del 10 de setiembre de 1934 por el que se aprueba el nuevo texto de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay.

Desde esta ordenación a la fecha se han dictado también muchas otras disposiciones entre las que merecen citarse:

Ley N° 9496 - 14 de agosto 1935 (Art. 22° a 27° y 30° inc. E).

Por esta ley se acuerdan fondos importantes al Banco provenientes del reavalúo del encaje metálico, así como facilidades para el pago de intereses a los deudores del Banco.

También se forma un fondo especial para el otorgamiento de créditos destinados a la construcción de hoteles.

¡*Ley N° 9618*, del 30 de noviembre de 1936.

Concesiones especiales de préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas económicas.

Ley N° 10.590, del 26 de diciembre de 1944.

Creación del Departamento de Ahorros.

Ley N° 10.976, del 4 de diciembre de 1947.

Creación del Departamento Financiero de la Habitación.

Ley N° 11.029, del 12 de enero de 1948.

Creación del Instituto Nacional de Colonización, sobre la base de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay.

Ley N° 12.261, del 28 de diciembre de 1955.

Que autoriza a emitir obligaciones para el fomento de la construcción y se modifican ciertos aspectos de su Carta Orgánica.

Ley N° 12.314, del 11/9/1956.

Autoriza la emisión de una serie de \$ 150:000.000.- en títulos hipotecarios.

Se establecen, además, los límites de préstamos que quedan fijados así:

Mínimo - \$ 300.-

Máximo - \$ 600.000.- quedando, no obstante, el Banco autorizado a elevarlo a \$ 1:000.000.-, exclusivamente para construcción y con ciertos requisitos especiales. Estas limitaciones tampoco rigen para las operaciones por la ley N° 10.751 propiedad horizontal).

La ley N° 12.670 de 17 de diciembre de 1959 aumentó el capital del Banco en \$ 50:000.000.- destinando a esos efectos parte de los beneficios emergentes de la fijación de la nueva paridad monetaria.

Las disposiciones legales citadas configuran el organismo Banco Hipotecario del Uruguay que, en resumen, se rige por estas normas fundamentales.

I) Es privilegio exclusivo del Estado, la emisión sobre bienes de terceros, de títulos, bonos y obligaciones hipotecarias, las cuales se emitirán por intermedio del Banco Hipotecario del Uruguay.

II) El Banco funciona como un ente autónomo de acuerdo a las disposiciones generales del Capítulo I de la Sección XI de la Constitución.

III) El capital se fija en \$ 55:000.000.- constituyéndose un fondo de reserva, con los beneficios líquidos anuales que resulten después de pagas las sumas con que el Banco deba contribuir al Tesoro Público y de establecer las provisiones, en fondos especiales, que demande la naturaleza y situación de las operaciones realizadas.

IV) La contribución del Banco a Rentas Generales está fijada en \$ 300.000.- mensuales por la ley N° 12.804 de 30/11/960. Esta contribución se reducirá en un 50 % a partir de 1962.

V) *Operaciones del Banco.*

El Banco puede realizar las siguientes operaciones:

a) Emitir títulos, obligaciones y bonos hipotecarios. Los valores que se utilizan más corrientemente son los títulos hipotecarios, los que, en ningún caso, pueden emitirse sin que respondan a una hipoteca. A su vez todo título que por concepto de amortización, anticipo de capital o rescate, ingrese al Banco, será inutilizado de inmediato y se considerará retirado de la circulación.

La obligación hipotecaria es un valor cotizabile en Bolsa, similar en algunos aspectos al título, pero que se diferencia del mismo: a) forma de emisión; no se entrega al deudor por su valor nominal, en forma de préstamo, sino que el Banco la negocia en la Bolsa y con el efectivo obtenido, realiza las operaciones hipotecarias. b) extinción de las obligaciones: se hace a un ritmo más lento que para el título hipotecario.

Sólo en dos casos se emitieron obligaciones hipotecarias; por ley del 12 de agosto de 1926 se autorizó la emisión de siete millones de pesos de "obligaciones hipotecarias 1926" y la ley del 28 de diciembre de 1955 por la que se emitieron \$ 25 millones de "obligaciones para fomento de la construcción".

En cuanto a los bonos de crédito hipotecario, se definen, como un título representativo de una fracción indivisa de la propiedad, emitido por una oficina especial y cuyo fin es facilitar la obtención de créditos sobre el bien. El plazo de rescate es de tres años como máximo. Nuestro Banco Hipotecario no ha utilizado nunca este procedimiento de crédito.

b) Acordar préstamos hipotecarios en títulos y bonos y en efectivo, debiendo siempre otorgarse con garantía de primera hipoteca.

Los préstamos en títulos hipotecarios serán a plazos no mayores de 31 años y los bonos en cuenta corriente a plazos no mayores de tres años.

El préstamo mínimo está fijado en \$ 300.- y el máximo que es posible conceder a una sola persona natural o jurídica por una sola operación es \$ 600.000.- Puede, no obstante, elevarse a \$ 1:000.000|- para varias operaciones y no existen límites legales, si se trata de operaciones para propiedad horizontal.

La norma general es que el préstamo no supere el 50 % del avalúo, aunque por resolución que cuente con el voto de 4 miembros del Directorio, puede llegar a los 2/3.

También por leyes especiales ese límite puede superarse otorgando hasta el 80 % del avalúo (ley N° 9.385 del 10 de mayo de 1934) y. aún más hasta el 100 % de ese valor (leyes N° 11.302 del 13-8-949, N° 11.563 del 13-10-950, N° 12.170 del 28-12-954).

Además, por la ley N° 12.261 del 28-12-955 se autorizó la emisión de obligaciones por \$ 25 millones para el fomento de la construcción, permitiéndosele destinar los fondos provenientes de su colocación al otorgamiento de préstamos en efectivo complementarios de los que acuerda en títulos hipotecarios, para cubrir la diferencia entre el valor nominal y el valor efectivo de los mismos.

Por otra parte, está también a cargo del Banco Hipotecario un sistema especial de ahorros y préstamos para adquisición de vivienda propia, regido por la ley que creó el Departamento Financiero de la Habitación.

c) Admitir capitales en depósito, en Caja de ahorros, para ser invertidos, por cuenta del Banco, en fondos públicos y en préstamos afines a su giro corriente, los que pueden realizarse con garantía hipotecaria o sin ella y a plazos que no excedan de 5 años.

d) Fraccionar y vender propiedades, al contado o a plazos, por cuenta de terceros.

e) Vender o comprar propiedades en los siguientes casos:

1) de ejecución o venta en remate público de las propiedades hipotecadas al mismo Banco,

2) en los que el Banco adquiera en pago o permuta, en transacciones con sus deudores o terceros que tengan intereses ligados con los del propio Banco, o para facilitar la realización de propiedades que le estén hipotecadas o le pertenezcan,

3) en aquellos en que compre propiedades para instalar sus dependencias, pudiendo a su vez enajenarlas para adquirir otras.

f) Encargarse, por cuenta de los prestatarios, de la cobranza de los alquileres y venta de las propiedades hipotecadas.

3) BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO

Ley de creación:

El Banco de Seguros del Estado fue creado por la ley N° 3.935 del 27 de diciembre de 1911 y sus principales disposiciones eran las siguientes:

Monopolio del Estado.

Se declara monopolio del Estado el contrato de seguros cubriendo los riesgos de vida, accidentes de trabajo e incendios pudiendo, no obstante, el Estado realizar otras clases de seguros.

El Poder Ejecutivo fijará, por decreto, para cada clase de seguro, la fecha en que empezará a hacerse efectivo el monopolio.

De acuerdo a estas normas, desde 1911, el Banco de Seguros del Estado y las compañías existentes tienen el monopolio, en el sentido de la supresión de la libre competencia, en los seguros de vida, accidentes de trabajo e incendio, ya que no pueden establecerse nuevas compañías que operen en estos riesgos.

Los que hicieren otras clases de seguros sólo serán autorizados por el Poder Ejecutivo, previo reconocimiento que harán ellos mismos, del carácter precario de su funcionamiento.

Capital - Fondo de Reserva - Operaciones - Administración.

Bajo la denominación de Banco de Seguros del Estado el Poder Ejecutivo establecerá y hará funcionar una institución con el cometido especial y exclusivo de realizar todos los seguros a que autoriza esta ley.

El capital se fija en tres millones de pesos en títulos de deuda pública que le serán entregados de inmediato por el Poder Ejecutivo.

La utilidad líquida del Banco, hasta tanto no se determine por ley su destino, pasará a constituir un fondo de reserva.

El Banco podrá realizar las siguientes operaciones:

- a) Las de seguro que determina la ley.
- b) Adquirir la cartera de compañías o agencias de seguros, sustituyéndolas en todas las obligaciones y derechos.
- c) Colocar en deuda pública o en valores de fácil y segura realización las reservas técnicas que correspondan a cada clase de riesgo.
- d) Colocar en bienes raíces, productores de renta, en hipotecas y en préstamos en caución sobre las mismas pólizas, una parte de las reservas técnicas correspondientes a los seguros sobre la vida.
- e) Caucionar o vender fuera o dentro del país, los títulos o valores que tenga en su cartera.

f) Efectuar reaseguros.

Por otra parte, le está prohibido:

- a) Hacer compras o préstamos para fomentar especulaciones territoriales o de Bolsa.
- b) Adquirir acciones de sociedades anónimas.

En cuanto a la administración del Banco, la ley establece que corresponde a un Directorio compuesto de un presidente y seis vocales.
Decreto del 8 de abril de 1914.

Por este decreto se hace efectivo, para el Banco, el monopolio de seguros de accidentes de trabajo.

Ley N° 7975 del 19 de Julio de 1926.

La ley de creación del Banco establecía como monopolio del Estado determinados riesgos. Por esta nueva disposición legal se declara monopolio del Estado el contrato de seguros cubriendo todos los riesgos.

Decreto del 30 de agosto de 1926.

Por esta disposición se declara que quedan reservadas, exclusivamente al Banco de Seguros del Estado, las operaciones de seguro cubriendo los siguientes riesgos: vida de animales, cristales, responsabilidad civil por daños causados a terceros, granizo, todos los riesgos de la agricultura, tumultos y similares y seguro caución de alquileres.

Ley N° 8416 del 30 de Mayo de 1929.

Por esta ley se amplían las operaciones que puede efectuar el Banco autorizándolo a realizarlas con los Gobiernos Departamentales para la construcción de viviendas económicas y colocar sus reservas en títulos o bonos del empréstito departamental.

Ley N° 11.054 del 23 de Enero de 1948.

El capital inicial del Banco de tres millones de pesos se aumenta a diez, aumento que se hará efectivo con los recursos del propio Banco.

El Decreto del 19/12/950 determina concretamente la forma en que se hará el aumento de capital indicado.

La contribución del Banco de Seguros a Rentas Generales está fijada por la ley N° 12.804 de 30/11/960 en \$ 300.000.- mensuales.

4) USINAS Y TELEFONOS DEL ESTADO

La U.T.E. (Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado) es el ente autónomo industrial y comercial encargado de la prestación en régimen de monopolio, de los servicios de energía eléctrica y de teléfonos en nuestro país.

Su origen se remonta al año 1885 en que don Juan Cruz Ocampo pro-

puso a la Junta Económico Administrativa de Montevideo el establecimiento de iluminación eléctrica en determinados lugares de la capital.

Los inconvenientes técnicos y financieros, y la oposición de otros organismos privados que prestaban servicios similares concluyeron con esta iniciativa.

El servicio de energía eléctrica para el consumo particular puede situarse en 1884 en que comenzaron las primeras experiencias hechas por don Marcelino Díaz y García, y la instalación de la primera usina se sitúa el 2 de julio de 1880 (usina de la calle Yerbal).

Posteriormente a fines de 1886 se aprobaron los estatutos de la Sociedad Anónima "La Uruguaya" que se encargaría del alumbrado a Luz Eléctrica, siendo su director gerente don M. Díaz y García. En 1886 se llamó a licitación para la adjudicación del alumbrado de la ciudad siendo aceptada en julio de 1887 la propuesta de esta sociedad, prefiriendo así este tipo de alumbrado por gas. En 1887 comienza la construcción de la usina de Arroyo Seco (en Arroyo Seco y Agraciada) comenzando a funcionar el alumbrado particular en 1888.

En 1888 se creó la compañía uruguaya a gas y luz eléctrica por iniciativa de don M. Díaz y García y el apoyo de Emilio Reus, compañía que absorbió a La Uruguaya durante cuyo ejercicio se continuó la instalación del alumbrado particular. En 1889 se transfirió la empresa a la Compañía Nacional de Crédito y Obras Públicas, la cual a su vez vendió sus derechos a la Compañía Nacional "Luz Eléctrica", que realizó sus servicios durante varios años, ampliándose los servicios en forma continuada.

La situación económica de la compañía era en 1890 sumamente crítica mostrando pesadas hipotecas otorgadas a la Compañía Nacional, La Usina de Arroyo Seco había sido hipotecada al Banco Nacional y la de Yerbal a don Luis Podestá. Finalmente la mayoría de las acciones pasaron a poder del Banco Nacional y del Banco Inglés del Río de la Plata, habiéndose sustituído el Banco Nacional a don Luis Podestá por su hipoteca sobre la usina general, hipotecas que fueron cedidas finalmente al Banco Hipotecario. A su vez, en la liquidación del Banco Inglés, las acciones que poseía pasan a poder del gobierno, con lo cual éste se constituye prácticamente en su propietario.

Finalmente, en febrero de 1896 se ceden las acciones a la Junta Económico Administrativa, adquiriendo en diciembre de 1907 el resto de acciones particulares (400) a la par, con lo cual se cerró definitivamente el ciclo, pasando íntegramente a poder del Estado. Por dicha disposición del 10 de febrero de 1896 se dice: "Apruébase la negociación de que se da cuenta en la nota anterior, comunicándose a la Junta Económico Administrativa de la capital, a la que, de conformidad con el artículo 26 de la ley precitada, se le concede el usufructo de la luz eléctrica. Para la compra de las 400 acciones privadas se obtuvo un crédito en el Banco República, del que se

hizo cargo la misma compañía, la que fue regida desde 1898 por un Consejo de Administración, que constituyó una situación de provisorio, caracterizada por un auge económico.

El 27 de setiembre de 1906 se dictó una ley por la cual se sustituyó la antigua empresa designándosela en el futuro con el nombre de Usina Eléctrica de Montevideo, y autorizando al Poder Ejecutivo para emitir hasta \$ 1.200.000.- en obligaciones garantidas en hipoteca sobre la empresa. Se le concede además el monopolio para el suministro de energía eléctrica en Montevideo por 20 años.

La etapa final de la empresa se inicia con la ley del 21 de octubre de 1911 que crea la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado. Como primer punto se aprecia la extensión territorial del ámbito funcional de la empresa que ejerce sus funciones en todo el país, otorgándosele el monopolio ilimitado de la provisión a terceros de energía eléctrica para alumbrado, fuerza motriz, tensión y demás aplicaciones en todas las ciudades y pueblos de la República" (Art. 6º) con excepción de la compañía de tranvías.

Desde el punto de vista jurídico aparece como una persona jurídica dependiente del Poder Ejecutivo. Se autorizó además a éste a rescatar las concesiones otorgadas a particulares en determinadas condiciones.

De acuerdo a lo que establece el art. 10 está exonerada de toda patente e impuestos nacionales o municipales y del pago de derechos de Aduana para los materiales y útiles necesarios destinados a los servicios de alumbrado y energía eléctrica. Para el caso de materiales eléctricos la exoneración se limita al 50 % por ley N° 8.743 del 6 de agosto de 1931. La fijación de las tarifas le compete al Directorio, con la aprobación del Poder Ejecutivo.

El principio de especialidad funcional se encuentra consagrado en los arts. 37 y 38 de la Carta Orgánica al prohibir la ejecución de tareas, contratos, etc., ajenos al giro ya estudiado.

Por el art. 44 se dispone que ha de publicarse mensualmente un balance y por el 45 se establece que el balance general y la memoria se elevará para su aprobación al Poder Ejecutivo. Referente al mismo aspecto, es decir sobre la regulación de la vida financiera por los arts. 20 y 21 se establece la forma de distribución de utilidades (fondo de reserva, etc.).

Las funciones del ente fueron ampliadas por ley N° 8.767 del 15 de octubre de 1931 incorporándole funciones de explotación de redes telefónicas. En el art. 1º de dicha ley se dice: "El Directorio de las Usinas Eléctricas del Estado queda autorizado para tomar a su cargo la construcción y explotación de la nueva red telefónica a instalarse en la República y a ejercer el monopolio de las comunicaciones telefónicas por cable, en todo el país". Le concede asimismo autorización precaria para seguir funcionando a las empresas privadas. Posteriormente, por ley N° 8.730 del 20 de octubre del mismo año se faculta al organismo a comprar o expropiar em-

presas privadas en ciertas condiciones. Para la importación de los elementos telefónicos, existe un régimen diferente del visto para los de energía eléctrica, por ley N° 10.870 del 26 de octubre de 1946 se exonera de derechos adicionales la importación de materiales eléctricos que no se produzcan en condiciones normales en el país.

La última complicación importante en los servicios de la U.T.E. se encuentra establecida en la ley N° 11.407 del 12 de abril de 1950 que le incorpora el patrimonio de la Compañía Técnica y Financiera de las Obras Hidroeléctricas del Río Negro (RIONE). Por dicha ley se autoriza la emisión de una deuda interna por valor de \$ 30:000.000.- (Deuda Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado, Ampliación de Capital) reglamentada por decreto del Poder Ejecutivo del 28 de Abril de 1950 y para continuar cumpliendo los cometidos de ampliación hidroeléctrica, se autorizó la emisión de deuda pública "Obras Hidroeléctricas" por un monto de pesos \$ 22:000.000.- (reglamentada por decreto del 28 de abril de 1910).

Por decreto del Poder Ejecutivo del 24 de abril de 1950, se fijó el 2 de mayo de ese mismo año, como fecha de traspaso de los bienes de la RIONE a la UTE, y se sometió a la Inspección Gral. de Hacienda la intervención de la RIONE hasta que se realizara la entrega final, bajo inventario.

No corresponde citar en este trabajo, todas las disposiciones modificatorias y ampliatorias y que se han dictado con relación al ente que estamos analizando; no obstante, por la importancia y por el volumen que representan, es de gran interés el estudio de las disposiciones que regulan los préstamos obtenidos por la U.T.E. con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y las leyes que autorizan la continuación del desarrollo hidroeléctrico.

Veremos en primer lugar los primeros contratos celebrados el 25 de agosto de 1950 cuya aprobación fue dispuesta por la ley N° 11.662 del 18 de mayo de 1951. Entre los aspectos esenciales debe exponerse que se concertó entre la UTE y el BIRF un préstamo de U\$S 33:000.000.- a ser utilizado en diferentes monedas extranjeras, para cubrir los costos de importación y fletes, seguros, etc., que debiere desembolsar la UTE en moneda extranjera, para cubrir una serie de obras de energía y de teléfonos. A este fin se determinó, para el plan de energía U\$S 26.388.000.- en obras de generación, transmisión, distribución, planta general e imprevistos, referente a teléfonos, se destinó U\$S 6:612.000.- para ampliaciones; el destino de las obras fue tanto en la capital como en el interior. Asimismo la UTE tenía que realizar obras en moneda nacional por valor de \$ 24:700.000.- Las condiciones del préstamo son: por apertura de crédito 3/4 % anual, como intereses (incluyendo la comisión bancaria) el 4 1/4 % anual.

La amortización se inició en febrero de 1951 en 40 cuotas semestrales

iguales por valor de U\$S 825.000.00 cada una, es decir, por el procedimiento de amortización simple.

Se firmó también un contrato de garantía, en el cual el fiador está instituido por el Estado, estableciéndose además la cláusula de prenda negativa.

Por ley N° 12.023 del 10 de noviembre de 1953 se concretó uno de los mayores planes de obras que ha tomado a su cargo de UTE, autorizándose hasta un total de \$165:000.000.- en títulos de deuda pública, incluidos \$ 15:000.000.- de diferencia de colocación. Las obras más importantes que se autorizaron fueron: la construcción de una usina hidroeléctrica en el Rincón de Baygorria, la ampliación de la Central Térmica "José Batlle y Ordóñez, un anillo colector de 110 klm. de Montevideo y la construcción de líneas de transmisión y usinas Diesel en el interior (art. 2°).

Por el art. 3° de esa ley se autorizó a la UTE a concertar "con aprobación del Poder Ejecutivo, préstamos con instituciones nacionales o extranjeras, en moneda nacional o extranjera, con el fin de financiar total o parcialmente las obras indicadas en el artículo 2°. Estos préstamos deberán ser sometidos por el Poder Ejecutivo a la aprobación definitiva del Poder Legislativo...".

En base a esta autorización se contrataron préstamos con el BIRF por 5,5 millones de dólares en el año 1955 y por 25:5 en 1957. Además de los precedentes 31 millones de dólares, se invirtieron 115 millones de pesos, por concepto de costo local.

La ley de 1953 permitía la restitución total o parcial de la deuda autorizada por préstamos directos; al amparo de cuyo disposición se concertaron los 31 millones de dólares con el BIRF y además 30 millones de pesos al amparo de la ley pública N° 480 de Estados Unidos.

Por ley del 29 de octubre de 1959, se aprueba el contrato de préstamo por 8.8. millones de dólares entre U.T.E. y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo (D. L. F.) de Estados Unidos, para ampliación de la red telefónica.

Por ley N° 12.804 del 31/11/1960 se fijó la contribución del ente a Rentas Generales en \$ 250.000.- mensuales.

5) ADMINISTRACION NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOL Y PORTLAND

Uno de los más poderosos organismos del dominio industrial y comercial del Estado es la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, creada por la ley N° 8.764 del 15 de octubre de 1931.

De acuerdo a dicha ley el nuevo ente tiene una triple finalidad:

- a) explotar y administrar el monopolio del alcohol y carburante nacional;
- b) importar, rectificar y vender petróleo y sus derivados y
- c) fabricar portland.

Para cumplir estos fines se declara de utilidad pública el derecho exclusivo a favor del Estado:

1) A la importación y exportación de alcoholes, su fabricación, rectificación, desnaturalización y venta, así como la de carburantes nacionales en todo el territorio de la República. Esta disposición alcanza total o parcialmente a las bebidas alcohólicas destiladas, cuando el Ente industrial lo crea oportuno.

2) A la importación y refinación de petróleo crudo y sus derivados en todo el territorio de la República.

3) A la importación y exportación de carburantes líquidos, semilíquidos y gaseosos, cualesquiera sea su estado y su composición cuando las refinerías del Estado produzcan por lo menos el 50 % de la nafta que consuma el país.

Como vemos, el apartado 1) establece un monopolio facultativo y el 3) un monopolio condicionado.

Para proporcionarle los recursos necesarios para sus funciones el art. 8º de la ley mencionada, autorizaba a emitir un empréstito interno denominado "Deuda Industrial del Uruguay" por \$ 6:000.000.- Este límite fue aumentado a 19 millones de pesos por la ley Nº 11.954 del 29/6/953.

Merecen también mencionarse las disposiciones de los arts. 10º y 11º de esta ley.

El art. 10º determina que los yacimientos de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, pastosos, líquidos y gaseosos, existentes en el país, que hayan sido descubiertos o puedan descubrirse son de propiedad exclusiva del Estado.

En cuanto al art. 11º establece que sólo por orden del Estado podrán hacerse cateos, sondajes, estudios de terreno y exploraciones en búsqueda de los yacimientos que comprende el artículo anterior. La explotación de los yacimientos que se encuentren, será hecha por el ente industrial del Estado.

Por decreto del 27/10/959 se establece que los depósitos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, combustibles fósiles, sólidos y rocas vituminosas, de acuerdo a lo dispuesto por el Código de Minería, serán explotados por la Ancap.

La contribución de Ancap a Rentas Generales está establecida en \$ 650.000.- mensuales, por la ley del 30/11/960.

6) A. F. E.

La Administración de Ferrocarriles del Estado está organizada jurídicamente bajo la forma de Ente Autónomo comercial e industrial, por ley N° 11.859 de 19 de setiembre de 1952, cuya vigencia comenzó el 21 de octubre del mismo año. En realidad, es la fusión de los patrimonios de la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado, de la antigua Compañía Británica de Ferrocarriles y del Puerto del Cuareim, la línea férrea de Sayago a Tablada y su prolongación hasta la Tablada Nacional. Se relaciona en el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Obras Públicas.

Sus cometidos fundamentales están expuestos en el art. 2° de la ley orgánica y son:

- a) realizar servicios de transporte de pasajeros, de carga y de encomiendas, por cuenta de terceros;
- b) explotar directamente o por concesionarios, actividades complementarias y accesorias como ser: restaurante, publicidad, venta de artículos de interés para el viajero;
- c) construir, modificar y conservar su activo;
- d) contratar servicios complementarios de transporte colectivo por vía terrestre, de pasajeros, cargas y encomiendas;
- e) propiciar leyes para la construcción de viviendas para el personal, organización cooperativa, etc.

Solamente por ley podrá disponerse la construcción o supresión de líneas férreas.

Al Directorio del Ente le corresponde la administración y asegurar la continuidad de los servicios, la fijación de las tarifas con la aprobación del Poder Ejecutivo, aprobar los balances y la memoria anual, proyectar el presupuesto, efectuar las designaciones y promociones y decretar las sanciones al personal, realizar actos de disposición de los bienes, proyectar el Estatuto del Funcionario, etc.

A. F. E. posee una Comisión Asesora compuesta por seis delegados del personal y uno del Directorio, con cometidos fundamentalmente de asesorar al Directorio del Ente a su pedido. Constituye un interesante aporte de la ley orgánica puesto que está formada casi exclusivamente por delegados del personal.

La vida financiera del organismo está fiscalizada por el Tribunal de Cuentas de la República, el cual, "sin perjuicio de la función que le compete de acuerdo a la Constitución, designará entre su personal un delegado permanente ante el organismo que por esta Ley se crea, quien en el desempeño de sus cometidos estará facultado para efectuar la revisión y examen de los libros, el estudio de actas, comprobantes y demás documentos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones" (art. 34). Asimismo para satisfacer el requisito de contralor de publicidad el art. 33° dispone que se publicará semestralmente un estado que refleje claramente la vida

financiera de la Institución previa visación del Tribunal de Cuentas.

La situación financiera del organismo ha sido constantemente deficitaria por lo cual ha debido recurrirse en varias oportunidades al aporte del Tesoro Nacional sin poderse encontrar la fórmula que permitiese equilibrar tal situación.

Por la ley N° 12.803 del 30/11/1960 ese aporte se fijó en \$ 76:000.000.- anuales, lo que fue una idea de la magnitud del desequilibrio.

Frente a tal situación de permanente déficit resulta teórica la distribución que ha de darse a las utilidades que se pudieran obtener: 20 % a Fondo de Reserva, 20 % a repartirse entre los empleados y obreros en proporción a la antigüedad calificada, 40 % para mejoramiento de las instalaciones y del material, y 20 % para construcción de viviendas económicas en los centros ferroviarios, con destino a funcionarios y obreros del servicio.

Siguiendo una norma casi general para los organismos descentralizados industriales y comerciales del Estado, el art. 35° dispone que: “La A. F. E. queda exonerada de pagos de derechos de aduana, portuarios y adicionales, patentes e impuestos, salvo lo que dispongan leyes especiales”.

7) INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACION

a) *Origen y Antecedentes.*

El Instituto Nacional de Colonización es un Ente Autónomo integrante de la Administración descentralizada del Estado que se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Ganadería y Agricultura, de acuerdo a lo establecido por el Art. 2° inciso segundo de la ley N° 11.029 del 12 de enero de 1948 (Ley de creación).

Las funciones de carácter general que desarrolla están definidas en el art. 1° de la mencionada Ley, que dice: “A los efectos de esta ley, por colonización se entiende el conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”.

Siguiendo un proceso muy común de los organismos del Estado el Instituto y su organización jurídico-administrativa es el producto de un largo proceso que comienza en el año 1913 —y que aún podría situarse antes— con la ley del 22 de enero de dicho año que autoriza la emisión de \$ 500.000.- destinados a la compra y fraccionamiento de tierras con destino a la colonización agropecuaria. Con tal motivo el Poder Ejecutivo creó una “Comisión de Colonización” encargada de cumplir los cometidos asignados por la ley del 22 de enero de 1913.

El decreto del Poder Ejecutivo del 26 de abril de 1913 dice en su art. 1°: “La antes mencionada Comisión tendrá a su cargo no sólo la adquisición y fraccionamiento de las tierras para colonización sino también el estudio y resolución de las proposiciones que pueden hacerse para la distribución

y ocupación de las mismas,, así como todos los trabajos previos a la organización definitiva de las colonias”.

Este régimen fue sustituido por ley del 20 de junio de 1921, por la que se autoriza al Banco Hipotecario a conceder préstamos hasta el 15 % del monto total de cada serie de títulos hipotecarios que emita el banco, y a otorgar préstamos hasta el 85 % del valor de los lotes. Se crea asimismo la Comisión Asesora de Colonización con facultades para adquirir campos para ser fraccionados y adjudicados a los colonos. Al mismo tiempo se establece que el Poder Ejecutivo podrá poner a disposición de la Comisión Asesora de Colonización, una suma destinada a adelantar a los agricultores el importe de los gastos y las tareas iniciales de la explotación del predio adjudicado.

Al crearse la Comisión Asesora de Colonización se decretó el cese de la antigua Comisión de Colonización, por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 4 de noviembre de 1921.

Posteriormente, por ley del 10 de setiembre de 1923, se crea la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario, que sustituye a la Comisión Asesora de Colonización, con facultades para otorgar préstamos, efectuar ventas, etc. Esta Sección fue el antecedente directo del actual Instituto Nacional de Colonización y actuaba con independencia financiera dentro del régimen financiero-presupuestal del Banco Hipotecario.

Luego de la ley de 10 de setiembre de 1923, por la que se autorizó la emisión de un empréstito de “Fomento Rural y Colonización” por tres millones de pesos, se dictaron diversas leyes autorizando la emisión de nuevos préstamos modificando sus características, pero siempre sobre la base de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario. Esta evolución termina con la ley N° 11.029 del 12 de enero de 1948 que da la estructura del actual Instituto Nacional de Colonización.

Entre los recursos con que se dotó al nuevo Ente figuran veinte millones de pesos en títulos “Fomento Rural y Colonización” y varios impuestos cuyo destino se afectan a los fines del Instituto.

b) *Características.*

Un problema de real envergadura es el de determinar si el Instituto Nacional de Colonización debe incluirse dentro del grupo de los Entes Autónomos de fines sociales y culturales, o dentro del grupo de los comerciales e industriales.

La ubicación del Ente dentro de esta clasificación presenta verdadero interés por cuanto el régimen constitucional en materia presupuestal y el ámbito de sus funciones administrativas y de sus relaciones jurídicas presentan importantes diferencias.

Este punto ha sido estudiado por el Asesor Letrado del Instituto, Doctor Carlos de la Hoz (Boletín N° 27) el cual sobre la base de una serie de consideraciones de índole doctrinarias y jurídicas aplicadas al caso concreto, llega a la conclusión de que el Instituto Nacional de Colonización consti-

tuye un ente autónomo comercial e industrial. La ley N° 11.029 entre las funciones que le comete, incluye la de realizar un complejo número de funciones comerciales e industriales que son de tal índole, por la naturaleza intrínseca de esos actos, aunque responden a un objetivo genérico de carácter social, establecido en el artículo 1° de dicha ley, antes transcrita.

En realidad, el conjunto de funciones comerciales e industriales que puede realizar el Instituto Nacional de Colonización es el medio por el cual éste ejerce o puede ejercer las funciones de carácter genérico del art. 1°, las que se manifiestan y especifican fundamentalmente a través de ellas, por lo cual determinan la naturaleza del Ente.

En consecuencia, según este juicio, el trámite presupuestal seguido en la actualidad, por aplicación de las normas constitucionales que disciplinan el trámite de los presupuestos de los entes autónomos comerciales e industriales, es el que se ajusta a la índole de las funciones del Instituto Nacional de Colonización.

Veremos ahora las funciones principales que se han cometido al Instituto Nacional de Colonización, a efectos de poder realizar su objetivo básico ya comentado oportunamente.

Como el propio nombre del Instituto lo determina uno de los aspectos fundamentales radica precisamente en la colonización. De acuerdo a lo que dispone el art. 7° de la ley N° 11.029 la colonización se determina de acuerdo a sus fines (de explotación económica, de complemento, de subsistencia mínima), según su destino (agrícola intensiva, agrícola extensiva, agropecuario, ganadero, agro-industrial, forestal), según su régimen (individual, cooperativa, colectiva), según la forma de tenencia (en propiedad, en arrendamiento, en aparcería, en enfiteusis, en disfrute precario), según su extensión (mínima, pequeña, mediana, máxima) según su densidad (aislada, nuclearia); según su duración (permanente, temporaria); según la nacionalidad de las colonias (autóctona, alóctana, mixta); según la forma de actuar del Instituto (directa, por mediación, por administración, indirecta) según el grado de ingerencia del Instituto en la dirección de las colonias (libre, orientada, condicionada, dirigida, contratada, remunerada).

Como puede apreciarse se ha preocupado el legislador de determinar en forma precisa las diferentes formas y condiciones que debe asumir el régimen de colonización que realiza este organismo, pudiendo también combinarse diferentes formas tendientes a lograr el fin básico. El Instituto debe utilizar de preferencia las tierras del Estado y organismos públicos en general siempre que sean aptos, teniendo prioridad para la adquisición de tierras privadas en ciertas circunstancias y las adjudicaciones pueden a su vez establecer condiciones de utilización tendientes a obtener resultados que contemplen no sólo el interés del particular sino también el más general de la colectividad.

Pueden contemplarse situaciones de aquellos agricultores que posean tierras inaptas otorgándoles otras de mejor calidad, pudiendo incluso pre-

parar planes de explotación a los que deben ceñirse. En estos casos y en ciertas condiciones podrá el Banco Hipotecario otorgar en títulos del 60 al 75 % del valor varal de la propiedad, y el Ente podrá completar hasta el 80 % de este valor con garantía de 2ª hipoteca.

Otra forma de colaborar en el mejoramiento del desarrollo de la producción de la tierra, consiste en la posibilidad que existe de que el Instituto preste asistencia en tierras recuperables, ya sea aportando ayuda técnica, aportando elementos, proveyendo abonos, créditos, etc.

Como paso previo para la adquisición de tierras se realiza la carta agrológica siguiendo el procedimiento de expropiación que está reglamentado por decreto del Poder Ejecutivo al 30 de noviembre de 1948. El Instituto al proyectar las colonias (de acuerdo a lo que se dispone en el artículo 48 debe prever “los espacios necesarios para la instalación de los servicios de interés colectivo: escuelas, cooperativas, plantas industriales, local para espectáculos públicos y reuniones, etc., etc.).

Puede apreciarse el interés que se persigue en el fomento colonizador y del trabajador al determinarse que el Instituto estaba obligado a instalar por lo menos una colonia en cada departamento del interior en que ya no hubiese, en las normas para el funcionamiento, en la instalación de colonias para producción de forrajes, en la posibilidad de establecer plantas industriales para el aprovechamiento y transformación de los productos de las colonias agroindustriales, en las lecheras, la organización de cursos de enseñanza y de servicios colectivos de sanidad, reproductores, recepción, clasificación, enfriamiento, transporte, etc., también puede gestionar la sanción de leyes y ordenanzas destinadas a promover la higienización de la leche en el lugar de origen.

En cuanto a la explotación granjera se establece una norma interesante que procura coordinar las funciones del Instituto con el interés nacional de fomento turístico, al disponerse en el art. 16 que el Ente “impulsaría la explotación granjera para servir las zonas de turismo en sus necesidades de producciones hortícola, láctea, avícola, fructícola, etc., y sus derivados (manteca, dulce, miel, conservas, etc.).

Para poder ampararse en los beneficios que se proporcionan los aspirantes deben reunir una serie de condiciones entre ellos tener 18 años, poseer conocimientos suficientes, etc. Se condicionará la adjudicación a varios requisitos tendientes a asegurar la conexión en las adjudicaciones de tierras, y el máximo beneficio tanto para el colono como para el Estado. La venta de las tierras para chacras por ejemplo puede hacerse ya sea al contado o a plazo, que puede ser hasta de 30 años y en algunos casos hasta 45, aplicándose criterios de valuación que aseguran la justicia de los precios.

El Instituto obtiene fondos para su movimiento financiero, por medio del Banco Hipotecario, que le otorgará préstamos hipotecarios hasta el

85 % del valor de sus inmuebles rurales, no pudiendo exceder del 15 % del monto total de cada serie de títulos que emita el Banco,, incluido los especiales. A su vez el Ente podrá otorgar préstamos en segunda hipoteca (siendo la primera a favor del Banco Hipotecario) hasta el 81 % del valor del predio que adquieren el colono, o pudiendo completarse en casos especiales hasta el 100 % del valor.

El Instituto puede conceder además de los préstamos vistos, otros de habilitación agrícola, ganadera y granjera, etc., destinados a “la compra de útiles de labranza, máquinas, animales, semillas, gastos de alimentación, de siembra, recolección y comercialización de las cosechas, etc., con el fin de ayudar económicamente a los colonos, de acuerdo con las necesidades de la explotación a que se dediquen”. Igual tipo de préstamo puede acordar para promover la explotación ganadera, etc.

Como beneficio anexo a los ya enumerados en el art. 123 de la ley, se establecen casos en que rige la inembargabilidad de los bienes al disponerse: “Los adelantos que para la compra de tierras al Ente, pudieran hacer los colonos, como asimismo el fondo de previsión que por el Capítulo XV se organiza, serán inembargables por terceros. Lo serán también los predios adquiridos de conformidad a la presente ley, las mejoras, máquinas, útiles y animales de trabajo y las cosechas, hasta tanto el colono no haya abonado el 50 % de su deuda con el Banco Hipotecario y con el Instituto, salvo por aquellas obligaciones que provengan, etc.”.

El Instituto de Colonización puede intervenir también en determinadas circunstancias promoviendo y orientando la colonización privada, obteniendo en cambio las particulares una serie de beneficios, como ser, exoneración del pago de la contribución inmobiliaria, etc.

Desde el punto de vista financiero interesa destacar que se otorga al Ente el producido de una serie de tributos para el mejor cumplimiento de sus fines específicos, así como la exoneración del pago de tributos, sellados, etc.

En lo que se refiere al funcionamiento del Instituto, éste estará dirigido por un directorio de 5 miembros, que se designarán: el Presidente y dos miembros por el Poder Ejecutivo, y los otros dos serán propuestos por cada una de las federaciones de fomento rural que tengan carácter nacional, personería jurídica y más de dos años de funcionamiento (art. 129 - Ley N° 11.029), sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la Constitución vigente, en su artículo 187, el Directorio sigue siendo de 5 miembros pero su designación es de 3 miembros por la mayoría del Consejo Nacional de Gobierno y 2 por la minoría. Para adoptar decisiones válidas se necesitaría simple mayoría, salvo para casos especiales para los que la ley exige cuatro notas o unanimidad, según los casos.

8) P. L. U. N. A.

El Ente Autónomo P.L.U.N.A. que se relaciona con el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Industrias y Trabajo, tiene su origen en la ley N° 11.740 del 12 de noviembre de 1951 que establece que se constituye sobre la base de la antigua PLUNA, S. E. M. (Sociedad de economía mixta), para lo cual tomó como base de su patrimonio el activo y pasivo de esa sociedad.

Para el cumplimiento de sus fines se autorizó al Poder Ejecutivo a emitir una Deuda Interna denominada "Deuda Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea" hasta \$ 13:000.000.- en lo que estarían comprendidos los \$ 3:000.000.- asignados a PLUNA SEM por ley N° 10.995 del 22 de diciembre de 1947. La deuda es del 5 % de interés anual y el 1 % de amortización acumulativa.

Los cometidos básicos están señalados por el art. 3° de la Carta Orgánica, en el que se establece:

a) realizar la explotación de líneas aéreas de transporte, correo y carga dentro y fuera del país, con preferencia por los servicios internos y por su orden servicios interamericanos e intercontinentales;

b) realizar cuando lo crea conveniente, la explotación de servicios de taxis, ambulancia aérea u otras semejantes; propender, en el cumplimiento de sus propios fines, a difundir en sus servicios externos el conocimiento del país en lo relativo a sus Instituciones, Cultura, Industria, Turismo, etc.;

c) organizar los elementos de enseñanza técnica y de vuelo, necesarios para la formación y adiestramiento de su personal;

d) contribuir al fomento de la aviación civil, y de los servicios de alimentación de las líneas troncales.

La dirección del Ente se cometió a un Directorio formado por un Presidente y cuatro vocales con facultades de disposición y administración, estableciéndose que los bienes de PLUNA garantizan el cumplimiento de sus obligaciones y subsidiariamente responde el Estado. Entre las limitaciones que se han establecido a las facultades del Directorio, cabe mencionar lo establecido en el art. 11 que limita a \$ 500.000.- el monto de la prestación que puede contraer sin autorización expresa del Poder Ejecutivo. Para la fijación de tarifas asimismo se requiere la aprobación del mismo Poder.

Dado el carácter del organismo de transporte aéreo, se sigue el régimen aplicable en la generalidad de los países, es decir, subvención a este organismo, a fin de que pueda enjugar la pérdida que se origina por la prestación del servicio. En este sentido el art. 14 dispone que "gozan de una prima de \$ 1.25 por kilómetro volado, en línea regular, hasta un máximo anual de 2:300.000 kilómetros..." disposición que se complementa en lo establecido por el art. 17 de la ley N° 10.535 de 18 de octubre de 1944".

La prima se dará por mes, con adelantos provisorios mínimos del 80 % del kilometraje volado.

Los beneficios líquidos luego de efectuadas las amortizaciones se distribuirán: 30 % para fondo de reserva hasta el 40 % del capital integrado, 20 % para distribuir entre el personal, el saldo para reintegrar a Rentas Generales los servicios de la deuda y las subvenciones de cada ejercicio.

PLUNA goza asimismo de las exoneraciones tributarias comunes a este tipo de organismos, en este sentido el art. 17 así lo dispone, tanto para los vigentes o que se crearen, sean nacionales o municipales.

Por ley N° 12.598 del 30/12/958 se autoriza la emisión de una deuda interna denominada "Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea" para la integración del capital de dicho ente por hasta \$ 35:000.000.- con lo que, el aumento es de \$ 22:000.000.- v/n., teniendo en cuenta las emisiones ya autorizadas.

Por la ley N° 12.803 del 30/11/960 (art. 169) se modifica el régimen de subvención, estableciéndose en sustitución una subvención de \$ 0.40 por pasajero-kilómetro pago sin descuentos en líneas regulares internas, hasta un máximo de \$ 7:200.000.- anuales.

9) S. O. Y. P.

En la evolución de la explotación de la pesca en nuestro país, se pueden distinguir varias épocas.

Una primera etapa arranca en 1911, con la creación del Instituto de Pesca y continúa hasta fines de la década de los veinte.

Una segunda etapa se inicia con la intensificación de la explotación comercial e industrial y se extiende hasta 1939, en que se creó la Comisión Honoraria Administrativa.

La tercera etapa llega hasta el año 1945, fecha en que se crea el S. O. Y. P., como servicio descentralizado y con su estructura actual.

La última etapa arranca con la promulgación de la ley N° 10.653 del 21/IX/45, y continúa hasta el presente.

Primera etapa.

El 21 de Setiembre de 1911 (Ley N° 3908) se crea el Instituto y Estación de Pesca, con una función fundamentalmente científica, resultado y culminación de distintos estudios en nuestro litoral fluvial y marítimo comenzados en el año 1909.

La Ley autorizaba al Poder Ejecutivo para contratar el personal técnico necesario para el estudio de las cuestiones relacionadas con la pesca, que se compondría de un Director, un Subdirector Secretario, un ayudante-dibujante y fotógrafo, dos capataces y ocho peones marinos.

También lo autorizaba para adquirir un buque dedicado a la práctica de estudios y para instalar el Instituto y la Estación de Pesca.

Comenzaron los primeros trabajos y se adquirió un buque, pero en el año 1913, y con motivo de la situación mundial de pre-guerra, el Gobierno suspendió los trabajos cancelando algunos de los rubros presupuestales de que disponía el Instituto.

La vida del Instituto, que funcionaba como oficina del Ministerio de Industrias, fue arrastrándose lentamente en esos primeros años en los cuales se pueden destacar distintos estudios técnicos efectuados y algunas instalaciones.

Segunda etapa.

Esta comienza alrededor de 1917-18, con el abandono parcial de los estudios científicos y la orientación del Instituto hacia la explotación industrial y comercial.

En 1917 se habían instalado 7 cámaras de frío y una antecámara, habiéndose recibido las maquinarias correspondientes en el correr de dicho año y construyéndose sobre dichas cámaras las oficinas con sus correspondientes instalaciones eléctricas y sanitarias.

En 1918 quedaban instaladas 4 cámaras de frío con sus máquinas para refrigerarlas, 2 compresores y 1 planta de fabricación de hielo, etc.

La instalación de las plantas frigoríficas quedó concluída en 1919.

Las funciones del organismo se van incrementando lentamente. En 1921 se efectúa un ensayo de industrialización de pescado; en 1923 se le encarga de la faena de lobos marinos en Polonio e Isla Gorriti. En 1925 se instaló el laboratorio de biología marítima. En 1935 se adquirió una planta de fabricación de guano. En 1937 se adquirió en Inglaterra, de segunda mano, el buque "Antares".

Tercera etapa.

Comienza en 1939 con la designación de una Comisión Honoraria Administrativa del Servicio Oceanográfico y de Pesca, especificándose por decreto del 28 de Abril de 1939, sus cometidos.

El servicio dejaba de estar bajo la tutela del Ministerio de Industrias, pasando a depender del Ministerio de Defensa Nacional.

El decreto antedicho asignaba a la Comisión Honoraria las funciones de asesoramiento y contralor afectando al organismo bajo la dependencia inmediata de la Inspección General de Marina.

No obstante esta centralización administrativa del art. 4º del citado decreto preveía que para la presentación del correspondiente reglamento de

funciones se inspiraría la Comisión en principio, en las directivas adoptadas por los Consejos de los entes industriales del Estado.

La nueva Comisión Honoraria en un informe al 31/12/938 expresaba con respecto al organismo que “en el orden científico el fracaso es total” y “en la faz comercial la gestión ha sido deficiente”.

Cuarta etapa.

La evolución seguida por el organismo y su estancamiento, originaron en los años 1943 y 1944, varios proyectos de ley tendientes a reestructurar sustancialmente el servicio; algunos de ellos sobre la base de un servicio descentralizado, otros como servicio dependiente del Ministerio de Industrias y Trabajo y hasta alguno anexándolo a la Ancap.

El 21 de setiembre de 1945 se dictó la ley N° 10.653 que varió fundamentalmente la situación anterior al organizar el S.O.Y.P. como servicio del Ministerio de Industrias y Trabajo con cierta descentralización, confiriéndole amplias funciones y otorgándole un capital de \$ 5:000.000.-

La actividad, dice la ley, será triple: científica, industrial y comercial (art. 1°).

Los cometidos principales serán los de explotar la pesca y caza marítima y la industrialización, estímulo y contralor de esas actividades (art. 2°).

Tiene carácter público (art. 1°), especialización orgánica (art. 2°), pluri-personalidad directiva (art. 7°), goza de amplias exenciones fiscales y puede designar y suspender el personal de trabajo y de servicio. tiene la iniciativa en materia presupuestal debiendo someterse dicho documento a la aprobación del Poder Ejecutivo previo dictamen del Tribunal de Cuentas (art. 12°).

Esta misma ley autoriza la emisión de la Deuda Fomento Industrial S.O.Y.P. por \$ 5:000.000.- cuyo servicio será atendido por Rentas Generales, los que se reintegrarán con recursos del organismo (art. 16°). En 1948, por ley N° 11.152 del 26/11/48 se amplía esta deuda en \$ 6:000.000.-

A tales efectos se crea un impuesto adicional sobre la importación de productos de pesca y derivados que se fija en un 10 % de los derechos de aduana (art. 18°).

La distribución de utilidades, una vez cubierto su presupuesto y el servicio de la deuda se efectuará en un 70 % para ampliaciones y abaratamiento del servicio y en el 30 % para Directorio, funcionarios y obreros del organismo (art. 19°). Esta disposición ha quedado en la práctica sin aplicación, ya que el organismo ha vivido casi permanentemente en situación deficitaria.

El organismo queda configurado en la categoría de un servicio descentralizado, aunque tal solución no parece estar muy de acuerdo con la Constitución que da como norma general para las explotaciones industriales y comerciales del Estado el carácter de entes autónomos.

10) CAJA NACIONAL DE AHORRO POSTAL

Esta institución fue creada por ley del 27 de febrero de 1919 con la finalidad de facilitar y extender el desarrollo del ahorro público nacional.

La Carta Orgánica vigente de este organismo fue aprobada por decreto-ley del 15 de junio de 1942 y sus principales modificaciones son las señaladas por las leyes N° 12011 del 16-10-953, N° 12098 de 9-4-954 y N° 12417 del 8-10-957.

De acuerdo a estas normas legales la Caja funciona como servicio descentralizado y su administración está a cargo de un Directorio presidido por el Presidente del Banco de Seguros del Estado y como vocales el Presidente del Banco Hipotecario del Uruguay, el Presidente del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, el Director General de Correos y un miembro delegado del Directorio del Banco de la República.

Las operaciones que realiza la Caja están garantizadas por el Estado y sus utilidades líquidas quedan a beneficio de ella, para el acrecentamiento de sus fondos de reserva y previsión.

La Caja recibe depósitos en cuentas corrientes, caja de ahorros, alcancías y plazo fijo, los que se efectúan: a) en dinero efectivo; b) por entregas de boletines de ahorro, llenadas con sellos especiales de \$ 0.01, \$ 0.02 y \$ 0.05.

Los fondos depositados en la Caja hasta la suma de \$ 10.000.- son inembargables.

Las inversiones de la Institución se harán en la siguiente forma: a) en la adquisición de títulos y obligaciones hipotecarias de deuda pública y municipales y certificados, bonos y obligaciones del Dpto. Financiero de la Habitación. Esta clase de colocaciones deberá alcanzar, por lo menos al 65 % de las inversiones totales; b) en préstamos o créditos a organismos públicos autónomos o descentralizados; c) en adquisición o construcción de propiedades urbanas de renta substancial y segura; d) en préstamos a corto plazo con caución de títulos de deuda pública; e) en préstamos o adelantos a ahorristas o depositantes de la Caja; f) en fondos a las Intendencias del Interior para la construcción de obras públicas.

11) ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS

Los orígenes de este organismo se remontan a fines del siglo pasado. En efecto, por la ley N° 2608 del 7/11/899 se aprueba el proyecto Guerard para la construcción de las obras del Puerto en la Bahía de Montevideo, autorizándose a tales efectos la inversión de hasta \$ 12:500.000.- oro. En la misma fecha por la ley N° 2609, se aumenta a 3 % la patente adicional a la importación (2 y ½ % por ley del 26/7/898) y se crea una patente de 1 % a la exportación, todo lo cual es destinado a la construcción del Puerto. Se autoriza además, la contratación de un empréstito de pesos

\$ 7:000.000.- y se crea una Comisión Financiera de las obras del Puerto de Montevideo, dándose normas sobre las expropiaciones, afectándose en garantía las patentes adicionales, los derechos del nuevo puerto, los nuevos terrenos fiscales, las rentas de faros y, finalmente, se dan normas sobre las obras a iniciarse.

El 18/11/899 se reglamentan las leyes anteriores, en cuanto a las patentes adicionales y al empréstito autorizado.

Después de diferentes estudios y negociaciones y efectuado el llamado a licitación pública, el 18/1/901, el Poder Ejecutivo celebra el contrato con las firmas constructoras francesas, el que se aprueba por ley del 25/1/901. Dicho contrato se amplió en 1909 recibiendo sanción legal el 15/5/909.

Desde que se iniciaron las obras en julio de 1901, se dictaron numerosas leyes que autorizan gastos complementarios. Las principales son: Ley N° 3267 del 15/1/908 que autoriza una ampliación de \$ 500.000.-; Ley N° 3466 del 13/5/909 que hace una nueva ampliación en \$ 300.000.-; Ley N° 3761 del 11/5/911, que autoriza para obras de superestructura \$ 3:700.000.-; Ley N° 4300 del 21/1/913 que destina \$ 3:700.000.- para profundización del dragado y materiales correspondientes; Ley N° 5337 del 2/10/915 que amplía en \$ 1:000.000.- la ley anterior para material de dragado y un remolcador, reduciendo a \$ 2:200.000.- la autorización para profundización y Ley N° 7454 del 26/1/922 que destina \$ 9:300.000.- para ampliaciones y profundizaciones.

En cuanto a las autoridades del nuevo Puerto artificial, cuyos servicios se iniciaron en 1908, la Ley N° 3428 del 4/1/909, dispone que el Puerto Comercial de Montevideo será administrado y explotado exclusivamente por el Estado, estando la dirección superior de la administración y explotación a cargo de un Consejo Honorario de Administración dependiente del Ministerio de Hacienda, integrado por 9 miembros.

Los cometidos del Consejo de Administración Comercial del Puerto de Montevideo, se reglamentan el 8/9/909, fijándose la extensión de sus atribuciones y las rentas del Puerto (buques, descarga, almacenaje, eslingaje, grúa, arrendamientos, peonaje, depósitos, vías férreas, multas, etc.), estableciendo también las atribuciones de la Aduana y del Capitán General del Puerto.

El 21/7/916 (Ley N° 5495) se crea la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (art. 1°), a cargo de un Directorio de 9 miembros (art. 4°) cuyas funciones serían las relativas a los servicios de embarque, desembarque, remoción y transporte de mercaderías, lanchajes y remolques, salvamentos, etc. (art. 9°). Todas las rentas y bienes de esta administración constituyen garantía para el pago de las obligaciones que contraiga, respondiendo el Estado subsidiariamente (art. 3°). El capital se integrará con el valor según Inventario y tasación de terrenos, depósitos fiscales, ferrocarriles, material rodante, grúas, edificios, y todos los elementos de que disponía

el Consejo de Administración del Puerto que creara la Ley N° 3428 del 4/1/909 y con la suma de \$ 2:500.000.- en títulos de 6 % de interés (art. 10°). Estos títulos se denominaron de acuerdo a un decreto del 24/7/916 “Deuda Nacionalización del Puerto de Montevideo”.

Los beneficios que se obtengan en la explotación de los servicios portuarios, deducidas las amortizaciones, se distribuirán: 25 % para Fondo de Reserva; 10 % para la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, y 65 % para mejoramiento del servicio portuario (art. 14°).

La ley faculta al Poder Ejecutivo para decretar el monopolio de los servicios de Puerto (art. 15°) pudiendo proceder a tales efectos amigablemente o por expropiación (art. 16° y sigtes.).

Las tarifas de los servicios portuarios, serán fijadas por el Directorio con la autorización del Poder Ejecutivo (art. 20°).

El art. 21° extiende a la Administración del Puerto varias disposiciones de la Carta Orgánica de las Usinas Eléctricas del Estado (Ley N° 4273 del 21/10/912), entre las cuales merece destacarse la competencia para el nombramiento del personal con carácter amovible, la limitación de las operaciones que puede efectuar el Directorio, la responsabilidad personal y solidaria de sus integrantes, etc.

Y, finalmente el art. 22° declara exonerada a la Administración del Puerto de todos los derechos, patentes, impuestos nacionales o municipales.

La Administración del Puerto de Montevideo se convierte en el año 1933, en Administración Nacional de Puertos (Decreto-Ley N° 8988 del 25/4/933) a cargo de un Directorio Honorario que ejercerá las funciones de la Comisión Financiera del Puerto que creara la Ley N° 2609.

La Constitución de 1934 establece un cambio fundamental en la naturaleza Jurídico-Administrativa de la A. N. de P. al preceptuar en su art. 182 (185 en la de 1951): “Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Teléfonos, Ferrocarriles, Administraciones de Aduanas y Puertos y la Salud Pública, no podrán ser descentralizados en forma de entes autónomos, aunque la ley podrá concederles el grado de autonomía que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo”.

En consecuencia, las funciones actuales de la A. N. de P. se rigen por su Ley Orgánica del 21/7/916 en todo lo que no se oponga a la Constitución, es decir, quedando derogadas las disposiciones que no sean compatibles con el contralor del Poder Ejecutivo.

Otras disposiciones que merecen citarse referentes a la Administración Nacional de Puertos son las leyes N° 11.037 del 15/1/948 y N° 11.923 del 11/12/953.

La primera ley establece que rigen para esa Institución los artículos de la Constitución de la República sobre integración, designación y duración del mandato del Directorio, rendición de cuentas, etc.

Además, se dispuso que el trámite del presupuesto sería el de los

servicios descentralizados en lugar del de los entes autónomos industriales y comerciales.

La segunda ley en su art. 4º autoriza la emisión de una Deuda “Capital de Producción de Organismos Públicos”, de cuyo total se entregará a la A. N. de P. el valor nominal correspondiente a un efectivo de \$ 1:000.000.-

La Administración Nacional de Puertos debe contribuir a Rentas Generales con \$ 150.000.- mensuales y, además, por la ley del 23/11/961 que reestructuró el Tesoro de Obras Públicas, se estableció en su artículo 18 que la A. N. P. depositará en dicho tesoro una contribución mensual igual al 20 % de los ingresos brutos que perciba por concepto de servicios prestados en los puertos que administra, con excepción del de Montevideo.

En resumen, del punto de vista de la Administración, el Puerto ha pasado por varias etapas:

- 1º) Explotación particular (hasta 1909)
- 2º) Nacionalización del servicio (después de 1909) que a su vez comprende tres períodos:
 - a) 1909-1916
 - b) 1916-1934
 - c) 1934 a la fecha.

12) INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDAS ECONOMICAS

Creación

Este Instituto fue creado como continuación y perfeccionamiento de la Ex-Comisión de Viviendas Obreras, por la ley Nº 9.723 de 19 de noviembre de 1937.

Naturaleza jurídica

La ley de creación establece que es un Servicio del Ministerio de Obras Públicas. El decreto de 15 de octubre de 1943 interpreta que “no es un servicio descentralizado, sino una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, y la Comisión Honoraria que lo dirige no está comprendida entre los Concejos o Directorios autónomos definidos en el art. 178 de la Constitución de la República, ni ha sido creado como ente autónomo por ley votada por la mayoría exigida por la Constitución”.

Posteriormente, y por la vía de los dictámenes jurídicos, se ha llegado prácticamente a la conclusión inversa estimándose ilegal e inconstitucional

el decreto referido, considerándose que es, en efecto, un Servicio Descentralizado. Esto ha sido reconocido ampliamente en la órbita presupuestal ya que se le incluye entre los Varios organismos (Inciso 21), fuera de la órbita del Ministerio de Obras Públicas, admitiéndose su iniciativa presupuestal de acuerdo con las normas del art. 221 de la Constitución vigente. No obstante el problema se ha vuelto a replantear en los considerandos de la Resolución del Poder Ejecutivo de 13/7/61, por la cual fue intervenido el Instituto, en los que se sostiene la validez legal del decreto de 15/10/43.

Dirección

De acuerdo con el art. 1º de la ley N° 9.723, se rige por una Comisión Honoraria compuesta por cinco miembros y designada cada cuatro años por el Poder Ejecutivo.

Fines

Los fines están establecidos en el art. 2º de la ley de creación, los cuales, con sus modificaciones más importantes realizadas posteriormente, y en término generales son:

A) Construir viviendas económicas para arrendar o vender a empleados u obreros, del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los servicios de los barrios respectivos.

B) Fomentar su construcción por empresas privadas.

C) Construir viviendas por cuenta de promitentes compradores de inmuebles o de instituciones particulares.

D) Reparar viviendas no adquiridas por el Instituto, pero cuyos propietarios reúnan las condiciones que exige la ley para ser beneficiario.

El cumplimiento de los fines previstos en la ley N° 9.723 fue refrendado, modificado y ampliado por distintas disposiciones dictadas posteriormente, ya sea de carácter general o específico, tendientes no sólo a la creación de nuevas viviendas, sino también a la recuperación de zonas pobres o sujetas a la influencia negativa de la naturaleza, además de construir con algún otro destino especial.

A continuación se verán someramente las principales normas en la materia.

Disposiciones de carácter general

La ley N° 9.876 de 15 de setiembre de 1939 estableció un régimen de préstamos combinados entre el Instituto, el Banco Hipotecario y el Banco de la República, en la que se dispone que el precio total de cada vivienda no podrá exceder los \$ 4.000.00 en Montevideo y de \$ 2.500.00 en el resto

del país, rigiéndose el resto de trámites y condiciones, en general, por las mismas normas de la ley de 19 de noviembre de 1937.

El Decreto Ley N° 10.153 de 8 de mayo de 1942, aumentó el tope en Montevideo a \$ 4.500,00 y posibilitó al Banco Hipotecario realizar préstamos al Instituto hasta por el 75 % del costo de las viviendas, y hasta por \$ 1:500.000,00 para viviendas individuales y \$ 1:500.000,00 para viviendas colectivas.

El art. 1° del Decreto Ley N° 10.453 de 26 de noviembre de 1943 modificó nuevamente los términos de las leyes de 15-9-39 y 8-5-42. El total del préstamo del Banco llega siempre a \$ 3:000.000,00, pero destinando \$ 1:200.000,00 para Montevideo y \$ 1:800.000,00 para el Interior, fijando el valor máximo de cada vivienda, en todo el país, en \$ 4.500,00.

La ley N° 10.545 de 24 de octubre de 1944, con fines específicos, aumentó los topes de \$ 1:200.000,00 y \$ 1:800.000,00 a \$ 1:425.000,00 y \$ 1:980.000,00.

La ley N° 10.837 de 21 de octubre de 1946, permite al Banco Hipotecario prestar a INVE \$ 20:000.000,00 v/n, a razón de \$ 2:000.000,00, anuales con destino a casas colectivas o individuales, barrios organizados y viviendas rurales, a razón de \$ 800.000,00 anuales para Montevideo y \$ 1:200.000,00 para el Interior. El Instituto debe adquirir los terrenos necesarios y destinar las viviendas a arrendamiento. Los beneficiarios deben ser casados o con familia a su cargo, y el máximo ingreso no superar los \$ 150,00 mensuales. El precio total máximo será de \$ 7.200,00 en Montevideo, y \$ 4.200,00 en el Interior.

En materia de expropiaciones de carácter general, la ley N° 10.534 de 16 de octubre de 1944 faculta al Poder Ejecutivo a adquirir bienes inmuebles rurales en remates públicos, que se ejecuten por falta de pago de la contribución inmobiliaria y dentro de los cuales se encuentren ubicados rancharíos o centros de población y cuyos ocupantes lo sean a título gratuito, pudiendo expropiarse cuando sean adquiridos por particulares. Previo deslinde y aparciamiento, los predios se destinarán a sus ocupantes, con una serie de requisitos y franquicias semejantes a los de las leyes de INVE, cometiéndose a este Organismo el cumplimiento de la ley.

Zonas inundables.

Existen varias disposiciones que han regulado la actuación del Instituto en esta materia.

La primera es la ley N° 9.960 de 18 de octubre de 1940, que dió recursos por \$ 300.000,00 para construir o reconstruir viviendas ubicadas en zonas inundables, siempre que esas construcciones sean el único bien que posea su propietario y éste precise la ayuda del Estado.

Por su parte, el Decreto-Ley N° 10.241 de 9 de octubre de 1942, con-

tiene una serie de importantes normas en la materia. Se establecen los procedimientos para determinar las zonas inundables del país, facultando al Instituto para realizar las expropiaciones de los inmuebles ubicados en esas zonas, cuando su valor no exceda de mil pesos, esté destinado a vivienda y su propietario necesite la ayuda del Estado, sin perjuicio de que, por razones de orden público, puedan ser extendidas las expropiaciones a la totalidad de los inmuebles de determinada zona inundable. INVE construirá viviendas en zonas cercanas no anegadizas para trasladar las familias, viviendas que deberán reunir determinadas condiciones, con tendencia a la creación de pequeñas chacras. Esas viviendas serán ocupadas por las personas residentes en los inmuebles expropiados, las cuales deberán tener precaria situación económica y buena conducta. La ley prevé asimismo las normas de adjudicación de las viviendas y el pago de la indemnización por la expropiación o el cobro de las nuevas viviendas en cuotas, previéndose también su arrendamiento.

Finalmente, la ley N° 12.710 de 5 de mayo de 1960 declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles necesarios para recuperar las zonas afectadas por las inundaciones del año 1959 para construir viviendas y servicios públicos complementarios, y entre quienes pueden designar esos inmuebles está el INVE, pudiendo construir por sí o en combinación con los Gobiernos Departamentales o Comisión Nacional Pro Ayuda a los Damnificados.

Recuperación Zonas Específicas.

La ley N° 12.433 de 30 de noviembre de 1957 le autoriza a destinar \$ 625.000,00 de sus recursos para recuperar el paraje de Isla Mala (Juan Lacaze-Colonia). A los beneficiarios se les podrá eximir del cumplimiento de los extremos de la ley de 19/11/937.

La ley N° 12.434 de 30 de noviembre de 1957 le autoriza a destinar \$ 400.000,00 de sus fondos para recuperar la zona El Caimán (Santa Lucía Canelones) para construir, de acuerdo con las disposiciones de la ley de 19/11/37, 40 nuevas viviendas.

La ley N° 12.531 de 2 de octubre de 1958 le autoriza a destinar \$ 5:000.000,00 de sus recursos para construcciones en el Barrio Sur de Montevideo, a realizarse en predios municipales. No se exige el cumplimiento de las disposiciones de arrendamiento y venta de la ley N° 9.723 de 19/11/37, y en su sustitución se requiere para ser beneficiario: 1) Buena Conducta; 2) Ciudadanía natural o legal; 3) Ingresos líquidos que no excedan de \$ 300.00 a \$ 900.00 según los casos, haciéndose extensiva esta última disposición a todas las actividades del Instituto. El alquiler no puede ser mayor del 20 % de los ingresos familiares ni menor de \$ 30,00.

Otros cometidos.

La ley N° 12.435 de 30 de noviembre de 1957 destina \$ 300.000,00, reintegrables por el Ministerio de Salud Pública a INVE, para construir el Leprosario.

La ley N° 11.496 de 27 de setiembre de 1950 estructura un régimen de construcciones de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio y Civil por un total de \$ 42;000.000,00 con destino a sus afiliados, y le comete a INVE el plan constructivo, los proyectos, licitaciones y contratos, así como la conservación y administración.

La ley N° 12.567 de 23/10/58 autoriza a realizar préstamos para viviendas a los funcionarios y ex-funcionarios hasta \$ 65.000.- cada uno, utilizándose anualmente hasta el 10 % de los recursos. El tope fue ampliado hasta \$ 150.000 por la ley N° 12.805 de 1/12/60.

Beneficiarios.

Al estudiar algunos de los cometidos del Organismo se vieron ya las condiciones exigidas en ciertos casos especiales. Se analizarán ahora los requisitos generales.

Para ser beneficiario de viviendas construídas por el Instituto, los interesados deberán acreditar:

A) Ser empleado, obrero, jubilado o pensionista. En cuanto a ingresos, la ley de creación dispone que no deben ser superiores a \$ 100,00 mensuales, o en ciertos casos excepcionales, \$ 120,00 mensuales. La ley N° 12.528 de 23 de setiembre de 1958 llevó el tope a \$ 300,00 y \$ 350,00, pero ya no se trata del ingreso del titular, sino del núcleo familiar. Esta ley dispone además que en el futuro, los topes pueden ser elevados por el Poder Ejecutivo en función del aumento del costo de vida. La ley N° 12.531 de 2 de octubre de 1958 establece escalas máximas desde \$ 300,00 a \$ 900,00 según el número de integrantes del núcleo familiar, debiéndose revisar anualmente en función de los índices de costo de vida elaborados por la Dirección General de Estadística y Censos. Actualmente rige la Resolución del Poder Ejecutivo de 21/9/61, que fijó los topes desde \$ 607,29 a \$ 1.821,87.

B) Buena Conducta.

C) Tener familia a su cargo.

D) Poseer oficio u ocupación habitual, y percibir la remuneración adecuada para el cumplimiento de sus obligaciones con el Instituto.

E) Inscripción en el Registro Cívico.

Régimen General.

A) Para tener derecho a adquirir una vivienda, debe haberse sido arrendatario por dos años, salvo en los casos de promitentes compradores de inmuebles a plazos o propietarios de terrenos. Por la ley N° 12.528 de

23 de setiembre de 1958, luego de los dos años, si por los ingresos el arrendatario puede pagar la cuota de compra y no tiene interés en hacerlo, se le fijará el nuevo alquiler de acuerdo con el valor venal, y si no lo acepta, debe irse en dos años, lo mismo que si tiene un ingreso familiar superior a \$ 500,00 mensuales y no tiene interés en ser comprador.

B) Los arrendamientos se adjudican por sorteo.

C) Nadie puede tener más de una vivienda, debiendo habitar en ella.

D) Los precios de venta, alquileres y cuotas los fija la Comisión, no pudiendo exceder, en la ley de creación, de \$ 1.000,00, el importe total de cada vivienda. Esta disposición tuvo varias modificaciones ya tratadas estableciendo, finalmente, la ley N° 12.528 de 23 de setiembre de 1958, que los precios de venta se fijarán por tasación, no pudiendo ser más del doble del costo.

E) Los pagos de compras de viviendas se hacen en cuotas, con un plazo máximo de treinta años. Esta disposición, con pequeñas variantes, mantiene el efecto de la ley de creación.

F) El adquirente deberá tomar un seguro de vida por el total que adeude, dice la ley de 19/11/37. Esta disposición fue parcialmente modificada por el art. 20 del Decreto Ley de 5 de febrero de 1943, estableciendo el seguro por un capital variable situado en el 50 % de la deuda con el Instituto; mientras que la ley N° 12.528 de 23 de setiembre de 1958 fijó ese porcentaje en el 25 %.

G) En los casos de construcciones para promitentes compradores de inmuebles a plazos, mientras no se otorgue la escritura, la finca no se podrá arrendar ni enajenar sin autorización del Instituto.

H) El adquirente casado no podrá enajenar sus derechos sin el consentimiento de su esposa.

I) Las viviendas sólo podrán ser enajenadas a personas con derecho a hacer también uso de los beneficios de la ley.

J) La conservación de las fincas será de cargo de los compradores.

K) Los importes que cada beneficiario deba pagar mensualmente, se descontarán de sus retribuciones, no pudiendo exceder del 30 % y constituyendo un crédito privilegiado.

L) En caso de muerte, la transmisión de derechos sucesorios está exenta de todo gravamen; pero el cónyuge sobreviviente no podrá ser obligado a la división de la propiedad por los herederos.

M) Se establece también el régimen que se seguirá en los casos de incumplimiento por parte de los beneficiarios.

N) En cuanto a franquicias, se exoneran de impuestos los materiales, y del impuesto inmobiliario por diez años por el total y por diez años más por el 50 %. También están exoneradas de impuestos nacionales las empresas particulares que construyan viviendas económicas, mientras ejerzan esta actividad y en proporción al capital que destinen a esos fines.

O) Las construcciones serán inembargables, salvo cuando sean deudas generadas por su edificación.

Recursos.

La ley de 19 de noviembre de 1937 establece los siguientes recursos:

A) Fondos presupuestales.

B) Donaciones, herencias o legados.

C) El producto de arrendamientos o ventas que realice.

Posteriormente, estos recursos fueron ampliados por la vía impositiva.

La ley N° 10.837 de 21 de octubre de 1946 creó el impuesto del 5 % al mayor valor de los inmuebles. La ley N° 11.118 de 6 de setiembre de 1948 dió al Instituto la libre disposición de esos recursos, pudiendo aplicarlos directamente a la conservación y construcción de viviendas económicas, y mientras no lo haga, previa autorización del Poder Ejecutivo, podrá colocarlos en la forma que estime más conveniente.

La ley de 8 de enero de 1957 congeló este recurso en lo recaudado en el año 1955, y finalmente, la ley de 7 de diciembre de 1961, en su art. 53 establece que en 1962, INVE percibirá lo recaudado por concepto del 5 % en 1955 más el 30 %, aumentando a partir del año 1963, en un 5 % por año.

El art. 6° de la ley N° 11.924 de 27 de marzo de 1953 creó el impuesto del 6 % sobre las transferencias de fondos al exterior, destinando el 1 % para INVE.

Y por último, la ley de 7 de diciembre de 1961, en su art. 68, al crear un impuesto del 17 % sobre la venta de televisores, sus repuestos y accesorios, destina al Instituto \$ 3:000.000,00 anuales de su producido.

13) ADMINISTRACION OBRAS SANITARIAS DEL ESTADO

Por convenio celebrado el 3 de diciembre de 1948 entre el Gobierno de la República y la Compañía de Aguas Corrientes Ltda. se realizó la compraventa de esta última.

La ley N° 11.357 del 19 de octubre de 1949 ratificó dicho convenio, fijándose el precio de compra en tres millones de libras esterlinas, con ciertas variaciones sometidas a ajuste, importe que será abonado con cargo al saldo en libras esterlinas, que a la fecha de esta ley, mantiene el Banco de la República Oriental del Uruguay, en el Banco de Inglaterra.

Mientras no se dictara la ley orgánica del nuevo servicio, se autoriza al Poder Ejecutivo a designar un Administrador General del mismo bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas.

Para el pago al Banco de la República de las sumas que abone en libras esterlinas, se autoriza la emisión de una deuda denominada "Bonos

de Aguas Corrientes del Uruguay” hasta 20 millones de pesos nominales al 5 % de interés anual y 1 % de amortización acumulativa. La emisión de estos bonos deberá realizarse en el país y su tipo de colocación no podrá ser inferior al 90 % del valor nominal.

El 19 de diciembre de 1952 por ley N° 11.907 se crea como servicio descentralizado del Ministerio de Obras Públicas la “Administración de las Obras Sanitarias del Estado”.

Los cometidos fundamentales de O. S. E. serán la prestación del servicio de agua potable y de alcantarillado en todo el territorio de la República. Se exceptúa el servicio de alcantarillado del Departamento de Montevideo que sigue a cargo del Gobierno Departamental del mismo.

Constituye el capital original del organismo, el patrimonio que se adquirió a la Compañía de Aguas Corrientes Ltda. y los bienes afectados por la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas a la explotación de agua potable y alcantarillado en la República.

Los beneficios que se obtengan en la explotación de los servicios se destinarán en primer término al reintegro a Rentas Generales de los servicios de la deuda de creación así como de las que se haya emitido o se emitan en el futuro para saneamiento y agua potable.

De existir excedente se distribuirá así:

- a) 20 % a fondo de reserva.
- b) 20 % entre el personal.
- c) 40 % a mejoramiento de las instalaciones y material.
- d) 20 % a viviendas económicas para el personal.

De la poca posibilidad de que este hecho se produjera da idea las normas contenidas en el art. 7° y el 29° de esta ley respecto a que los déficits que se produjeran serían solventados por Rentas Generales, debiéndose efectuar la previsión correspondiente en forma anticipada en cada presupuesto a efectos de que el Poder Ejecutivo ordenara su pago por duodécimos.

La dirección y administración del Organismo se confía a un Directorio compuesto por cinco miembros electos de acuerdo a lo dispuesto por el art. 187 de la Constitución.

Se establece también la creación de una Comisión Asesora de Promociones, Faltas y Seguridad Industrial por 3 delegados del personal obrero, 3 del personal técnico y administrativo y 1 del Directorio, para asesorar a éste en las cuestiones de despidos, traslados, sanciones, calificaciones, así como en los problemas de higiene, asistencia médica, vivienda, seguridad industrial, etc.

En 1953 las leyes presupuestales de 27 de marzo y 11 de diciembre

Nros. 11.923, 12.079 respectivamente, incorporan a O. S. E. al régimen de Organismo descentralizado, que quedó caracterizado como Item 21.02.

14) FRIGORIFICO NACIONAL

Uno de los organismos más interesantes de nuestro país es el Frigorífico Nacional ya que desarrolla una función de gran trascendencia para la industria madre de nuestro país: la ganadería.

Naturaleza jurídica.

Este aspecto ha motivado grandes discusiones y se sostienen las posiciones más antagónicas.

Así para algunos es una institución de derecho privado, otros lo consideran como persona pública (ente autónomo), y otros, en posición intermedia, entienden que si bien es una persona pública, tienen características no estatales.

Esta última posición es la mantenida por el Dr. Sayagués Laso quien manifiesta: “El cometido asignado al ente no es bastante para darle carácter privado o público, no sólo por la insuficiencia del criterio finalista, sino porque sería difícil lograr acuerdo sobre si configura una actividad privada o de interés público, o un verdadero servicio público”.

“El capital del ente es suministrado inicialmente por el Estado, pero previéndose la aportación de los ganaderos, que se convertirían en accionistas y que en cierto momento tendrán su dirección efectiva (art. 4 a 9, ley 1928); su Directorio se integra en la forma prevista en la Ley N° 9737 ya citada, de fecha 17 de diciembre de 1937, que consagra una solución absolutamente incompatible con las disposiciones Constitucionales relativas a entes autónomos; el ente aprueba por sí su presupuesto de gastos (artículo 26° inc. E, Ley 1928), o sea también un régimen incompatible con lo dispuesto para los Entes Autónomos en el art. 193 de la Constitución; y la responsabilidad de sus Directores se equiparó a la de los Directores de Entes Autónomos (art. 32, ley citada), lo cual implica que para el legislador no eran tales, porque de lo contrario el precepto era inútil y redundante”.

“Todas estas circunstancias vuelven imposible considerar al Frigorífico un ente autónomo, salvo que se sostenga la inconstitucionalidad de tales disposiciones. Pero en tal caso, en lugar de analizar la estructura del ente para apreciar su naturaleza institucional, como corresponde, se empezaría por establecer como verdad fuera de controversia que es un ente autónomo, siendo esto precisamente lo que debe demostrarse”.

“Pero también incurren en un error quienes basándose en la conclusión anterior, sostienen que el Frigorífico es una institución puramente pri-

“vada. Y es una equivocación, porque sólo cerrando los ojos a la realidad puede negarse que el ente actúa bajo un régimen intenso de derecho público”.

Fácil es demostrarlo.

El Frigorífico fue creado por ley; dispone de monopolios (art. 2º, ley 1928); para formar su capital inicial se recurrió al impuesto y a la emisión de Deuda Pública (art. 4º y 5º); tiene poder reglamentario limitado (art. 21 y 26 inc. D y P); está sujeto a tutela del Poder Ejecutivo (art. 25, 27 y 26 incs. G, I, J y Ñ); puede recurrir a la expropiación (art. 22 y 26 inc. G); goza de exenciones impositivas y del beneficio de inembargabilidad (art. 23 y 30); etc.

“Todas estas características son propias de las personas públicas y no se conciben en instituciones puramente privadas. El Frigorífico actúa bajo normas de derecho público y no puede negarse su calidad de persona pública”.

“Pero, repito, esto no quiere decir necesariamente que sea un organismo del Estado, que integre la estructura estatal”.

“Por consiguiente, entiendo que el Frigorífico es una persona pública, no estatal, solución que sin esfuerzo ni violencia interpretativa alguna permite la correcta aplicación de su estatuto orgánico”.

Ley de creación.

El 6 de setiembre de 1928 se dictó la ley N° 8282 creándose el Frigorífico Nacional “con el objeto de industrializar, exportar, guardar en depósito y vender productos y sub-productos de las industrias agropecuarias”.

El Frigorífico, de acuerdo al art. 2º de la Ley tiene el monopolio de la faena de los animales bovinos, ovinos y porcinos destinados al abásto de Montevideo.

El Frigorífico podrá vender la carne y sub-productos industrializados o no a los abastecedores, carniceros y aún directamente al público, rigiendo esta autorización para la venta a otros países.

Corresponde a los Municipios respectivos la fijación de tarifas máximas para la venta al público, en el país, de la carne y los sub-productos, por parte del Frigorífico Nacional.

Queda absolutamente prohibido al Directorio del Frigorífico, entrar en convenio con otras instituciones frigoríficas, respecto a precios de compra y venta, así como a adquirir ganados a precios reservados. Cualquier otro comercio con empresas frigoríficas deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo.

Las utilidades líquidas se distribuirán de la siguiente manera: el 50 % para prorratar entre los bonos de retorno; el 25 % para dividendo de las acciones y el 25 % para ser distribuido entre los obreros y empleados.

Las operaciones de compra de ganado se documentan por medio de un boleto de retorno, expedido al propietario, con derecho a la prorrata de las utilidades líquidas que se obtengan.

El importe correspondiente a cada ganadero se acreditará en su cuenta corriente y cuando llegue al valor escrito de una o más acciones, éstas se entregarán en canje.

La ley también autoriza al Poder Ejecutivo a emitir un empréstito de cinco millones de pesos que se denominarán "Empréstito Interno Frigorífico Nacional" al 6 % de interés anual y 1 % de amortización acumulativa.

El servicio del empréstito se atenderá con el producido de un impuesto que se cree de medio milésimo por cada kilo de animal en pie, que pagará el vendedor en todas las operaciones de compra-venta que se realicen en las tabladas del país o directamente por los frigoríficos, fábricas, mataderos, faenadores de ganado vacuno y ovino, destinados al abasto o a la exportación. El remanente del impuesto se aplicará a amortizaciones extraordinarias de la deuda.

El empréstito no podía destinarse a otro fin que a la construcción del Frigorífico y, una vez terminado éste, podía aplicarse al giro de los negocios.

El Frigorífico puede emitir acciones que se destinarán también, en primer término a la construcción del Frigorífico, sin perjuicio de destinar el remanente al giro de sus negocios. Las acciones se emitirán por su valor escrito y gozarán de un interés de hasta el 6 % anual, cuando las utilidades lo permitan.

El Estado adquirirá acciones con el monto efectivo de la colocación del empréstito que se indicó anteriormente y tendrá preferencia en la adquisición. Las demás acciones serán entregadas de acuerdo a los ganaderos, según el sistema del boleto de retorno.

La dirección y administración del Frigorífico mientras las acciones no alcancen a un millón de pesos, corresponderán a un Directorio compuesto por 5 miembros, el Presidente designado por el Consejo Nacional de Administración, un vocal por el Concejo Departamental de Montevideo, un titular y 2 suplentes por Concejos Departamentales del litoral e interior, un titular y 2 suplentes por los afiliados a la Asociación Rural y un titular y dos suplentes por los afiliados a la Federación Rural.

Cuando las acciones lleguen a un millón de pesos y el número de accionistas a mil, por lo menos, éstos elegirán dos titulares y cuatro suplentes. Si llegan a dos millones y a dos mil los accionistas designarán cuatro titulares y ocho suplentes. El Directorio sería entonces definitivo y estaría compuesto de 7 miembros, ya que cesarían en sus funciones los representantes de las instituciones rurales.

La duración del mandato de los Directores es de 4 años.

Leyes posteriores.

Ley N° 8.552. — Se autoriza al Frigorífico Nacional para aplicar al giro de sus negocios hasta un millón de pesos del empréstito cuya emisión autoriza la ley de creación del Organismo.

Decreto-ley N° 9.023. — Se amplía en cinco millones de pesos el “Empréstito Interno Frigorífico Nacional”.

Decreto-ley N° 9.029. — Amplía hasta en dos millones el empréstito a que se refiere el art. 4° de la ley de creación.

Ley N° 9.295. del 3 de Marzo de 1934.

Modifica la forma de integración del Directorio que será de 5 miembros; el Presidente por el Poder Ejecutivo, un vocal por el Municipio de Montevideo, un vocal por los Municipios del interior y dos vocales por los ganaderos accionistas.

Además, se rebaja a 500 el límite de accionistas para designar dos titulares y cuatro suplentes del Directorio.

Ley N° 9.371, del 3 de Marzo de 1934.

De acuerdo a esta ley se modifica el art. 27° de la ley de creación autorizándose ahora al Directorio a concertar convenios con otras instituciones frigoríficas en beneficio de la producción, mediante la aprobación del Poder Ejecutivo.

Además, se cambia el régimen de distribución de utilidades. Las mismas deben destinarse íntegramente, de acuerdo a esta ley, a cubrir el costo de la sede industrial del organismo y el crédito abierto en el Banco República. Cubiertos estos compromisos se podrán distribuir así: 25 % para fondo de reserva; 25 % para dividendo efectivo de las acciones y 50 % para prorratear entre los Bonos de Retorno.

Ley N° 9.677 del 7 de Agosto de 1937.

Autoriza al Poder Ejecutivo a emitir hasta dos millones de pesos en total denominados “Empréstito Interno Frigorífico Nacional”, con destino \$ 1:300.000.- al giro del Frigorífico y \$ 700.000.- para obras y maquinaria en la “Sociedad Anónima Industrias Unidas Casa Blanca” afiliado al Frigorífico Nacional.

Ley N° 9.737 del 17 de Diciembre de 1937.

Nuevamente se modifica la forma de integración del Directorio, estableciéndose que sus 5 miembros se designarán de la siguiente manera: el

Presidente, por el Poder Ejecutivo de una terna que presentarán de común acuerdo, la Federación y la Asociación Rural; uno por el Departamento Ejecutivo del Municipio de Montevideo; un titular y un suplente por los Departamentos Ejecutivos de los Municipios del Interior y dos representantes de los ganaderos accionistas.

Ley N° 10.040 del 15 de Agosto de 1941.

Se eleva de doce a catorce millones el capital del Frigorífico y, a tales efectos, se aumenta en dos millones las autorizaciones de emisiones del Empréstito Interno Frigorífico Nacional.

Ley N° 11.214 del 4 de Enero de 1949.

Se amplía el Empréstito Interno Frigorífico Nacional en \$ 3:500.000.-, destinado a la ampliación del capital en giro del Organismo.

Ley N° 12.118 de 6 de julio de 1954.

Autoriza la emisión de \$ 7:000.000,00 de títulos “Bonos Frigorífico Nacional - Abasto de Montevideo”, para la cancelación de compras de ganado; y amplía en \$ 6:000.000,00 la deuda “Empréstito Interno - Frigorífico Nacional”, para constituir el capital de giro a fin de atender las necesidades de la comercialización del abasto de carne en el Departamento de Montevideo.

Ley N° 12.233 de 28 de octubre de 1955.

Autoriza la emisión de \$ 18:000.000,00 de títulos “Fomento Ganadero” a los efectos de fomentar la producción pecuaria, de ganado tipo abasto y exportación.

Ley N° 12.263 de 3 de enero de 1956.

Establece que los Directores terminarán su mandato con el período constitucional de Gobierno, pero permanecerán en sus funciones hasta que sean nombrados sus sucesores.

Ley N° 12.362 de 3 de enero de 1957.

Modifica la distribución de utilidades fijando un 25 % para el personal, y el 75 % restante para cubrir pérdidas anteriores. De haber remanente, el 25 % se destina a Fondo de Reserva, el 25 % para dividendo de las acciones, y el 50 % para prorratar entre los Bonos de Retorno.

Ley N° 12.475 de 17 de diciembre de 1957.

Amplía la Deuda “Empréstito Interno - Frigorífico Nacional” en

\$ 40:000.000,00 para ampliación de capital. Además de algunas importantes normas respecto a la comercialización, modifica nuevamente la distribución de utilidades, destinando el 25 % para el personal y el 75 % para amortizaciones extraordinarias de documentos bancarios, el reintegro de pérdidas anteriores, y mejoras en la planta industrial.

Se modifica también, nuevamente, la integración del Directorio, quedando constituido por: un representante del Poder Ejecutivo, que ocupará la presidencia; dos representantes de los productores remitentes y accionistas; un representante del Concejo Departamental de Montevideo; y uno del personal del Organismo.

Ley N° 12.541 de 16 de octubre de 1958.

Es una ley muy importante que terminó un largo período de paralización y que estableció el régimen de la escala móvil para las ventas del Frigorífico. Además, autoriza al Banco de la República a realizar un préstamo al Poder Ejecutivo por \$ 10:000.000,00 para que éste salde las deudas que los Organismos públicos mantenían con el Frigorífico Nacional.

Decreto de 5 de junio de 1959.

Importante decreto que elimina el monopolio del abasto en Montevideo por parte del Frigorífico Nacional, autorizando a hacerlo también a abastecedores particulares. El Organismo mantuvo sólo el monopolio de la faena para el abasto.

15) CONAPROLE

La Cooperativa Nacional de Productores de Leche, tiene a su cargo el abastecimiento de leche pasteurizada a Montevideo en régimen de monopolio legal y la elaboración de productos lácteos en libre concurrencia.

Fue creada por la ley N° 9.526 de 14 de diciembre de 1935 y comenzó sus actividades el 1° de junio de 1936.

Anteriormente existían en Montevideo 6 empresas que recibían leche de los productores rurales y la higienizaban, desarrollando, dos de ellas, actividad pasteurizadora e industrializadora.

La ley mencionada autorizó la expropiación de las empresas existentes, a favor de Conaprole, al valor de tasación más un 20 % como única indemnización.

Los recursos para abonar el importe de las expropiaciones se obtuvieron con una emisión de obligaciones cotizables públicamente y con la garantía del Estado.

El servicio de intereses y la amortización de esta deuda se cubre incluyendo dentro del costo de pasteurización el importe del mismo.

a) *Régimen Jurídico.*

Como su nombre lo indica se trata de un organismo cooperativo regido, fundamentalmente, por su ley de creación y la N° 10.707 de 9 de enero de 1946.

La afiliación a esta cooperativa es libre pues todo productor de leche de cualquier zona del País, con tambo habilitado, podrá remitir su producción.

Conaprole es dirigida y administrada por un Directorio compuesto de siete miembros, cinco elegidos por los socios cooperadores, uno designado por el Poder Ejecutivo y otro por el Concejo Departamental de Montevideo, los que duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones.

La fiscalización de las actividades de la Cooperativa está cometida a un Síndico nombrado por el Banco de la República.

Además la ley creó otro órgano con funciones de asesoramiento: la Asamblea de Productores, compuesta de 29 miembros. Entre otras funciones tiene la de aprobar la gestión económico-financiera del Directorio e, incluso, por 2/3 de votos del total de sus integrantes, puede emitir votos de censura al Directorio.

b) *Régimen económico.*

El artículo 1° de la ley de creación, establece a favor del organismo, la centralización de la higienización y pasteurización de la leche destinada al consumo de Montevideo. En cuanto a la industrialización, por el mismo artículo se determina que se realizará en régimen de libre competencia.

Este monopolio jurídico de la pasteurización se mantendrá hasta que la Cooperativa se haya liberado totalmente de sus obligaciones por pago de expropiaciones. Pero por la gran inversión exigida, la escasa rentabilidad, la tecnificación requerida y el hecho de agrupar la casi totalidad de los productores de la cuenca lechera, hacen que ese monopolio continuará de hecho.

1) *Precios.*

Materia Prima

Rigen dos formas de fijación de precios para la leche adquirida, que pueden ser: a) para el consumo de Montevideo y b) para la industria.

El primero es fijado por la Comisión Honoraria de la Leche, organismo legal compuesto por 5 miembros designados: uno, por el Poder Ejecutivo, que la preside; uno, por el Concejo Departamental de Montevideo; uno, por la Asamblea de Productores; uno, Médico Veterinario por la Facultad de Veterinaria y uno, Ingeniero Agrónomo, por la Facultad de Agronomía.

Este precio se determina semestralmente y de acuerdo a los términos legales, debe ser justo y razonable.

En cuanto a la leche para la industria, su precio es fijado por el Directorio de Conaprole en forma independiente, teniendo en cuenta el costo de producción del tambo y los precios de venta de los productos elaborados.

Costo de pasteurización.

Por el artículo 6º de la ley N° 10.707, Conaprole está obligada a “vender la leche pasteurizada, en planchada y en las estaciones de concentración, al precio estrictamente de costo”.

Este precio, “se calculará sobre el servicio de pasteurización de la leche para el consumo y comprenderá el precio pagado al productor, los gastos de pasteurización y los demás a que está obligada la Institución. Será fijado por una Junta de Contadores de tres miembros, designados, uno, por el Concejo Departamental de Montevideo; uno por el Banco de la República; y uno, por la Inspección General de Hacienda”.

1) *Precios de venta.*

El Poder Ejecutivo, previos los asesoramientos del caso, fija los precios en planchada, puestos de venta y repartos a domicilio. Como normalmente el Estado subsidia la leche, el precio de venta es el costo menos ese subsidio.

2) *Régimen de cuotas.*

Cada productor tiene fijada una cuota de leche para abastecer el consumo. Esta cuota se forma con una cuota inicial que se asigna a todo nuevo productor, que luego se va aumentando o disminuyendo, semestralmente, en función del cumplimiento diario de la misma y las variaciones que se produzcan en la venta de leche al consumo.

La cuota puede ser libremente comercializada, total o parcialmente, entre los productores.

I N D I C E

I) <i>Los entes autónomos y descentralizados y la Administración</i>	3
II) <i>Evolución institucional</i>	9
III) <i>Nociones Generales de cada organismo</i>	
1) Banco de la República Oriental del Uruguay	29
2) Banco Hipotecario del Uruguay	41
3) Banco de Seguros del Estado	45
4) Usinas y Teléfonos del Estado	47
5) Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland	51
6) Administración de Ferrocarriles del Estado	53
7) Instituto Nacional de Colonización	54
8) Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea	59
9) Servicio Oceanográfico y de Pesca	60
10) Caja Nacional de Ahorro Postal	63
11) Administración Nacional de Puertos	63
12) Instituto Nacional de Viviendas Económicas	66
13) Administración Obras Sanitarias del Estado	72
14) Frigorífico Nacional	74
15) Cooperativa Nacional de Productores de Leche	80