

## CASOS DE ESTATIZACIÓN Y DESESTATIZACIÓN\*

Mariel Lorenzo Pena\*\*

**RESUMEN:** *El objetivo en estas breves páginas es relevar en primera instancia las personas públicas no estatales actuales y aquellas cuya existencia es pasada.*

*Seguidamente se analizarán aquellos casos de estatización, es decir, empresas y/o actividades a cargo o en manos de particulares que fueron «absorbidas» por el ámbito público.*

*Por otra parte, se analizarán aquellos casos que correspondan a «desgajes» de competencias estatales, que se trasladan -por la creación misma de la persona pública no estatal- a dicho ámbito. En estos casos tratará de visualizar cómo continúa el Estado envuelto en dicha actividad desgajada mencionando para ello los responsables de su dirección y/o administración y los controles a los que son sometidas.*

*No es objeto de este trabajo el estudio de la naturaleza, organización, recursos y demás elementos de las personas públicas no estatales, así como tampoco su distinción con las personas públicas estatales. Sin perjuicio de ello se realizará un breve encuadre teórico.*

*La metodología utilizada para el relevamiento mencionado consistió en la revisión de doctrina y jurisprudencia, así como de normativa relacionada al tema, utilizando para ello las bases de datos de IMPO y La Ley*

\* El presente artículo es una adaptación del trabajo académico realizado como parte de la aprobación del curso «Actividad empresaria en el sector público» a cargo del Prof. Javier Paolino en el contexto del LL.M –Máster en Derecho– de la Universidad de Montevideo. Se cuenta con la autorización de la mencionada Universidad para realizar esta publicación. La autora agradece especialmente al Prof. Pablo Genta, Coordinador Académico de Máster y Postgrados por dicha autorización. Agradece además a los Dres. Lourdes Pérez y Andrés Cerrone, compañeros del curso mencionado, con quienes se realizaron innumerables intercambios a los efectos de afinar el listado actual de personas públicas no estatales.

\*\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la UdelaR. Aspirante a Profesora Adscripta en Derecho Público I (Constitucional) por la UdelaR. Cursando Maestría LL.M. –Máster en Derecho– por la Universidad de Montevideo. Profesora Ayudante (Grado I) de Principios de Derecho Constitucional y Teoría del Estado (UdelaR). Correo electrónico: mariel.lorenzo.pena@gmail.com

Uruguay. En todos los casos en dónde fue encontrado uno, se consultó el sitio web oficial de cada uno de estos organismos.

**PALABRAS CLAVES:** *Personas públicas no estatales. Estatización. Desestatización.*

**ABSTRACT:** *The goal of these few pages is to relieve the current non-state public entities and those whose existence is passed. Cases of nationalization, in other words, cases in which businesses and / or activities in private hands were “absorbed” by the public sector will be analyzed.*

*Moreover, cases of denationalization, those cases that correspond to “parts” of state powers, which are moved -for the very creation of the non-State public person in this area- will be discussed. In these cases, the goal is to try to visualize how the state continues involved in such activity falling apart, mentioning for it the people responsible for its management and/or administration and the controls to which they are subjected.*

*No object of this work is the study of nature, organization, resources and other elements of non-state public entities, nor their distinction with the state public entities. Notwithstanding, a brief theoretical framework will be made.*

*The methodology used for the survey mentioned was the review of doctrine and jurisprudence, as well as regulations related to the subject, using databases of IMPO and La Ley Uruguay. In all cases where one was found, the official website of each of these agencies was consulted.*

**KEY WORDS:** *Non-state public persons. Nationalization. Denationalization.*

## 1. ENCUADRE TEÓRICO

Suele sostenerse que las personas públicas no estatales poseen su fundamento constitucional en el artículo 191 de la Carta Magna, el que, al regular la obligación de publicar periódicamente los estados contables que reflejen la vida financiera, incluye dentro de los organismo obligados «en general, [a] todas las administraciones autónomas con patrimonio propio».

Su aparición se remonta a la década de 1920 y si bien existieron muchas dudas teóricas sobre su caracterización, fue el Prof. Sayagués el primero en consolidar dicha categoría.

La existencia misma de estas organizaciones es justificada por lo general en la búsqueda de flexibilización de los controles propios de las actividades y organizaciones estatales, en aras de la eficiencia y eficacia.

Con mayor o menor concordancia en su denominación, los diferentes autores actualmente caracterizan las personas públicas no estatales en base a los siguientes elementos:

- a) son creadas por ley;
- b) se regulan por el derecho público (si bien puede sostenerse que poseen aspectos de regulación mixta);

- c) desarrollan cometidos generales o de interés público;
- d) poseen potestades jurídicas *fuertes* (como por ejemplo coacción para la afiliación o la integración de su capital);
- e) en su dirección participan representantes estatales y de los interesados directamente;
- f) están sometidas a control estatal;
- g) su patrimonio y su régimen financiero es particular (por ejemplo su presupuesto es proyectado y aprobado por la propia entidad);
- h) el personal que contrata se rige por el derecho laboral, privado y/o comercial, pero en general no son considerados funcionarios públicos;
- i) poseen determinados privilegios (ejemplo su deuda constituye título ejecutivo);
- j) la responsabilidad penal se ve agravada en muchos casos; y
- k) las contrataciones que realice no se encuentran alcanzadas por la normativa general aplicable a las Administraciones Públicas.

Aún con el riesgo de copiar burdamente las realidades consagradas en otros regímenes jurídicos (Paolino, 2008:185) la existencia de estas organizaciones fue en aumento a medida que el siglo avanzó. De la misma manera avanzó también el desdibujamiento de sus características principales.

## 2. PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES ACTUALES Y NO ACTUALES

Relevado el panorama actual de las personas públicas no estatales, se concluye que las existentes en el presente son las siguientes 41:

**Tabla 1: Personas públicas no estatales actuales**

Administración del Mercado Eléctrico (ADME)
Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE)
Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB)
Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios (CJPPU)
Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS)
Centro Ceibal para el apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia (Plan Ceibal)
Centro de Estudios Fiscales (CEF)
Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM)
Colegio Médico del Uruguay (CMU)
Colegio Veterinario del Uruguay (CVU)
Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (CHLAEP)
Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer (CHLCC)

Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular (CHSC)
Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)
Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE)
Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB)
Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)
Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)
Fondo de Cesantía y Retiro para los Trabajadores de la Construcción (FOCER)
Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera (FFDSAL)
Fondo de Solidaridad (FS)
Fondo Nacional de Música (FONAM)
Fondo Nacional de Recursos (FNR)
Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (Uruguay XXI)
Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)
Instituto Nacional de Calidad (INACAL)
Instituto Nacional de Carnes (INAC)
Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP)
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED)
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)
Instituto Nacional de la Leche (INALE)
Instituto Nacional de Logística (INALOG)
Instituto Nacional de Semillas (INASE)
Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)
Instituto Plan Agropecuario (IPA)
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)
Parque Científico y Tecnológico de Pando (PCTP)
Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM)

Fuente: elaboración propia.

## 2.1. Casos dudosos

El relevamiento realizado conllevó el estudio de la naturaleza de cinco organizaciones cuyas particularidades no permiten catalogarlas «al 100%» como personas públicas no estatales<sup>1</sup>.

### **Comisión Nacional Honoraria para la Lucha contra la Hidatidosis**

La Ley N° 13.459 de 09 de diciembre de 1965 en la redacción dada por la Ley N° 16.106 de 24 de enero de 1990 establece que la misma funcionará en el ámbito del Ministerio de Salud Pública integrada por el Ministro de Salud Pública, que la presidirá, un delegado del Ministerio de Salud Pública (Sección Zoonosis), un delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección de Servicios Veterinarios), un delegado del Ministerio del Interior, un delegado de la Facultad de Medicina, un delegado de la Facultad de Veterinaria, un delegado de la Administración Nacional de Educación Pública, un delegado de las Intendencias Municipales, un delegado de la Sociedad de Medicina Veterinaria del Uruguay, dos delegados designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de organizaciones representativas de los empresarios rurales y cinco delegados regionales de las Comisiones Departamentales Honorarias de la Lucha contra la Hidatidosis.

Si bien en su funcionamiento se asimila a una persona pública no estatal, referencias normativas posteriores (artículo 133 de la Ley N° 17.556 de 18 de setiembre de 2002 y artículo 308 de la Ley N° 17.930 de 19 de julio de 2005) permiten sostener que la misma no conforma la categoría en estudio.

### **Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad**

Creada por la Ley N° 16.095 el 26 de Octubre de 1989, si bien posee personería jurídica –conforme su artículo 10-, funcionaba bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud Pública.

Actualmente se encuentra regulada por la Ley N° 18.651 de 19 de febrero de 2010, la que mantiene su personería jurídica, indicando que su naturaleza es de entidad pública de derecho privado, la que funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social.

La misma está integrada por el Ministro de Desarrollo Social que la presidirá, o un delegado de éste, que tendrá igual función, un delegado del Ministerio de Salud Pública, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura, un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un delegado de la Facultad de Medicina, un delegado del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, un delegado del Congreso de Intendentes, un delegado de la Facultad de Odontología, un delegado del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, un delegado del Banco de Previsión Social, un delegado del Banco de Seguros del Estado, un delegado de la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata, un delegado de la Facultad de Ciencias Sociales, otros delegados por Facultades o áreas cuando así lo requiera la Comisión Honoraria, un delegado de cada una de las asociaciones de segundo grado de personas con discapacidad, que posean personería jurídica vigente o en trámite.

Conforme las referencias normativas indicadas, se entiende que la misma no es persona pública no estatal.

<sup>1</sup> Un estudio más exhaustivo de las mismas excede el objetivo del presente trabajo.

## Instituto Pasteur Montevideo

La Ley N° 17.792 de 14 de julio de 2004 autoriza al Poder Ejecutivo y a la Universidad de la República a constituir, conjunta o separadamente, una fundación con el «Institut Pasteur» de París -República Francesa-. Dicha fundación tendrá como fines principales la «realización y difusión de investigaciones científicas y tecnológicas en el campo de la salud humana y su objeto será acorde al del «Institut Pasteur»».

Como puede apreciarse, si bien en su objetivo puede tener similitudes con las finalidades de una persona pública no estatal, la norma la regula como fundación, por lo que puede entenderse que corresponde en principio la aplicación del derecho privado.

## Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata

La Ley N° 11.139 de 1948 creó el Patronato del Psicópata.

El mismo está dirigido por una Comisión Honoraria integrada en la actualidad – conforme lo establecido por el Decreto Ley N° 15.594- por el Director del Programa de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, el Inspector de Psicópatas, los Directores del Hospital Psiquiátrico y de la Colonia de Asistencia Psiquiátrica «Doctores Bernardo Etchepare y Santín Carlos Rossi», el Profesor de Clínica Psiquiátrica de la Facultad de Medicina, un representante de la Sociedad de Psiquiatría a propuesta de esta y tres representantes de la comunidad, uno de los cuales deberá ser abogado y otro contador.

Si bien en su funcionamiento parecería ser una persona pública no estatal, la referencia establecida en su norma de creación respecto a que el Ministerio de Salud Pública proporcionará de su personal, a la Comisión Honoraria, los funcionarios que realicen las tareas de contabilizar el movimiento de fondos así como las demás tareas administrativas, parece confirmar que no posee tal naturaleza.

## FONDES

El Fondo para el Desarrollo (FONDES) sustituye al *viejo* Fondo para el Desarrollo creado por el Decreto N° 341/011 que era administrado por un Comité de Supervisión integrado por los Ministros de Economía y Finanzas, Industria Energía y Minería, Trabajo Seguridad Social y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

La Ley N° 19.337 consagra la exoneración tributaria del mismo, así como la inembargabilidad de sus bienes, regulando dos particiones bien diferenciadas una administrada por el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) y la otra administrada por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

Por otra parte, el artículo 3ero de la misma establece cometidos generales adicionales «a los cometidos específicos de cada órgano encargado de la administración de las dos particiones definidas en la presente ley y especificados por la misma».

Sin embargo, no establece la ley la naturaleza de persona pública no estatal, por lo que en principio no puede incluirse en la categoría en estudio.

## 2.2. Casos inexistentes en la actualidad

Con una metodología similar a la utilizada para relevar las personas públicas no estatales actuales, se investigó sobre aquellas personas que existieron como tales, pero que ya no existen (23 casos<sup>2</sup>). El resultado al que se arribó es el siguiente:

**Tabla 2: Personas públicas no estatales inexistentes en la actualidad.**

Consejo Central de Asignaciones Familiares
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para personal de la construcción (CHAMSEC)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para obreros del puerto de Montevideo (CHASEOP)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la madera (CHASEM)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para los trabajadores de la industria metalúrgica (CHASEIMA)
Comisión Administradora de los Servicios de Estiba (CASE)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para los trabajadores y patronos del transporte automotor (CHASITA)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la industria textil (CHAMSETIT)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la industria gráfica, papelería y periodística (SEIGA)
Caja de Compensación por Desocupación en la industria frigorífica del interior (CCDIF)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para tripulantes de buques mercantes y de pesca (CHASEPE)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la aguja (CHAMSETA)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la bebida (CHAMSETB)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la industria del vidrio (CHAMSEIV)
Comisión Honoraria Administradora de Asistencia Médica y Seguro de Enfermedad para trabajadores de la industria del cuero (CHAMSEIC)
Comisión Honoraria Administradora del Seguro de Enfermedad e Invalidez de los trabajadores gastronómicos y de la industria del dulce (CHASEITGID)

<sup>2</sup> Corresponde aclarar que el Laboratorio de Análisis y Ensayos (LAE) fue sustituido por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) que subsiste en la actualidad. Caso similar es el del Centro para la Inclusión Tecnológica y Social (CITS) que fue absorbido por el Centro para el apoyo a la Enseñanza de la Niñez y la Adolescencia (Plan Ceibal).

Instituto Nacional de Abastecimiento (INA)
Laboratorio de Análisis y Ensayos (LAE)
Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE)
Centro para la Inclusión Tecnológica y Social (CITS)

Fuente: elaboración propia.

### 2.3. Análisis temporal

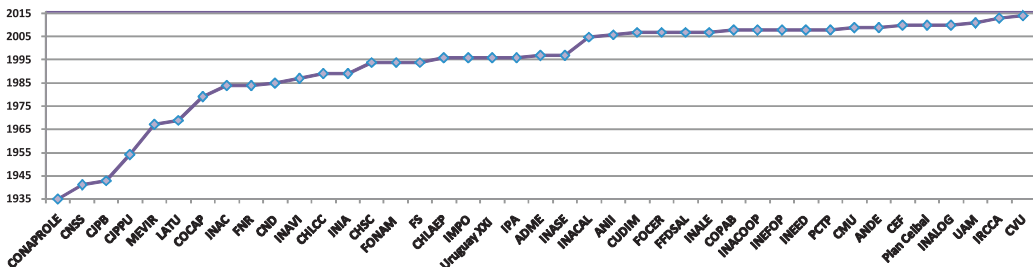
No es poca la doctrina que establece la existencia de épocas en la creación y proliferación de las personas públicas no estatales.

Así, Biasco (2001:89) plantea que pueden diferenciarse cuatro períodos fundacional, auge y desarrollo, declinación y creación de nuevos tipos; mientras que Delpiazzo (2006:155 a 161) identifica los orígenes y desarrollo, la crisis y el auge y desdibujamiento.

Por su parte, Ruocco (2011: 247 a 250) diferencia las siguientes etapas: fundacional, de formulación, de desviación, del gobierno de facto, de concertación, del encuentro entre estatistas y no estatistas (que prefiere llamar de transformación) y la etapa de reformulación y proliferación.

Más allá de considerar que existieron auges y podrían esbozarse las épocas reseñadas, si se toma en cuenta el año de creación de cada –considerando las 41 personas públicas no estatales actuales-, podría afirmarse que la tendencia de creación ha sido una constante, como lo refleja la siguiente gráfica:

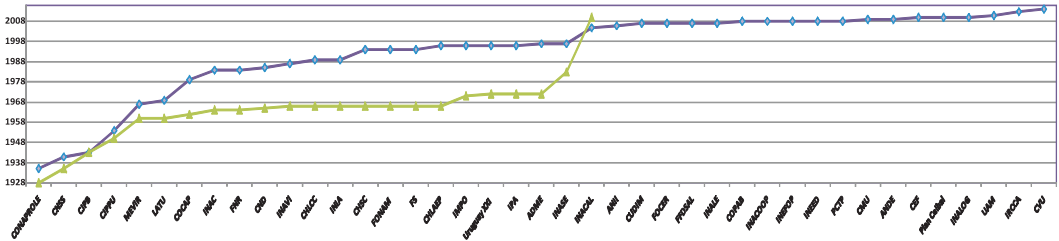
**Gráfica 1: Personas públicas no estatales actuales por año de creación**



Fuente: elaboración propia.

Si se incluye al gráfico anterior las personas públicas no estatales inexistentes en la realidad<sup>3</sup>, se visualiza lo siguiente:

**Gráfica 2: Personas públicas no estatales actuales y no actuales por año de creación**

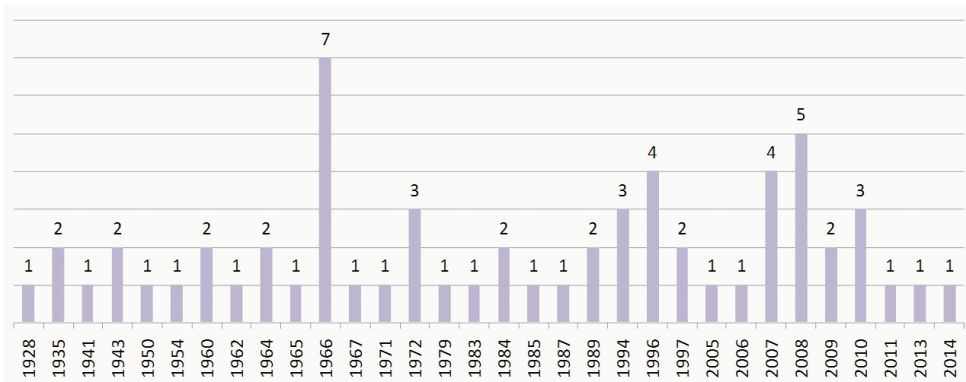


Fuente: elaboración propia.

Como puede verse, los casos no actuales solo reafirman lo esbozado recientemente: la creación de personas públicas no estatales, si bien con *altibajos* se ha mantenido medianamente constante desde la aparición de las primeras organizaciones de su tipo.

El año en que más personas públicas no estatales se crearon fue 1966 (siete personas públicas no estatales), seguido por el año 2008 en el que se crearon cinco.

**Gráfica 3: Cantidad de personas públicas no estatales creadas por año.**



Fuente: elaboración propia.

Como puede verse en el gráfico que antecede, en general en el resto de los años se crean una o dos por año.

<sup>3</sup> Se incluyen el LAE y el CITS.

### 3. CASOS DE ESTATIZACIÓN

Se listan aquí los casos encontrados en los que la actividad del ámbito privado o la competencia de personas públicas no estatales se subsumen en competencia estatal.

Los casos encontrados son *contados con la mano* con el agregado de ser casos lejanos en el tiempo, lo que de por sí ya es un indicio del alejamiento reseñado más arriba.

#### FRIGORÍFICO NACIONAL

La Ley N° 8.282 de 1928 crea el Frigorífico. Establecía la norma que el mismo sería un «ente» testigo para controlar la industria cárnica, atribuyéndole el monopolio de la faena de los animales bovinos, ovinos y porcinos destinados al abasto de Montevideo.

La empresa provenía del ámbito privado. Se establecía un régimen cooperativo para el capital del Instituto, cuyo Directorio estaba integrado por un representante del Poder Ejecutivo, un representante de la Intendencia de Montevideo, dos representantes electos por los productores remitentes y los accionistas y un representante electo por el personal de empleados y obreros dependientes del Instituto.

Lo curioso de este caso, es que se plantea su existencia como un caso de estatización, si bien en puridad, la mayoría de los autores considera que –más allá de la falta de precisión técnica propia de la época- el Frigorífico es una de las primeras personas públicas no estatales.

El Frigorífico fue el único que sobrevivió a la crisis de la década del 50 en su sector, siendo suprimido por la Ley N° 14.810 de 1978, si bien en los hechos, sobrevivió más de 20 años bajo la Dirección General Interventora y Liquidadora –que fuera creada por la Ley de supresión-.

#### COMPAÑÍA DEL GAS MONTEVIDEO

El Decreto-Ley 14.142 de 1973 declara la utilidad pública de expropiar los bienes de la empresa privada denominada Compañía del Gas y Dique Seco de Montevideo Limitada.

Mediante dicha norma, el Poder Ejecutivo quedaba facultado a explotar directamente, vender o arrendar sus bienes (lo que podrá hacerse por otro medio que no sea la licitación pública) de la empresa que se estatizaba, creándose una Comisión interventora mientras no se dispusiera alguna de las acciones previstas.

En los hechos el predio ha permanecido sin utilización desde aquel entonces, si bien recientemente el Poder Ejecutivo ha aprobado un proyecto relacionado con la construcción de una terminal de puertos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La noticia pudo conocerse por varios medios: a) <http://www.elpais.com.uy/informacion/aprueban-proyecto-portuario-buquebus-us.html> <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/4/cambio-de-planes/> b) <http://www.elobservador.com.uy/gobierno-aprobo-proyecto-buquebus-construccion-nueva-terminal-n895133> c) <http://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/construiran-una-nueva-terminal-de-buquebus-en-la-rambla-sur/> d) <http://www.republica.com.uy/al-dique-maui/541474/> (todos recuperados por última vez el 13/08/2016).

## Otros casos de estatización

En 1943, la Ley N° 10.449 hizo obligatorio el pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente.

Esto conllevó a que varias Cajas de Compensaciones se crearan (las enunciadas más arriba).

Conforme la normativa que las regulaba, estas estaban administradas por un Consejo honorario renovable cada dos años, compuesto, en partes iguales por representantes de los patronos y de los obreros, en la forma que estableciera el Poder Ejecutivo, y por un representante del mismo Poder.

Mediante los agregados a la normativa original realizados por la Ley N° 11.618 en 1950, la autoridad superior de estas Cajas pasó a ser el Consejo Central, que se integraba por un delegado del Poder Ejecutivo -que ejercía la presidencia-, tres delegados de los patronos y tres delegados de los trabajadores -elegidos por las respectivas representaciones en los Consejos de las Cajas-.

De las primeras de su tipo fue la Comisión Honoraria de Asistencia Médica y Subsidio por Enfermedad para el personal de la construcción. Esta fue creada por la Ley N° 12.839 en 1960. Tenía personería jurídica y representación tripartita en su directorio: Poder Ejecutivo, empleados y empleadores.

De acuerdo a lo analizado por Delpiazzo (2006:159), en 1973 se establece la Comisión Interventora de los Seguros de Enfermedad e Invalidez (CISEI) – sustituyendo las Comisiones Administradoras de dichos seguros. Lo mismo ocurre respecto del Consejo Central de Asignaciones Familiares y las Cajas respectivas.

En 1974 se crea como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el Servicio Nacional de Empleo (SENADEMP), agrupando todas las personas públicas no estatales que tenían competencia en esta materia. En 1975 se crea la Administración de los Seguros de Sociales de Enfermedad ASEE como Servicio Descentralizado, suprimiendo CISEI.

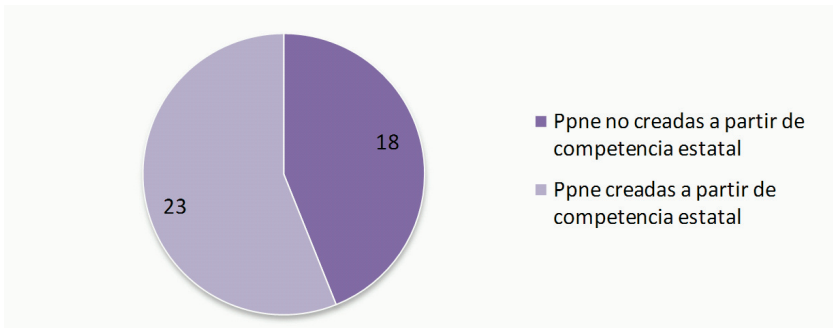
El proceso culmina en 1979, cuando mediante el Acto Institucional N° 9 se suprime el Banco de Previsión Social, la ASSE, el Consejo Central de Asignaciones Familiares y las Cajas de su Dependencia, la Caja de Compensación por Desocupación de las Barracas de Lanas, Cueros y Afines, la Caja de Compensaciones por Desocupación de la Industria Frigorífica y la Caja de Compensación por Desocupación en la Industria Frigorífica del Interior.

## 4. CASOS DE DESESTATIZACIÓN

Se pretende aquí enunciar los casos relevados en que la persona pública no estatal que se crea supone la «retracción», «disminución», «quiebre», «desgaje» de competencia estatal.

Conforme el análisis realizado, el 56% de las personas públicas no estatales existentes en la actualidad son el resultado de este proceso.

**Gráfica 4: Personas públicas no estatales producto o no del desgajamiento de una competencia estatal**



Fuente: elaboración propia.

En todos los casos se indicará la entidad estatal de la que la persona pública no estatal «hereda» su competencia, así como algunos aspectos que llamaron nuestra atención.

#### **ADME**

La Ley N° 14.694 crea en 1977 un Despacho Nacional de Cargas, que debía ser operado por la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).

Posteriormente, en 1997, mediante la Ley N° 16.832 Ley reguladora del marco eléctrico, se crea la Administración del Mercado Eléctrico (ADME) con el objetivo (entre otros) de administrar el Despacho creado con anterioridad.

La ADME está a cargo de un Directorio integrado por cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo, los que representan a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, la Delegación Uruguaya de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, el Poder Ejecutivo (este miembro es el que la preside) y a los demás agentes del mercado (dos representantes).

El artículo 9 de la norma mencionada establece que es el Poder Ejecutivo el que dispone que la Administración del Mercado Eléctrico le arriende a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas los servicios de despacho del Sistema Interconectado Nacional, por lo que puede verse que aún fuera del Estado, el control sigue siendo intenso.

#### **FNR**

En 1979, el Decreto Ley N° 14.897, creó el Fondo Nacional de Recursos, el que sería administrado por una Comisión Administradora que funcionaba en el Ministerio de Salud Pública. Conforme el Decreto Ley N° 15.617, en 1984 dicho Fondo adquiere la naturaleza de persona pública no estatal.

En la actualidad, -según lo establecido la Ley N° 16.343- la Comisión que lo administra se encuentra integrada por tres representantes del Ministerio de Salud Pública -uno de los cuales será el Ministro de Salud Pública o quien lo represente-, el Ministro de Economía y Finanzas o quien lo represente, tres representantes de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva o Asociaciones de Segundo Grado integradas por las mismas, un

representante de los institutos de Medicina Altamente Especializada y un representante del Banco de Previsión Social.

Dicha Comisión debe elevar al Poder Ejecutivo, para su consideración, un balance anual y la rendición de cuentas correspondiente. Se establece además el sistema de recursos contra los *actos administrativos* que dicte el FNR.

### IMPO

La Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) es persona jurídica de derecho público no estatal conforme lo establecido por el artículo 341 de la Ley N° 16.736.

Dicha Dirección había sido creada como producto de la fusión de las Unidades Ejecutoras de Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales e Imprenta Nacional pertenecientes al Ministerio de Educación y Cultura.

La misma iba a ser consagrada como Servicio Descentralizado, pero en el trámite parlamentario *mutó* su futura naturaleza jurídica, siendo finalmente consagrada bajo la categoría en estudio.

Heredó tanto las competencias como el patrimonio asignado al mencionado Ministerio.

Está dirigida por un Director General designado por el Poder Ejecutivo, siendo uno de los pocos casos en que la dirección de la organización es unipersonal.

Es el Poder Ejecutivo quien aprueba su presupuesto, se prevén mecanismos de recursos contra sus *actos administrativos* y sus certificados de deudas constituyen títulos ejecutivos, es decir cuenta con los elementos típicos enunciados por la doctrina para definirla como persona pública no estatal.

Respecto de los funcionarios que se desempeñaban en las Unidades reseñadas, se previó en su momento la posibilidad de que fueran redistribuidos a otras dependencias estatales, pudieran retirarse –cobro de incentivo de por medio- o pasaran a formar parte de IMPO mediante la firma de un contrato a prueba, pero siempre bajo la «garantía de sus derechos» aspecto que Cajarville (2008:830) relata con la ironía del caso.

### FS

El Fondo de Solidaridad fue creado en 1994 por la Ley N° 16.524, desarrollando su actividad en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (artículo 8 de la Ley citada, en su redacción original). Adquiriere la naturaleza jurídica de persona pública no estatal a partir de la Ley N° 17.451 en el año 2002.

Está dirigido por una Comisión Honoraria integrada por ocho miembros representantes del Ministerio de Educación y Cultura, la Universidad de la República, el Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública, la Universidad Tecnológica, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales del Uruguay, la Caja Notarial de Seguridad Social, el Banco de la República Oriental del Uruguay y la Agrupación Universitaria del Uruguay.

## IPA

El Instituto Plan Agropecuario sucede a la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, que funcionaba en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, *heredando* sus competencias y su patrimonio.

Está dirigido por una Junta Directiva integrada por 4 miembros designados por el Poder Ejecutivo que representan dos al Ministerio reseñado, otro a la Asociación Rural del Uruguay y a la Federación rural y el último a las Cooperativas Agrarias Federadas y Comisión Nacional de Fomento Rural. Funciona en su órbita además un Consejo Asesor integrado por representantes de diferentes sectores privados.

Tenemos aquí un caso de ejecución de política pública, pero que claramente implica el fomento de la actividad privada (Cajarville, 2008:832).

Los artículos 241 a 260 de la Ley N° 16.736 que consagran su naturaleza jurídica, establecen beneficios tributarios, la inembargabilidad de sus bienes, el control del Estado, el sistema de recursos contra sus actos, es decir los elementos típicos acordes a la misma.

Los funcionarios que se desempeñaban en la Comisión podían ser redistribuidos o pasar al Instituto.

Se establece que en todo lo relativo a su funcionamiento se registrá por el derecho privado.

## LATU

El Laboratorio Tecnológico del Uruguay, es sucesor del Laboratorio de Análisis y Ensayos que era dependiente del Ministerio de Industria Energía y Minería (creado por la Ley N° 13.640).

Es la Ley N° 13.737 la que lo consagra como persona pública no estatal.

Está dirigido por una Comisión Directiva integrada por un delegado del MIEM -que la preside-, un delegado del BROU y un delegado de la Cámara de Industrias del Uruguay.

## INALE

El Instituto Nacional de la Leche, creado como persona pública no estatal por la Ley N° 18.242, es el heredero de Junta Nacional de la Leche, que funcionaba en la órbita de la entonces SEPLACODI<sup>5</sup> y que según comenta Ruocco (2011:250) ya presentaba dudas respecto de su naturaleza jurídica.

Está dirigido por un Consejo Ejecutivo, integrado por un representante del PE, un representante de cada uno de los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca, Industria Energía y Minería, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores, dos representantes de las gremiales de los productores remitentes de leche que pertenezcan a dos gremiales diferentes con proyección nacional, dos representantes de las gremiales de la industria láctea, un representante de las gremiales de productores artesanales.

Como en los otros casos, está obligado a publicar sus balances anualmente, cuenta con exoneraciones tributarias y se prevé un sistema de recursos contra sus actos.

<sup>5</sup> La Secretaría de Planeamiento Coordinación y Difusión (SEPLACODI) sustituyó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) durante el último período cívico militar.

El Poder Ejecutivo puede controlar su gestión por razones de juridicidad, pero también por razones de oportunidad o conveniencia.

Por otra parte, es el Instituto quien propone el sistema de comercialización para el mercado interno de leche, quien asesora en temas de diferendos comerciales internacionales y quien está encargado de analizar y estudiar las nuevas exigencias planteadas por los mercados para facilitar el acceso de las exportaciones de productos lácteos.

## URUGUAY XXI

El Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios fue consagrado como persona pública no estatal por la Ley N° 16.736 -artículos 213 a 216-.

Recibió los bienes provenientes de toda dependencia de la Administración Central que estuvieran afectados a la promoción de la inversión y exportación de bienes y servicios.

Los funcionarios asignados a estos fines –también en toda dependencia de la Administración Central- podían pasar al Instituto mediante la firma de un contrato de trabajo.

Uruguay XXI está dirigido por un Consejo de Dirección, designado por el Poder Ejecutivo, integrado por un representante por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ganadería Agricultura y Pesca, Economía y Finanzas, Industria Energía y Minería y Turismo, el Director Ejecutivo (que debe ser persona de notoria versación en la materia, propuesta por la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior) y cuatro representantes del sector privado.

Como señala Cajarville (2008:830), si bien el Instituto está avocado el fomento de la actividad privada, se rige principalmente por derecho público.

El Poder Ejecutivo puede controlar sus decisiones por razones de juridicidad pero también en función de la oportunidad y conveniencia. Como en otros casos, se establecen exoneraciones tributarias y la necesidad de presentación de sus estados contables.

## CHLAEP

La Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes fue creada por la Ley N° 10.709 en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

En 1987, el artículo 623 de la Ley N° 15.903 le atribuyó carácter de persona pública no estatal.

Dicha norma fue derogada por el artículo 277 de la Ley N° 16.226, entendiéndose en aquel entonces que la Comisión volvía al ámbito del Ministerio.

Posteriormente, en 1996 la Ley N° 16.736 (mediante su artículo 403) vuelve a considerarla persona pública no estatal.

La misma está integrada por cuatro representantes del Ministerio mencionado (uno de los cuales la preside y otro de los cuales es de la División de Epidemiología del Ministerio), el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República -o un delegado del mismo-, un representante de la Cátedra de Neumo-Tisiología y un representante de la Cátedra de Infectología –ambos de la mencionada Facultad-, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante de los trabajadores de la propia Comisión.

Esta Comisión posee los cometidos de su antecesora (que están fijados por ley) pero también puede el Ministerio asignarle otros, aspecto por demás particular, según señala Cajaville (2008:831).

### **INACAL**

La Ley N° 17.930 crea en sus artículos 175 a 179 el Instituto Nacional de Calidad, como sucesor del Comité Nacional de Calidad, que pertenecía a la Presidencia de la República.

Está dirigido por un Director Ejecutivo, que es designado por el Poder Ejecutivo –debiendo ser seleccionado por concurso público, entre personas de notoria idoneidad en materia de calidad y excelencia-.

Por otra parte, funciona en su órbita, el Consejo Asesor Honorario integrado por nueve miembros, representativo de las áreas de actividad a que se refiere el Instituto. Este Consejo es designado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Conforme lo establece el Decreto N°17/008, en representación del sector privado se designarán cuatro representantes, dentro de los cuales se incluirá un representante del OUA en su carácter del Organismo Nacional de Acreditación; un representante de UNIT en su carácter de Organismo Nacional de Normalización y en representación del sector público se designarán cinco representantes dentro de los cuales se incluirá un representante del LATU en su carácter de Organismo Nacional de Metrología.

El INACAL se financia con partidas netamente presupuestales.

### **CND**

La Corporación Nacional para el Desarrollo, conforme lo previsto por la Ley N° 15.785 es persona pública no estatal, si bien como en el caso del IMPO, iba a ser Servicio Descentralizado.

Esto se refleja en especial en la forma de designación de su Directorio -el que requiere venia de la Cámara de Senadores-, así como en los mecanismos de control establecidos –tanto por el Poder Ejecutivo como por la propia Cámara-.

Este Directorio está integrado por tres representantes del Estado y dos representantes de los accionistas privados, dado que se prevé que pueda haberlos hasta en un 40%, panorama este que nunca ha ocurrido desde la creación de la Corporación.

### **INAC**

El Decreto N° 601/967 y sus modificativos crearon el Instituto Nacional de Carnes (INAC) como una “Entidad” pública no estatal, con competencia en la exportación de las mismas.

El Instituto adquiere su personería jurídica en 1973, año en el que se fusiona por un lado con la Unidad Técnica Profrigos, (la Unidad Ejecutora del Ministerio de Industria y Energía encargada de la ejecución de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a los frigoríficos exportadores) y la Comisión Técnica de la Industria Frigorífica (fundada en 1972 como interventora contable de los establecimientos).

Por otra parte, funcionaba además la Comisión Administradora de Abasto (CADA) con competencia en el mercado interno de carnes.

Es el Decreto Ley N° 15.605 en 1984 el que crea el actual Instituto Nacional de Carnes como persona pública no estatal, la que se compone del INAC anterior y de la CADA.

Tanto el anterior INAC como la CADA ceden sus bienes y competencias al nuevo INAC.

El mismo posee exoneraciones tributarias, sus bienes son inembargables y sus actos recurribles.

Está dirigido en la actualidad por una Junta de ocho miembros, de los cuales dos son delegados del Poder Ejecutivo, tres son representantes de los productores y tres son representantes de la industria frigorífica.

## INAVI

El Instituto Nacional de Vinos es el organismo rector de la política vitivinícola nacional.

Fue creado como persona pública no estatal por la Ley N° 15.903, ejecuta política del Poder Ejecutivo, realiza tareas de inspección y contralor relativas al cumplimiento de las normas que dicte el Poder Ejecutivo en materia vitivinícola.

El mismo funcionaba con anterioridad a la consagración como persona pública no estatal en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, heredando sus competencias.

Es dirigido por un Directorio de ocho miembros, integrado por tres delegados del Poder Ejecutivo, designados a propuesta de los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca, Industria Energía y Minería y Economía y Finanzas y cinco representantes de los productores del sector viticultor y bodeguero o vitivinicultor.

Como en tantos otros casos, su ley de creación establece exoneraciones tributarias, la inembargabilidad de sus bienes y los recursos contra sus actos.

## INIA

El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria es el «continuidor» del Centro de Investigaciones Agrícolas «Alberto Boerger» que funcionaba en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Por otra parte, heredó el patrimonio de la Dirección de Investigación, que era una Unidad Ejecutora del mencionado Ministerio.

Está dirigido por una Junta Directiva, designada por el Poder Ejecutivo, compuesta por dos Representantes del mismo propuestos por el Ministerio involucrado, dos Representantes de los productores propuestos uno por la Asociación Rural del Uruguay y la Federación Rural y el otro por las Cooperativas Agrarias Federadas, la Comisión Nacional de Fomento Rural y la Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agrícola.

La Ley N° 16.065 al asignarle la naturaleza jurídica indicada, establece que los funcionarios que se desempeñaban en las reparticiones estatales involucradas podían ser redistribuidos o incorporarse al organismo mediante la firma de un contrato de trabajo.

Asimismo establece la obligatoriedad de la publicación de sus balances, el sistema de recursos contra sus actos, las exoneraciones tributarias con las que se ve beneficiado y la inembargabilidad de sus bienes.

El Poder Ejecutivo puede además controlar sus actos tanto por razones de juridicidad como de oportunidad o conveniencia.

## **INASE**

El Instituto Nacional de Semillas es sucesor de los cometidos y atribuciones de la Dirección de Semillas, que fuera hasta la Ley N° 16.811 una Unidad Ejecutora del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Hereda los bienes muebles e inmuebles afectados a la misma en lo que corresponde a los cometidos y atribuciones transferidas.

Es el encargado de asesorar al Poder Ejecutivo en la fijación de la política nacional en materia de semillas.

Está dirigido por una Junta Directiva integrada por un representante del Ministerio del ramo, un representante de los productores de semillas, un representante de los comerciantes de semillas y dos representantes de los agricultores usuarios de las semillas.

Se establecen controles por parte del Poder Ejecutivo, tanto por razones de mérito, como de oportunidad o conveniencia, así como su exoneración tributaria, la inembargabilidad de sus bienes y el sistema de recursos contra sus actos.

Respecto de los funcionarios que estaban asignados a las unidades ministeriales suprimidas, se estableció que podían ser redistribuidos o incorporados al Instituto—para lo cual pasaban primero en régimen de pase en comisión por un plazo de seis meses, prorrogables por seis meses más—.

## **FFDSAL**

El Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera, creado como persona pública no estatal por la Ley N° 18.100 sustituye al Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera controlado por los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca y Economía y Finanzas, que había sido creado por la Ley 17.582 en 2002.

Está dirigido por una Comisión Administradora Honoraria compuesta por un representante de cada uno de los Ministerios involucrados, el Presidente del INALE, un representante propuesto por la industria láctea y dos representantes propuestos por los productores de leche.

Se establece que el mismo será controlado en materia financiera por el «Estado» sin particularizar la norma en concreto qué dependencias del mismo.

Los fondos que se administren en este medio serán inembargables.

## **COPAB**

La Corporación para la Protección del Ahorro Bancarios (COPAB) recibe las competencias de la Superintendencia de Protección del Ahorro Bancario del Banco Central del Uruguay (BCU) en materia de liquidación de Instituciones de Intermediación Financiera, la adquiere la potestad de realizarle una auditoría anual.

La Ley N° 18.401, que la establece como persona pública no estatal, es a su vez la Ley Orgánica del BCU. La misma consagra que todas las referencias hechas por normas anteriores a la Superintendencia de Protección del Ahorro Bancario deberán entenderse— a partir de ella— hechas a la COPAB.

Está dirigida por un Directorio, integrado por un Presidente, un Vicepresidente y un Director que serán designados por el Poder Ejecutivo, conforme lo establecido por el artículo 187 de nuestra Carta Magna.

Los funcionarios del BCU que se encontraban asignados a los cometidos que se *desgajan* pasaron a prestar servicios en régimen de comisión hasta por dos años. Finalizado dicho plazo podían optar por incorporarse a la COPAB o retornar al BCU.

### **INEFOP**

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) está dirigido por un Consejo Directivo, integrado por el Director General -en su carácter de Presidente-, dos representantes del PE (uno a propuesta del MEC), dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de trabajadores, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores y un miembro propuesto por las organizaciones más representativas de las empresas.

Es sucesor de la Junta Nacional de Empleo que pertenecía al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como en otros casos, su ley de creación -Nº 18.406- consagró la inembargabilidad de sus bienes, las exoneraciones tributarias con las que se beneficia y el sistema de recursos contra sus actos.

### **ANDE**

La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) fue creada por la Ley Nº 18.602 sustituyendo algunas competencias de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).

La norma prevé la transferencia de activos y pasivos vinculados a proyectos y programas financieros y no financieros cuyo objetivo esté directamente relacionado con la finalidad y cometidos de ANDE.

Se establece que compete al Poder Ejecutivo -en acuerdo con Ministros del Gabinete Productivo- establecer los lineamientos estratégicos y las prioridades de actuación de la Agencia, la que está dirigida por un Directorio de tres miembros designados por el mismo, que a su vez ve controlada su actuación por razones de juridicidad y también de oportunidad y conveniencia.

La Agencia debe publicar anualmente su balance, posee exoneraciones tributarias y sus bienes son inembargables.

El personal que se desempeñaba en la CND y en OPP en esta materia podía pasar a desempeñarse en la ANDE.

### **PLAN CEIBAL**

El Centro para la Inclusión Tecnológica y Social (creado en el año 2010 por la Ley Nº 18.640, cuya naturaleza jurídica era de persona pública no estatal) absorbió el personal afectado al Programa Nacional para la Promoción de la Salud Bucal Escolar -que funcionaba en la órbita de la Presidencia de la República-, al Programa de Educación y

Prevención para la Salud Ocular -de Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)- y al Programa para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan CEIBAL).

El actual Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia (Plan Ceibal) creado por la Ley N° 18.719, sustituye al Centro anterior, manteniendo su personal y sus cometidos.

Está dirigido por un Consejo de Dirección, integrado por un delegado de la Presidencia de la República, un delegado de la ANEP, un delegado del Ministerio de Educación y Cultura y un delegado del Ministerio de Economía y Finanzas.

Tiene exoneraciones tributarias varias y se prevé un sistema de recursos contra sus actos.

## **INALOG**

El Instituto Nacional de Logística (INALOG) sustituye las dependencias de los Ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores y Transporte y Obras Públicas con competencia en materia de promoción y gestión del sector logístico y/o la inversión en infraestructuras de transporte.

El Instituto debe ajustarse a las políticas establecidas por el Poder Ejecutivo respecto de esta materia, siendo objeto de su control tanto por razones de legalidad como de mérito.

Está dirigido por un Consejo de Dirección, que se compone de un representante de cada uno de los Ministerios involucrados, un representante de la Administración Nacional de Puertos, dos integrantes propuestos por las organizaciones más representativas de los sectores generadores de carga del comercio y la industria, un integrante propuesto por las organizaciones más representativas de la operativa portuaria y aeroportuaria, un integrante propuesto por las organizaciones más representativas del transporte terrestre y dos integrantes propuesto por las organizaciones más representativas de los servicios logísticos a las mercaderías, ya sean éstas de exportación/importación como tránsitos y trasbordos.

La Ley N° 18.697, que crea el Instituto con la naturaleza en estudio, consagra la obligación de publicar sus estados contables, el sistema de recursos contra sus actos y sus exoneraciones tributarias, así como la opción de los funcionarios de los tres Ministerios mencionados que estuvieran asignados a las tareas descriptas de optar por incorporarse al Instituto, mediante la firma de un contrato de trabajo.

## **CEF**

El Centro de Estudios Fiscales (CEF) fue creado en 2008 -por el artículo 173 de la Ley N° 18.362- en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, siendo consagrado como persona pública no estatal por la Ley N° 18.719 en el año 2010.

Conforme lo establece el artículo 284 de la mencionada norma, la administración será ejercida por un Secretario Ejecutivo mientras que será dirigido por un Consejo Directivo Honorario de cuatro miembros designados por el Ministerio involucrado.

## ANII

La Ley N° 18.084 estableció que la Agencia Nacional de Innovación (que había sido creada por el artículo 256 de la Ley N° 17.903) es una persona jurídica de derecho público no estatal.

La Agencia anterior era gestionada por el Ministro de Educación y Cultura -que la presidía-, los Ministros de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, de Ganadería, Agricultura y Pesca y por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o por quien ellos designaran.

Actualmente se denomina Agencia Nacional de Investigación e Innovación, está dirigida por un Directorio y administrada por una Secretaría Ejecutiva.

La norma estableció la obligación de publicar anualmente un balance auditado externamente y con el dictamen del Tribunal de Cuentas, el sistema de recursos contra sus actos, la exoneración tributaria de todo tipo de tributos nacionales, así como la inembargabilidad de sus bienes y créditos.

## 5. CASOS DE DESESTATIZACIÓN DE PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES SUPRIMIDAS

### ANSE

La Administración de los Servicios de Estiba fue creada como persona pública no estatal por la Ley especial N° 6 de 1983.

Recibió los cometidos que pertenecían a la Comisión Administradora de los Servicios de Estiba (CASE) –creada por la Ley N° 13.322 en 1965- y a las Comisiones de Bolsa de Trabajo de Estiba en los Puertos del Litoral e Interior –creadas por la Ley N° 12.467 en 1957-.

Se presenta esta como un caso de desestatización que luego vuelve a ser estatizada. En efecto, el artículo 33 de la Ley N° 17.243 consagra su *vuelta* al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

### INA

El Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) heredó el patrimonio de la Dirección Nacional de Comercio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como las competencias asignadas por la Ley N° 10.940 al Consejo Nacional de Subsistencias.

Conforme el artículo 432 de la Ley N° 16.736 –que lo consagró como persona pública no estatal y aprobó su *carta orgánica*- era dirigido por un Director Nacional designado por el Poder Ejecutivo, siendo ejecutor de política pública.

Se preveía el contralor por parte de este por razones de oportunidad y conveniencia, no solo jurídicas. Se consagraron inmunidades tributarias, la inembargabilidad de sus bienes y la obligación de publicar sus balances, todo conforme las características típicas de las personas públicas no estatales.

En relación con los funcionarios que se desempeñaban en las dependencias estatales reseñadas podían ser redistribuidos, retirarse percibiendo con ello un incentivo o pasar a pertenecer al INA, nuevamente aquí «con garantía de sus derechos».

Cajarville (2008:830) relata este caso con particular atención al hecho de que en los aspectos no previstos se establece como derecho aplicable el privado y comercial. En tanto los aspectos referidos a sus *funcionarios* no se especificaban, estaríamos ante caso en el que se discutiría si las relaciones de trabajo podrían regularse o no por el derecho laboral.

En el año 2001, el artículo 378 de la Ley N° 17.296 suprime el INA y deroga las disposiciones que establecieron su funcionamiento, en particular, la norma reseñada.

Se previó que el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, designara al liquidador y reglamentara el proceso de liquidación.

El personal que dependía del INA pudo optar entre percibir la liquidación por egreso o ser contratados para la función pública, con intervención de la Oficina Nacional del Servicio Civil, sin que esto implicara lesión de derechos funcionales.

## 6. BREVES CONCLUSIONES

Como puede apreciarse el tema de las personas públicas no estatales sigue siendo de actualidad e interés.

La relevancia de estas organizaciones en la actividad económica nacional queda demostrada *prima facie* por la cantidad que existen en la actualidad -sobre todo si se tiene presente que la estructura actual del Estado se compone de la persona pública mayor (integrada por los tres poderes y los tres organismos constitucionales de control), diez servicios descentralizados, trece entes autónomos, diecinueve gobiernos departamentales y el Congreso de Intendentes-.

De las 41 personas públicas no estatales relevadas que existen en la actualidad 23 fueron creadas por *desgajes* de competencia estatal, como se dijo, el 56%.

La evolución ha sido tal que ya asistimos a casos de *desgajes de desgajes*, es decir, competencia estatal que pasó a ser cometido de una persona pública no estatal y que luego pasa a ser ejecutado por otra nueva persona pública no estatal.

A casi 90 años de la creación de la primera de estas instituciones, considero que no es posible ya hablar de modas o auges, sino de una realidad consolidada.

## 7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BIASCO, E. (2001). Las personas públicas no estatales y paraestatales, en *Revista de Derecho Público*, año 10, N° 19, pp. 83-125. Montevideo: FCU. ISSN: 0797-4302.
- BRESSER-PEREIRA, L. y CUNILL, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En Bresser-Pereira, L. y Cunill, N. *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD/Paidós.
- CAGNONI, J. (1992). Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales. *Revista de Derecho Público*, año 1, N° 1, pp. 27-34. Montevideo: FCU.
- CAJARVILLE, J. (2008). Sobre las personas públicas no estatales: a propósito de Ley No. 16.736. En: *Sobre derecho administrativo*. 2a. ed. ampliada. Montevideo: FCU, T. 1, p. 693-727.
- CASSINELLI, H. (1992). Las personas públicas no estatales y la Constitución. *Revista de Derecho Público*, año 1, N° 1, pp. 13-17. Montevideo: FCU.
- CASAUX, G. (1987). El Instituto Nacional de Carnes. El Decreto-Ley 15.605 de 27 de julio de 1984. Antecedentes y proyección de la política nacional de carnes. Texto y Contexto N° 18. Montevideo: FCU.

- DELPIAZZO, C. (2006). Derecho administrativo especial. Volumen I. Montevideo: AMF.
- DELPIAZZO, C. (1998). Reforma del Estado. *Derecho administrativo de la regulación económica*, Brito y Delpiazzo autores, páginas 33-51. Montevideo: Nuevosur S.A.
- DELPIAZZO, C. (1998). Transformaciones en la organización de los entes públicos. *Derecho administrativo de la regulación económica*, Brito y Delpiazzo autores, páginas 53-67. Montevideo: Nuevosur S.A.
- DELPIAZZO, C. (1993). Marco regulatorio del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. *Temas institucionales*, n° 3. Montevideo: Unidad de Difusión e Información Tecnológica del INIA. ISBN: 9974-38-007-3.
- FLORES, R. y ROTONDO, F. (2006). *Novedades recientes en el derecho público. Comentarios de las Leyes de Presupuesto y del Consejo de Economía Nacional*. Montevideo: FCU. ISBN: 9974-2-0596-4
- GORDILLO, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: parte general. 1ª edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. ISBN 978-950-9502-54-3 Recuperado de: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/tomo1.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf) (consultado el 20/09/15).
- INSTITUTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO (2000). *Introducción al estudio actualizado de los cometidos estatales en homenaje a la memoria de los profesores Miguel S. Marienhoff y Enrique Sayagués Laso*. Montevideo: FCU. ISBN: 9974-2-0373-2.
- LABAURE, C. (2002). Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y su participación en Sociedades Comerciales. *Aspectos administrativos en las leyes de urgencia y de presupuesto (N° 17243 – 17292 – 17296)*. En homenaje a la memoria del Prof. Héctor Barbé Pérez, Cagnoni y Sánchez Carnelli coordinadores, páginas 235-246. Montevideo: Editorial Gafrel. ISBN 9974-39-409-0.
- LORENZO, S. (2000). Nuevos modos de gestión de las actividades económicas. *Introducción al estudio actualizado de los cometidos estatales. En homenaje a la memoria de los profesores Miguel S. Marienhoff y Enrique Sayagués Laso*, páginas 123-137. Montevideo: FCU. ISBN: 9974-2-0373-2.
- PAOLINO, M. (2011). La reforma del Estado y la huída del derecho administrativo. *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo*, Vázquez coordinadora, páginas 185-204. Montevideo: FCU. ISBN: 978-9974-2-0809-4.
- ROTONDO, F. (1998). Esquema sobre personas jurídicas de derecho público no estatal. *Anuario de derecho administrativo*, tomo VI, página 51-66. Montevideo: FCU. ISSN 0797-0463
- ROTONDO, F. (2007). Actualización de esquema sobre personas jurídicas de derecho público no estatal, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo XIV, página 619-633. Montevideo: FCU. ISSN 0797-0463.
- ROTONDO, F. (2000) Visión actual de las personas públicas no estatales. *Revista de Derecho Público*, año 9, N° 18, pp. 87-101. Montevideo: FCU.
- RUOCCO, G. (2011). Personas públicas no estatales: ¿crisis o ductilidad de la categoría? *En Revista de la Facultad de Derecho, Número 30, enero-junio*, pp. 243-254 Montevideo: Facultad de Derecho – Universidad de la República. ISSN 2301-0665 Recuperado de: [file:///D:/Downloads/100-310-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/100-310-1-PB%20(1).pdf) (consultado el 20/09/15).
- SACCHI, C. (1992). Las personas públicas no estatales y el derecho laboral. *Revista de Derecho Público*, año 1, N° 1, pp. 35-42. Montevideo: FCU.
- SANCHEZ, C. (1997). Legislación sobre personas públicas no estatales. (Impugnación de sus actos). *Revista de Derecho Público*, año 6, N° 11-12, pp. 79-87. Montevideo: FCU.
- SAYAGUÉS, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*, I, 8ª edición puesta al día a 2002 por Daniel Hugo Martins. Montevideo: FCU.
- SAYAGUÉS, E. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 6ª edición puesta al día a 1998 por Daniel Hugo Martins. Montevideo: FCU.
- SCHIAVI, P. (2016). Régimen jurídico de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAC). *Estudios de derecho administrativo*, N° 13, pp. 339-381. Montevideo: La Ley Uruguay. ISSN: 1668-8006.

- SILVA CENCIO, J. (1978). Las empresas públicas en Uruguay. *Estudios de derecho administrativo, tomo I*, pp. 447-474. Montevideo: Dirección General de Extensión Universitaria, División Publicaciones y Ediciones.
- VALDÉS, R. (1992). Las personas públicas no estatales ante el derecho tributario. *Revista de Derecho Público*, año 1, N° 1, pp. 19-26. Montevideo: FCU.

Sitios web consultados\*

- <http://www.impo.com.uy/>  
<http://www.laleyonline.com.uy/maf/app/authentication/formLogin>  
<http://www.zoonosis.gub.uy/webzoonosis/>  
<http://www.cnhd.org/>  
[http://ceibal.edu.uy/UserFiles/P0001/ODEA/ORIGINAL/pasteur\\_ceibal2.elp/el\\_instituto\\_pasteur\\_de\\_montevideo.html](http://ceibal.edu.uy/UserFiles/P0001/ODEA/ORIGINAL/pasteur_ceibal2.elp/el_instituto_pasteur_de_montevideo.html)  
<http://municipioa.montevideo.gub.uy/node/185>  
<http://www.inac.gub.uy/innovaportal/file/6458/1/06y7escagrjul.pdf>  
[http://www.montevideogas.com.uy/uc\\_12\\_1.html](http://www.montevideogas.com.uy/uc_12_1.html)  
<http://www.armada.mil.uy/Pagina/diquemaua.html>  
<http://www.fondodesolidaridad.edu.uy/>  
<http://www.planagro.com.uy/>  
<http://www.latu.org.uy/>  
<http://www.inale.org/>  
<http://www.uruguayxxi.gub.uy/>  
<http://www.chlaep.org.uy/>  
<http://www.inacal.org.uy/>  
<http://www.cnd.org.uy/>  
<http://www.inac.gub.uy/>  
<http://www.inavi.com.uy/>  
<http://www.inia.uy/>  
<http://www.inase.org.uy/>  
<http://www.ffdsal.com/>  
<http://www.copab.org.uy/>  
[http://www.inefop.org.uy/index\\_1.html](http://www.inefop.org.uy/index_1.html)  
<http://www.ande.org.uy/>  
<http://www.ceibal.edu.uy/>  
<http://www.inalog.org.uy/es/>  
<http://cef.org.uy/>  
<http://centromartinezvisca.org.uy/comision-honoraria/>  
<http://www.anii.org.uy/>

\* Todos los sitios web fueron consultados en el mes de agosto de 2016.

Fecha de recepción: 6 setiembre 2016

Fecha de aceptación: 16 setiembre 2016.