

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR SERVICIOS

220. Descentralización y control

Ya estudiamos en la parte teórica (capítulo VIII) qué quiere decir descentralización, en el sentido de relación entre dos órganos. Dijimos que la descentralización supone ruptura del vínculo jerárquico; descentralización es incompatible con jerarquía. "Un órgano está descentralizado respecto de otro" quiere decir, ante todo, que aquel órgano no está jerárquicamente subordinado a éste. En la práctica, por lo tanto, se traducirá la descentralización en la ausencia de la potestad de dar instrucciones u órdenes de servicio al órgano descentralizado. El Directorio de OSE, por ejemplo, es un órgano descentralizado, porque el Poder Ejecutivo no le puede dar instrucciones, no le puede ordenar que resuelva algo en determinado sentido. Pero también —como se estudió en la parte teórica, capítulo VIII, §§ 125 y 128— esta descentralización significa, además de esa falta de vínculo jerárquico, la existencia, en su sustitución, de vínculos de control. No le puede dar órdenes, pero puede tomar una serie de medidas que sirven para controlar la actuación del inferior. El Directorio de la OSE decide cortar el agua a Fulano, Fulano interpone el recurso de revocación y de anulación en subsidio y si el de revocación no tiene éxito, el de anulación lo resolverá el Poder Ejecutivo, que podrá confirmar (si la reputa legítima) o anular (si considera que es ilegítima) la decisión del Directorio de la OSE. Eso no es una violación de la descentralización porque una cosa es resolver un recurso y otra cosa es darle órdenes, decirle lo que tiene que hacer.

Descentralización era esa sustitución del vínculo jerárquico por vínculos de control. Decir que hay más descentralización quiere decir que quedan menos vestigios del vínculo jerárquico. Hay más descentralización cuanto menos controles hay sobre la actuación del órgano descentralizado. Hay poca descentralización cuando los controles son tan intensos que se parecen más al vínculo jerárquico. Si voy disminuyendo el grado de descentralización, voy acumulando controles hasta que al final ya, prácticamente, es lo mismo que si se le pudiera dar órdenes. Cuando se salta esa última barrera, el órgano sujeto a control deja de ser descentralizado y se convierte en centralizado, es decir, sometido a jerarquía.

221. Autonomía

Otro concepto, el de autonomía, se refiere al hecho del poder dictar su propio ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la Universidad de la República es un Ente Autónomo que tiene mucha autonomía. ¿Qué quiere decir que tiene mucha autonomía?

Quiere decir que casi todos los asuntos internos de la Universidad los resuelve la Universidad misma, establece los Planes de Estudio, designa a los Profesores, establece los horarios de clase, establece incluso los títulos que expide, la duración de las carreras, el reglamento de los exámenes, todo eso sin intervención para nada de órganos ajenos al Ente. En eso consiste la autonomía, que etimológicamente quiere decir "propias leyes", lo que da a entender que dicta su propio ordenamiento jurídico; que los actos jurídicos referentes a sus servicios son dictados por los propios órganos del Ente Autónomo.

Se puede tener también más o menos autonomía: decir que los Entes Autónomos tienen más autonomía que los Servicios Descentralizados, significa que en el caso de los Entes Autónomos hay más actos que los dictan ellos mismos o que son más importantes los actos que dictan ellos mismos que en el caso de los Servicios Descentralizados. Y se le puede también ir disminuyendo el grado de autonomía a un Ente Autónomo convirtiéndolo en Servicio Descentralizado, y si se le sigue disminuyendo el grado de autonomía, terminará por convertirse en una dependencia del Ministerio respectivo.

222. Entes Autónomos y Servicios Descentralizados

Vamos a ver ahora en la Constitución uruguaya cómo están regulados los dos tipos fundamentales de organismos que tienen descentralización y autonomía, es decir, los que se llaman "Entes Autónomos" y "Servicios Descentralizados".

Los Entes Autónomos tienen mayor descentralización que los Servicios Descentralizados; asimismo, los Entes Autónomos tienen también mayor autonomía que los Servicios Descentralizados. Hay dos conceptos teóricos, el de autonomía y el de descentralización, y dos conceptos que no son teóricos, que son de Derecho positivo uruguayo, el de Ente Autónomo y el de Servicio Descentralizado; pero esos conceptos no se corresponden, sino que tanto los Servicios Descentralizados como los Entes Autónomos son, ambos, organismos descentralizados y son, además, ambos, organismos autónomos. El que tiene mayor dosis de descentralización y también de autonomía es el Ente Autónomo. El que tiene menor dosis de descentralización y menor dosis de autonomía es el Servicio Descentralizado.

223. Entes de organización necesaria como Entes Autónomos

La Constitución prevé que determinados servicios sean necesariamente Entes Autónomos. Esa situación se da en los arts. 195, 196 e inciso primero del 202. Esos son los únicos organismos que la Constitución misma organiza como Entes Autónomos y que, por lo tanto, no pueden convertirse en Servicios Descentralizados, no puede disminuirseles su grado de autonomía o su grado de descentralización. Cualquier ley que pusiera trabas al ejercicio de la autonomía o que limitara la descentralización de estos servicios sería inconstitucional, es decir que en estos casos la autonomía está *constitucionalmente garantida* y no es simplemente resultado de la ley.

¿Cuáles son esos servicios? Son el Banco de Previsión Social (art. 195), el Banco Central de la República (art. 196) y la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística (art. 202 inciso primero).

El Banco Central de la República a que se refiere el art. 196 se llama por disposición de una ley "Banco Central del Uruguay". Como el nombre constitucional de este Banco no aclara a qué República se refiere, y este organismo por la naturaleza de sus cometidos tendrá muchas relaciones internacionales —por ejemplo, el Banco Central de la República va a tener una cantidad de relaciones con el Fondo Monetario Internacional y si todos los países utilizaran la nomenclatura de la Constitución uruguaya, podría haber confusiones en la documentación respectiva— parece conveniente la adopción de un nombre que incluya la palabra "Uruguay". Evidentemente era mucho más útil, que figurara la palabra Uruguay en el nombre del Banco Central que en el del Banco de la República Oriental del Uruguay o en el del Banco Hipotecario del Uruguay, que tienen menos relaciones internacionales que el Banco Central de la República. De ahí que la solución de esa ley sea plausible, aunque se pueda decir que en estricto Derecho es inconstitucional porque está cambiando la denominación que la Constitución estableció; pero como este cambio de nombre no lesiona el interés de nadie (¿quién puede estar interesado en que el Banco Central no se llame Banco Central del Uruguay?, evidentemente nadie), no produce ninguna perturbación del orden jurídico esta pequeña travesura legislativa.

En cuanto al art. 202 también hay otra pequeña aclaración parecida que hacer. En el art. 202 se habla de la Enseñanza Pública Superior, por ejemplo, y no se habla de la Universidad de la República. La Universidad de la República, en cambio, se nombra expresamente en el art. 203, inciso segundo.

Es necesario hacer un pequeño trabajo de coordinación de esos artículos para llegar a la conclusión de que la Universidad de la República tiene que ser, necesariamente, un Ente Autónomo. ¿Por qué? Porque la Universidad de la República, según el sentido natural y obvio de la expresión "Universidad de la República", es una institución fundamentalmente de Enseñanza Superior, además de otras actividades que son también inherentes al concepto de Universidad. Es decir que si bien no son sinónimos "Universidad de la República" y "Enseñanza Superior" (Universidad de la República es bastante más que Enseñanza Superior: incluye por lo menos, investigación, extensión universitaria, colación de grados, habilitación para el ejercicio de profesiones científicas, y podría incluir —como incluyó hasta 1935— la enseñanza secundaria y preparatoria, o la enseñanza artística —como actualmente incluye según la ley 12549—), el hecho de que uno de los cometidos de la Universidad sea la Enseñanza Superior es suficiente para que quede incluida en el art. 202 como Ente Autónomo necesario, es decir Ente cuya autonomía surge directamente de la Constitución y que, por lo tanto, una ley que la violara sería inconstitucional.

224. Otros Entes Autónomos posibles

Fuera de esos tres casos, de Entes necesariamente Autónomos por vía de la Constitución, la ley es la que puede ampliar el elenco de Entes Autónomos.

Dice el inciso primero del art. 189: "Para crear nuevos Entes Autónomos y para suprimir los existentes, se requerirán los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara", es decir que no puede crearse un Ente Autónomo ni por decreto ni por convenio interadministrativo ni por ningún otro tipo de decisión que no sea una ley por $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta disposición concuerda con el inciso segundo del art. 202, que dice lo mismo para el caso de servicios docentes del Estado no comprendidos en el inciso primero de dicho art. 202, es decir que no tienen constitucionalmente garantida su autonomía. Por ejemplo, el Instituto Militar de Estudios Superiores, el Instituto de Enseñanza Profesional de la Policía, son servicios docentes del Estado que no están incluidos en el inciso primero del art. 202, y que, por lo tanto, no es inconstitucional que no sean Entes Autónomos; si se los quisiera convertir en Entes Autónomos se requerirían $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta disposición podría parecer, a primera vista, superabundante desde que ya está el art. 189, sobre todo teniendo en cuenta que el art. 189 se aplica a los Entes de Enseñanza porque así lo dice el art. 205. Sin embargo, no es así. El inciso segundo del art. 202 exige la mayoría de $\frac{2}{3}$ no solamente para crear nuevos Entes Autónomos (lo que ya surgía del art. 189) sino para encomendarle esos otros servicios docentes del Estado, que no estuvieran a cargo de Entes Autónomos, a alguno de los Entes Autónomos docentes ya existentes. Así se hizo con el servicio docente que prestaba el Instituto Superior de Educación Física, que era una dependencia del Ministerio de Educación y Cultura y que fue incorporado a la Universidad de la República por ley con la mayoría especial del inciso segundo del art. 202. Este inciso funciona, pues, como una valla contra la autonomía de esos servicios y no solamente como una valla contra la proliferación de nuevos Entes Autónomos, que es lo que previene el inciso primero del art. 189.

225. Servicios que no pueden ser Entes Autónomos

Claro que por la vía del 189 no se puede convertir en Ente Autónomo cualquier cosa. No se podría, por ejemplo, crear un Ente Autónomo encargado de la defensa nacional, o del mantenimiento del orden en lo interior, o de la conducción de las relaciones diplomáticas. Esos temas están constitucionalmente atribuidos al Poder Ejecutivo en el art. 168, según el cual, al Poder Ejecutivo corresponde: "1°) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. 2°) El mando superior de todas las fuerzas armadas", etc. Por lo tanto, no puede la ley (porque sería contradictorio con esa norma constitucional) encomendar esos cometidos a un Ente Autónomo.

Pero, fuera de esos casos en los cuales un cometido se atribuye expresamente al Poder Ejecutivo, la regla general es la de que todos los servicios estatales nacio-

nales pueden ser puestos a cargo de un Ente Autónomo con la excepción del art. 186, que dice así: "Los servicios que a continuación se expresan: Correos y Telégrafos, 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". Este artículo es una especie de ejercicio de repaso de todo lo que hemos dicho, porque utiliza todas las palabras y plantea todos los problemas juntos. Préstese atención a cada palabrita: "...no podrán ser descentralizados en forma de Entes Autónomos" (estas palabras señalan que el Ente Autónomo es una de las formas de descentralización), "aunque la ley podrá concederles el grado de autonomía" (estas palabras señalan que sin ser Ente Autónomo, puede haber un grado de autonomía; es el grado de autonomía que corresponde al Servicio Descentralizado y no al Ente Autónomo) "que sea compatible con el contralor del Poder Ejecutivo" (este contralor es la esencia de la descentralización, es decir que hay una serie de vías por las cuales se controla la acción del Servicio Descentralizado sin llegar a constituir sumisión jerárquica al Poder Ejecutivo).

226. Servicios comerciales e industriales

También hay servicios que la Constitución prohíbe que sean centralizados, es decir, la situación inversa a la del art. 186: la Constitución preceptúa que sean o bien Entes Autónomos o bien Servicios Descentralizados. La Constitución considera inconveniente que esos servicios estén administrados por los Ministerios. Esa situación se da respecto de los servicios del dominio industrial y comercial del Estado (art. 185). Desde la Constitución de 1918, y hasta que ello cambió en 1967, todos los servicios del dominio industrial y comercial del Estado tenían que ser Entes Autónomos, a partir de la Constitución de 1967 pueden perfectamente ser Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, lo único que se prohíbe es que sean dependencias ministeriales. Dice, en efecto, el art. 185: "Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara", es decir, que la ley, por esa mayoría, es la que puede determinar el grado de descentralización, esto es, si serán Entes Autónomos o si serán Servicios Descentralizados, y en este último caso, con qué grado de descentralización. La Constitución encomienda a la ley la determinación del grado de descentralización de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, pero la ley no puede hacer cualquier cosa porque establece la propia Constitución algunos límites a esa discrecionalidad legislativa.

227. Los actos de los Entes Autónomos no son recurribles para ante el Poder Ejecutivo

Hay normas constitucionales que garantizan cierto mínimo de autonomía para los Entes Autónomos.

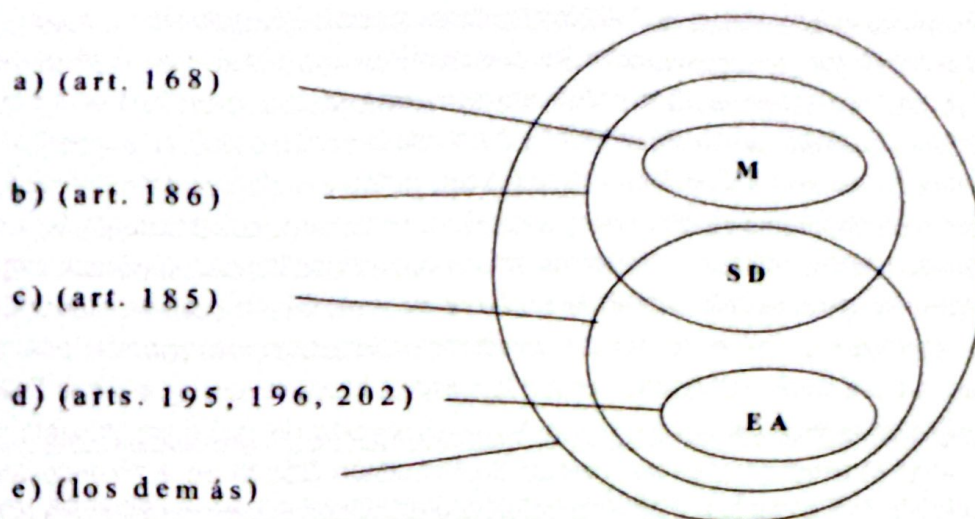
En primer término, tenemos la regla del art. 194 según la cual las decisiones definitivas de los Entes Autónomos no pueden ser recurridas para ante el Poder Ejecutivo. Los actos administrativos de los Entes Autónomos sólo pueden ser impugnados directamente ante los órganos jurisdiccionales: Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Poder Judicial. No hay posibilidad de recurrir para ante el Poder Ejecutivo ni para ante ningún otro órgano que no sean esos órganos jurisdiccionales, contra las decisiones definitivas adoptadas por un Ente Autónomo. Por consiguiente, los actos administrativos de los Directorios o Consejos Directivos de los Entes Autónomos sólo admiten un recurso, el recurso de revocación, que lo resuelve el mismo órgano que dictó el acto, es una simple oportunidad de corregirse pero no es un control externo.

En cambio tratándose de Servicios Descentralizados, el tercer inciso del art. 317 establece que cabrá un recurso (llamado "recurso de anulación") para ante el Poder Ejecutivo, del que trataremos en el § 243. De modo que ahí la diferencia constitucional es clara, la ley no la puede modificar, la ley no puede ni crear recursos para ante el Poder Ejecutivo en el caso del Ente Autónomo ni suprimir el recurso de anulación en el caso del Servicio Descentralizado.

228. Resumen esquemático

Vimos que la Constitución imponía para ciertos servicios, la forma de dependencia ministerial; para otros, prohibía la forma de Ente Autónomo; que para otros permitía que fuera Ente Autónomo o Servicio Descentralizado prohibiendo la forma de dependencia ministerial; para otro grupo de servicios estatales, finalmente, imponía la forma de Ente Autónomo. Los demás servicios estatales que no correspondan a las autoridades departamentales o locales pueden organizarse en cualquiera de las tres formas referidas (dependencia ministerial, Servicio Descentralizado o Ente Autónomo)

Pongamos lo expuesto en un esquema al solo efecto de recordar en la memoria las distintas posibilidades, desde la mayor centralización hasta la mayor descentralización: primero, las dependencias ministeriales (M), segundo, los Servicios Descentralizados (SD), y tercero, los Entes Autónomos (EA):.



a) Hay un núcleo de servicios que necesariamente deben estar a cargo de dependencias ministeriales: los de mantenimiento del orden interno, defensa y relaciones exteriores, que están atribuidas expresamente por la Constitución (art. 168) al Poder Ejecutivo.

b) Luego aparecen en la segunda línea del esquema, aquellos servicios que pueden ser dependencias ministeriales o Servicios Descentralizados. ¿Cuáles son? Los enunciados en el art. 186: Correos, Telégrafos; Administraciones de Aduanas y Puertos y la Salud Pública.

De éstos, actualmente son Servicios Descentralizados la Administración Nacional de Correos, la Administración Nacional de Puertos y la Administración de los Servicios de Salud del Estado; el servicio de telégrafos está a cargo del Servicio Descentralizado que atiende además el servicio de teléfonos: la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

La administración de aduanas depende del Ministerio de Economía y Finanzas.

c) Luego tenemos aquellos servicios que pueden ser Servicios Descentralizados o Entes Autónomos: "Los diversos servicios del dominio industrial o comercial del Estado" (art. 185). Este concepto incluye, tradicionalmente, a los Bancos del Estado, según el sentido corriente de la palabra "comercial" (así, el Código de Comercio declara actos de comercio a todas las operaciones bancarias). Los Bancos estatales, por ende, podrían —en principio— organizarse como Ente Autónomo o como Servicio Descentralizado (actualmente todos los Bancos estatales son Entes Autónomos), pero la propia Constitución impone la forma de Ente Autónomo para dos Bancos estatales, el Central y el de Previsión Social. Doctrinalmente es discutible la naturaleza comercial del Banco Central y más discutible aún la del Banco de Previsión Social, depende del concepto que se tenga de "comercio". El Banco de la República Oriental del Uruguay evidentemente es un Ente comercial, realiza fundamentalmente actos de comercio, en cambio, la función fundamental del Banco Central de

la República, la que justifica su creación, no es tanto la función comercial sino una función de control y de regulación más que de intermediación. Pero en su ley orgánica se le han atribuido además actividades comerciales y se lo ha considerado como un Ente comercial. Lo mismo cabe decir del otro Banco del Estado mencionado por su nombre en la Constitución, esto es, el Banco de Previsión Social, cuyos cometidos constitucionales son la organización de la seguridad social y la coordinación de los servicios estatales de previsión social, es decir, actividades de regulación y de control. Pero al dársele a ambos entes la denominación constitucional de "Banco" implícitamente se les está reconociendo competencia para realizar operaciones bancarias, se les está incluyendo entre los entes comerciales y así fue finalmente reconocido por la legislación ordinaria que —después de haberse incluido durante muchos años el presupuesto del Banco de Previsión Social en el Presupuesto Nacional, con el trámite del art. 220— terminó por declararlo comprendido en el art. 221 (presupuesto anual aprobado por decreto del Poder Ejecutivo).

El Banco Central y el Banco de Previsión Social, por consiguiente, hacen excepción a la regla del art. 185 en cuanto no podrían ser Servicios Descentralizados porque la propia Constitución los incluye, en los arts 195 y 196, entre los Entes Autónomos.

No hay, en cambio, ningún núcleo de servicios que necesariamente tengan que ser Servicios Descentralizados. La ley podría suprimir todos los Servicios Descentralizados y encomendar sus cometidos, algunos de ellos a Ministerios y algunos de ellos a Entes Autónomos, según fuera el caso.

d) Otro núcleo está formado por aquellos servicios que necesariamente deben ser Entes Autónomos: son los de los arts. 195 (Banco de Previsión Social), 196 (Banco Central) y primer inciso del art. 202 (es decir, los servicios de Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística).

Por la vía de la consagración constitucional de la existencia de la Universidad de la República (segundo inciso del art. 203) a estos servicios de enseñanza, que deben estar siempre a cargo de Entes Autónomos, resultan agregados los otros servicios que son inherentes a la idea de Universidad aunque no sean propiamente de enseñanza. Como necesariamente existe por la Constitución la Universidad de la República y como el servicio de Enseñanza Superior tiene que ser Ente Autónomo, la Universidad de la República resulta tener que ser Ente Autónomo y arrastra así al ámbito de los servicios que tienen que ser encomendados a Entes Autónomos (concretamente, al Ente Autónomo Universidad de la República) aquellos otros servicios que son universitarios aunque no sean de enseñanza superior. Lo mismo cabe decir de los cometidos bancocentralistas (que tienen que estar a cargo del Ente Autónomo Banco Central, aunque no sean comerciales o industriales) y de los cometidos de coordinación de los servicios estatales de previsión social y de organización de la seguridad social (que tienen que estar a cargo de un Ente Autónomo, el Banco de Previsión Social, aunque no sean comerciales o industriales).

e) Todos los demás servicios (los que no están comprendidos en ninguno de los artículos que indiqué en el esquema) pueden ser colocados por el legislador, indistintamente, en cualquiera de las tres categorías, con la excepción de los que se consideran como propios de los Gobiernos Departamentales, como es obvio. No se puede, por la vía de la ley ordinaria, extraer del ámbito de competencia de los Gobiernos Departamentales aquellos cometidos que la propia Constitución considera propios de los Gobiernos Departamentales, por ser materia departamental legislada y administrada por la Junta Departamental y el Intendente o por ser materia municipal administrada por las autoridades locales.

229. Mayorías especiales para determinar la organización de un servicio estatal

La ley, en la tarea de distribución de los servicios estatales entre las tres categorías, está restringida por una serie de exigencias de mayorías especiales.

No se puede crear un nuevo Ente Autónomo o suprimir un Ente Autónomo si no es por $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes de cada Cámara. Esa mayoría no rige cuando se trata simplemente de cambiar un cometido de un Ente Autónomo a otro o de un Ente Autónomo a un Servicio Descentralizado, etc., si no hay supresión o creación de Entes Autónomos. Tampoco rige esa mayoría de $\frac{2}{3}$ cuando se trata de crear o suprimir Servicios Descentralizados o Ministerios. Para eso otro, basta la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, es decir, también una mayoría especial pero no tan exigente como la de los $\frac{2}{3}$.

Una vez escogida la forma de Ente Autónomo para un determinado servicio, corresponde ver el problema de la integración de sus autoridades, de quiénes son los que van a administrar los Entes Autónomos y quiénes son los que van a administrar los Servicios Descentralizados. No digo nada de los Ministerios porque eso ya se explicó en el Capítulo XII al hablar del Poder Ejecutivo, de cómo se llega a ser Ministro y la responsabilidad de los Ministros ya está estudiada.

230. Integración de los órganos jerarcas de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados

Los órganos jerarcas de los Entes Autónomos tienen que ser colegiados; los de los Servicios Descentralizados, a partir de la Constitución de 1967, pueden ser unipersonales (incisos terceros de los arts. 175 y 185) o colegiados. Cuando son unipersonales se llaman Direcciones Generales, compuestas por un único cargo, el cargo de Director General, y cuando son colegiados se llaman Consejos Directivos si son servicios de enseñanza o Directorios si son servicios comerciales o industriales.

La Constitución da dos reglas distintas para la integración según se trate de servicios de enseñanza o de servicios industriales o comerciales, y en ambos casos establece algunas excepciones o precisiones que vamos a ver a continuación.

a) Tratándose de servicios de enseñanza la regla general es que pueden ser *designados o electos*, es decir, no se admite otra forma de llegar al cargo (primer inciso del art. 203); con la particularidad para el caso de la Universidad de la República, de que entre las dos posibilidades (designación o elección), la Constitución opta ya por la designación (segundo inciso del mismo artículo): los miembros del Consejo Directivo de la Universidad de la República son todos ellos designados, ninguno es electo. Pero esas designaciones aseguran que los designados sean representativos de los órdenes universitarios, porque los órganos que designan son, a su vez, electos. Los miembros del Consejo Directivo son designados por los Consejos de Facultades y por la Asamblea General del Claustro. Son estos Consejos y esta Asamblea y no el Consejo Directivo, los que tienen una integración electiva por los tres órdenes.

Salvo el caso de la Universidad, en los demás Entes, el escoger entre el sistema de elección y el de designación, corresponde a la ley. La ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara establece cómo son designados o electos los miembros de los Consejos Directivos de los Entes Autónomos de Enseñanza.

b) Tratándose de los demás Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Constitución trae un procedimiento de designación para proveer los cargos no electivos en el art. 187, pero prevé tres casos en que no se aplica ese procedimiento:

- 1º, cuando el cargo sea electivo (la declaración de electivos de los miembros del Directorio exige $\frac{3}{5}$, en cada Cámara si se trata de un Ente Autónomo, pero para los Servicios Descentralizados no hay formalidad especial);
- 2º, cuando la ley, por $\frac{3}{5}$ de cada Cámara, determine una forma de designación distinta de la que establece como regla general el art. 187;
- 3º, cuando una disposición especial de la Constitución establece la forma de integración del Directorio (es el caso del Instituto Nacional de Colonización y del Banco de Previsión Social).

En resumen: también en los organismos no docentes, la integración del órgano supremo tiene que ser o por designación o por elección. La diferencia es que la Constitución misma trae un procedimiento de aplicación residual para el caso en que, no siendo electivo el cargo, la ley no haya establecido otro procedimiento. Dicho procedimiento residual es la designación por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada —es decir, con expresión de sus fundamentos— en las condiciones personales, funcionales o técnicas de quienes sean propuestos. Esta propuesta emana del Poder Ejecutivo, pero no necesariamente del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, salvo el caso especial previsto en el art. 175, hipótesis en que la propuesta también ha de hacerse en Consejo. Es decir que hay tres etapas: *la propuesta*, acto del Poder Ejecutivo, propuesta que tiene que

estar fundamentada en las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos; luego *la venia de la Cámara de Senadores*, pronunciándose sobre la propuesta de cada uno de los candidatos, y en tercer término, si esa venia es otorgada, *la designación en Consejo de Ministros* de cada uno de los Directores del Ente Autónomo o del Servicio Descentralizado de que se trate. Este tercer acto, aunque es un acto del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, no puede expedirse mediante un voto mayoritario contrario al del Presidente, pues en este caso (excepcionalmente) el texto constitucional requiere el "acuerdo" del Presidente de la República con el Consejo de Ministros.

El procedimiento puede ser descartado declarando electiva la designación de todos o de alguno de los miembros del Directorio o del Director General. Esa declaración de electivo está trabada por una exigencia especial en el caso de los Entes Autónomos, en virtud de lo que dice el art. 189 inciso segundo, que exige una mayoría especial para declarar electivos los miembros de los *Directorios* de los *Entes Autónomos*. En los demás casos, es decir cuando se trata de Directores Generales o de Directorios de Servicios Descentralizados, la declaración de electivos no requiere mayoría especial.

La otra manera de descartar al art. 187 (sin declararlos electivos) es establecer *otra forma de designación*. Para eso, para establecer una forma de designación distinta de la que la Constitución establece como regla general, se requiere siempre aquí, mayoría de $\frac{3}{5}$ del total de componentes de cada Cámara.

El sentido que tienen estas reglas, lo que se puede extraer como resultado político de la redacción de este artículo, es que la fórmula general del art. 187, al exigir esa previa venia con mayorías especiales y con procedimientos determinados, tuvo para los constituyentes el sentido de una garantía que sólo puede ser descartada, mientras se conserve la opción por la designación, mediante un acuerdo político, porque sólo de esa manera se puede obtener una mayoría de $\frac{3}{5}$ del total de componentes de cada una de las Cámaras. Pero, la intercalación de la referencia a que el art. 187 no alcanza a los cargos electivos, y la posibilidad de que los Directores Generales o los Directorios de los Servicios Descentralizados sean declarados electivos sin mayoría especial, muestra que hay una menor exigencia de politización de la que había en la Constitución de 1952: en dichos casos, según el texto vigente desde 1967, la opción por el carácter electivo puede hacerse sin mayorías especiales en las Cámaras. Podría, por ejemplo, un partido que tuviera mayoría en las dos Cámaras declarar electivos todos los jefes de los Servicios Descentralizados, con lo cual se obviaría el problema de la exigencia de la venia para la designación de los Directores con la posible participación en primera instancia del partido minoritario. Se requieren $\frac{3}{5}$ del total de componentes de cada Cámara para establecer otro sistema de *designación*, pero si en vez de ser un sistema de designación es un sistema de *elección*, la exigencia de $\frac{3}{5}$ sólo rige cuando se trata de miembros del Directorio de Entes Autónomos (art. 189).

Una cosa es la designación y otra cosa es la elección; son dos maneras distintas de integrar el órgano. El art. 187 de la Constitución establece un procedimiento de designación como regla general para los cargos que no sean electivos y autoriza a la ley por $\frac{2}{3}$ de votos a establecer otro sistema de designación. El art. 189 no atañe a los Servicios Descentralizados, y ningún otro artículo de la Constitución establece mayoría especial (y, por lo tanto, se puede hacer de acuerdo a la regla general, por la mayoría de presentes, habiendo quórum, por supuesto) para declarar electivos los Directorios o Directores Generales de los Servicios Descentralizados.

La propia Constitución, en la disposición especial M, determina el carácter electivo de tres de los miembros del Directorio del Banco de Previsión Social.

231. Duración de los Directores

La Constitución no establece un tiempo predeterminado para la duración en el cargo de los miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Una vez integrado con el procedimiento que corresponda el Directorio, el Consejo Directivo o el Director General, sus miembros duran —según dice el art. 192 de la Constitución—, hasta tanto "estén designados o electos, conforme a las normas respectivas, quienes hayan de sucederlos". Es decir que las "normas respectivas", las normas que determinen, en cada caso, los procedimientos de elección o de designación, tendrán que determinar, además, el periodo que debe dejarse pasar para poder hacer una nueva designación o una nueva elección, esto es, el lapso durante el cual no se podrá renovar la integración del órgano cambiando o reeligiendo a los Directores o Consejeros electos o designados, fuera de las causales de destitución, sustitución o remoción, reemplazo interino o cese anticipado.

Una disposición introducida en la penúltima reforma constitucional (expresamente inaplicable a las autoridades de la Universidad de la República), permite sustituir anticipadamente miembros de Directorios o Directores Generales no electivos cuando el Presidente de la República haya recompuesto el elenco ministerial luego de declarar que el anterior Consejo de Ministros carecía de respaldo parlamentario (art. 175 según texto establecido en 1997). Pero esa sustitución no puede hacerse efectiva hasta tanto se obtenga la venia senatorial para designar a los nuevos Directores. Tal venia debe ser solicitada "en Consejo de Ministros" y, además, debe hacerse "de acuerdo con el artículo 187". Las exigencias de fondo y de forma que contiene el art. 187 para el otorgamiento de la venia allí regulada, resultan así aplicables a la venia prevista en el art. 175: que la venia debe ser otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos a ser designados, y que la venia debe ser otorgada por las mayorías indicadas en dicho artículo 187 (18 votos en primera instancia, 16 en caso de insistencia). Esta venia puede identificarse con la venia del art. 187 si el procedimiento de designación aplicable en el caso fuera el general regulado en ese artículo; si —en cambio— correspondiere

otro sistema de designación, la venía exigida por el inciso cuarto del art. 175 se agregaría, como un requisito más, al procedimiento especial de designación que se hubiere establecido.

232. Provisión complementaria y suplencia

Fuera de la oportunidad ordinaria de renovación, se pueden producir cambios en la integración del órgano por otras causas. En primer lugar, cuando se produce una vacancia antes de la oportunidad ordinaria de la renovación: muere, por ejemplo, un Director. En esos casos, la Constitución dice que las vacancias se proveerán por el mismo procedimiento establecido para la designación inicial o para la elección inicial. Pero autoriza a la ley a que en el caso de los cargos *electivos* se prevea la existencia de suplentes, que pasen a desempeñar el cargo de los titulares, no sólo en los casos de vacancia temporaria (en eso consiste la calidad de suplente) sino, incluso, en los casos de vacancia definitiva, en cuyos casos el suplente se convertirá en interino hasta tanto se haga la nueva elección ordinaria.

En los casos de designación la ley también podría establecer que tiene suplentes, pero los suplentes sólo servirían para las vacancias temporales y no para las vacancias definitivas, según el art. 192 de la Constitución.

233. Renuncia de Directores

¿Cómo puede producirse esta vacancia definitiva antes del término? Puede producirse por *muerte* o por *aceptación de la renuncia* del Director, pero también se puede producir en una forma que la Constitución prevé, distinta a la regla general: la posibilidad de que se produzca por la *renuncia sola, sin necesidad* de que sea aceptada, cuando un miembro de un Consejo o Directorio o un Director General presenta una renuncia diciendo que renuncia a los efectos de poder presentarse como candidato a legislador; si lo dice expresamente al renunciar, esa renuncia produce automáticamente su cesantía, no requiere aceptación, desde el momento en que la presenta deja de ser Director.

La razón de esta solución excepcional se explicará en el Capítulo XXI, § 419.

234. Destitución de Directores

Otra posibilidad es que sean destituidos. El artículo 198 prevé la destitución de los miembros de los Directorios o Directores Generales de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y los dos primeros incisos de este artículo son aplicables inclusive a los Entes Autónomos de Enseñanza, en lo pertinente.

¿Cuál es el órgano competente para destituir a estos Directores? El Poder Ejecutivo, con venia de la Cámara de Senadores, y fundándose en una de las cinco causales específicamente determinadas en la Constitución: la comisión de actos que sean

delito en el ejercicio del cargo o que afecten el buen nombre del Director o que afecten el prestigio de la institución a que pertenecen; o la omisión en el cumplimiento de sus deberes; o la carencia de aptitudes para desempeñar las funciones que les corresponden. Ineptitud, omisión, delito en el ejercicio de su cargo, o comisión de actos deshonrosos para él o para la institución a que pertenece.

Pueden plantearse problemas prácticos en la aplicación de este artículo. Así, puede ocurrir que se demore el trámite de la venia senatorial y en el intervalo, el Poder Ejecutivo considere que es peligroso que sigan actuando personas a las cuales se les imputa la comisión, por ejemplo, de un delito grave o algún otro acto de los que autorizan la destitución, o que sean notoriamente ineptos. Esta situación no sólo puede darse como consecuencia de haber elegido mal a los Directores, sino que puede darse también como consecuencia, por ejemplo, de una enfermedad mental superveniente; puede haberse designado a un excelente Director de un Ente Autónomo y después, haberse vuelto loco, lo que lo hace inepto para el ejercicio de sus funciones.

235. Reemplazo transitorio de Directores

Si se demora la venia del Senado puede ser peligroso que sigan actuando esas personas que han incurrido en alguna de esas situaciones que justifican la destitución. Para prever esa situación, se agregó en la reforma constitucional de 1967 la facultad del Poder Ejecutivo —mientras se tramita la venia, es decir, en el intervalo entre la solicitud y el pronunciamiento del Senado— de reemplazar transitoriamente a los Directores cuya venia de destitución se ha solicitado, con Directores de otros Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. Esta disposición no se aplica a los Entes de Enseñanza, es decir que si lo que pide el Poder Ejecutivo es la venia para destituir a un miembro de un Consejo Directivo de un Ente de Enseñanza, toda demora en el trámite de la venia produce los posibles riesgos, sin que el Poder Ejecutivo pueda reemplazarlo en el intervalo. Esta solución resulta coherente —por casualidad, pues la ley 12549 es anterior a la Constitución de 1967— con las previsiones que tiene la Ley Orgánica de la Universidad de la República acerca de la potestad del propio Consejo Directivo de separar temporalmente a sus miembros en caso de que existan causales para la destitución, es decir, que la potestad que en los Entes industriales y comerciales la tiene el Poder Ejecutivo, en el caso de la Universidad de la República, la Ley se la ha reconocido al propio Consejo Directivo. Si un miembro del Consejo Directivo Central se vuelve loco, por ejemplo, o perpetra un delito que justifique la separación de su cargo, el propio Consejo Directivo, mientras se tramita la destitución, puede desprenderse de ese miembro, temporalmente, y estar en definitiva a la solución última.

236. Destitución y autonomía

Esta atribución de destituir otorgada a un órgano ajeno al Ente como es el Poder Ejecutivo no significa una violación de la autonomía o una restricción a la autonomía ni a la descentralización. Destituido el Director, las decisiones que haya tomado antes quedan como antes, no quedan afectadas, no se les anulan retroactivamente sus votos, no se le modifica lo que haya hecho; y la vacante producida por la destitución será llenada de acuerdo a los procedimientos establecidos en las normas respectivas. Supóngase que se destituye por el Poder Ejecutivo con venia del Senado, el miembro del Directorio del Banco de Previsión Social electo por los afiliados pasivos. La vacante producida se llenará por el suplente que había sido electo en su momento o por nueva elección de los pasivos. De modo que no puede servir de pretexto esa destitución, por ejemplo, para nombrar a un interventor o un interino por parte del Poder Ejecutivo, pues el reemplazo interino previsto en el inciso tercero del art. 198 no rige cuando el Director ya está destituido. No significa, pues, el artículo 198 una infracción o una restricción a la autonomía del Ente Autónomo sino simplemente la solución al problema de quién es competente para destituir a un Director que haya incurrido en alguna de esas causales que merecen la destitución.

Inclusive podría darse la situación —difícil en la práctica pero que podría llegar a ocurrir— de que después de destituido fuera nuevamente electo o designado. Supóngase que se destituye al Rector de la Universidad por comisión de un acto que el Poder Ejecutivo y el Senado consideraron que afectaba el prestigio de la institución a que pertenecía, pero que esa apreciación sobre el prestigio de la institución hubiera sido hecha con una intención política o que respondiera a una opinión sobre lo que es el prestigio de la institución acorde con una determinada orientación política que no corresponde a la orientación política que tuviera la Asamblea General del Claustro que designó a ese Rector. Entonces, podría ocurrir que una vez destituido, una nueva apreciación de la Asamblea General del Claustro le otorgara por segunda vez el cargo a la misma persona o a otra persona de la misma tendencia que continuara la labor anterior del destituido. No hay en esto una contradicción sino que sería la consecuencia natural de que no hay un control sobre la orientación política de los Entes de Enseñanza (“política” en el recto sentido de la palabra, es decir, cuál es el plan de acción en la administración del servicio). ¿Y en ese caso, lo podrá volver a destituir? Tendría que cometer un nuevo acto que a juicio del Poder Ejecutivo y del Senado fuera lesivo de su buen nombre o del prestigio de la institución; el hecho que había configurado la causal anterior agotó sus efectos en la primera destitución; pasaría exactamente lo mismo que cuando se destituye a un funcionario, por ejemplo, por delito y después, se lo vuelve a nombrar en el mismo cargo, hasta que no vuelva a cometer otro delito, no se le puede destituir por esa causal. No se puede invocar dos veces un mismo hecho para aplicar una sanción o para tomar una medida de este tipo. ¿Y si lo destituyen invocando (inconstitucionalmente) el mismo hecho u otro pretexto, no se podría dar un círculo insoluble: lo vuelven a reelegir, lo vuelven a destituir? Si imaginamos que ocurriera eso, llegaría un mo-

mento en que uno de los dos órganos en pugna iba a abandonar la insistencia y a dedicarse a otra cosa, hay bastantes asuntos a considerar en esta vida. Cuando hay dos sistemas de órganos que no pueden imponerse uno al otro porque son recíprocamente independientes, llegará un momento en que ora se ponen de acuerdo, ora se cansa alguno y cesa en su intento. No hay una autoridad superior a ambos órganos como para decidir autoritariamente la cuestión. A menos que se argumentara la ilegitimidad de la reelección o de la destitución, en cuyo caso la cuestión de Derecho podría ser resuelta por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Suprema Corte de Justicia (artículo 313 de la Constitución).

Pronunciado el acto de destitución, el interesado, es decir, el exmiembro del Consejo Directivo del Ente de Enseñanza que hubiera sido destituido, puede interponer el recurso de revocación, y en definitiva, ir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que anule la destitución si fuere ilegítima. La última palabra la tendría el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Si este Tribunal anula la destitución, la persona vuelve al cargo. Mientras está pendiente el recurso de revocación o el juicio de nulidad, si no se obtiene la suspensión provisional de la ejecución del acto destitutorio, la persona destituida no está desempeñando las funciones y en ese intervalo se debería actuar como si existiera una vacante lícitamente producida, es decir, habría que haber designado un nuevo titular del cargo, quien si se anula después la destitución, queda retroactivamente fuera del cargo, se considerará después como si nunca lo hubiera tenido.

Esta garantía jurisdiccional no la tienen los Directores Generales o miembros de Directorios de Entes o Servicios que no sean de enseñanza, porque el inciso final del art. 198 —inaplicable a los entes de enseñanza por no estar mencionado en el art. 205— la excluye expresamente.

El Poder Ejecutivo no puede aducir para destituir que no está de acuerdo con la orientación política del destituido, porque el artículo 198 exige expresamente determinadas causales; no se puede destituir porque el Ejecutivo no comparta la orientación, sino porque el destituido haya incurrido en alguna de las causales que señala la Constitución. Claro que alguna de éstas, por ejemplo, la comisión de actos que afecten el prestigio de la institución, es de bastante amplia apreciación. Según la orientación política del que lo aprecie podrá resultar calificable como acto que afecte el prestigio o no. Pero, no significa ello que se pueda fundar simplemente en la distinta orientación política.

En el caso de los Entes de Enseñanza, ello está garantido por la existencia de un control jurisdiccional anulatorio. No basta con que se diga "a mi criterio este miembro del Consejo Directivo de la Universidad la está desprestigiando" sino que tiene que ser objetivamente razonable lo que diga. Va a haber un control jurisdiccional acerca de si se destituyó en virtud de que se creía que eso desprestigiaba a la Universidad o si se destituyó por discrepancias en la orientación política del órgano que integrara el destituido, a *pretexto* de que eso desprestigiaba a la Universidad. Si

el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se porta bien, si estudia serenamente el punto sin prejuicio político, puede hacer justicia en caso de que se invocara un desprestigio en el cual, en realidad, ni el propio Poder Ejecutivo creyera, como pretexto para destituir por discrepancia de orientación política. Inclusive podría demostrarse que una destitución estuvo viciada por desviación de poder, si el hecho imputado existiera realmente y estuviese bien calificado como causal que habilite para destituir, pero la finalidad del acto de destitución no fuese la mejora del servicio sino la alteración de un equilibrio políticopartidario en el seno del órgano jerarca.

En los Entes que no son de Enseñanza, además de estas disposiciones —que no menoscaban la autonomía, repito— sobre la forma de destitución de los Directores, existen otras disposiciones —esas sí restrictivas de la autonomía—, destinadas a controlar la conveniencia, es decir, la orientación incluso política de la gestión del Ente Autónomo que no sea de enseñanza, y concordantemente con esto, en el caso de los Entes que no son de enseñanza, se les quita a los Directores destituidos la posibilidad de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es decir que en el caso de que se hubiera utilizado como pretexto para destituirlo por razones políticas, la comisión de un acto que en sí mismo no era desprestigiante, el cargo igual queda vacío porque no tiene la defensa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esto para los Entes de enseñanza no rige, justamente porque en los Entes de enseñanza no hay un control de orientación política, y el Poder Ejecutivo tendría una manera muy fácil de actuar con desviación de poder, controlando indebidamente el aspecto político, si las destituciones ilegítimas de Consejeros Directivos no pudieran ser anuladas jurisdiccionalmente.

Vamos a dejar la discusión del tema del control para más adelante (§§ 243 a 249), porque antes de los controles tenemos que hablar de las atribuciones de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (§§ 237 a 242).

237. Atribuciones de los Directorios, Directores Generales o Consejos Directivos

Hasta ahora vimos la integración de los órganos, cómo se renovaban y cómo podían cesar antes del vencimiento de sus mandatos. Hasta ahora eran referencias a la posición que ocupaban los individuos en el órgano. No habíamos hablado de cuál era el ámbito de competencia de ese órgano, es decir, las atribuciones que tienen los jerarcas de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En cuanto a la competencia, son más amplias las atribuciones de los Entes Autónomos (porque van a tener más autonomía), y menos amplias las atribuciones de los Servicios Descentralizados.

Los Entes Autónomos tienen, en primer término, importante atribución constitucional en materia del Estatuto para sus funcionarios. Cada Ente Autónomo tiene un Estatuto para sus funcionarios. En el caso de los Entes Autónomos de Enseñanza, ese Estatuto es dictado, sin más, por el Consejo Directivo. En el caso de los Entes

Autónomos comerciales o industriales, su Estatuto es proyectado por el Directorio del Ente y aprobado por el Poder Ejecutivo (artículos 63 y 204).

En segundo término tienen estos órganos potestad reglamentaria, potestad reglamentaria autónoma, derivada del concepto mismo de autonomía, aunque la Constitución no se la atribuya explícitamente.

En tercer término tienen las potestades propias de todos los jerarcas, son los órganos supremos de una línea jerárquica. La existencia de descentralización corta la línea jerárquica hacia arriba del Directorio pero la mantiene hacia abajo. Por ejemplo, el Consejo de la Educación Inicial y Primaria está subordinado jerárquicamente al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública. Por lo tanto, este último tiene todas las potestades propias de los jerarcas respecto de aquél.

En el caso de los Entes Autónomos, además, le corresponden al Ente y no al Poder Ejecutivo las potestades de designación y de destitución de los funcionarios dependientes.

En el caso de los Servicios Descentralizados el punto no está resuelto por la Constitución y la ley puede atribuirle la designación al propio Directorio, Director General o Consejo Directivo del Ente o reservársela al Poder Ejecutivo, y es una fórmula adoptada por la ley para varios Servicios Descentralizados, la de que las designaciones las hace el Poder Ejecutivo a propuesta del Directorio del Ente. Solución intermedia bastante razonable tratándose de una situación de menor descentralización, de menor autonomía que la del Ente Autónomo pero que no es tampoco una dependencia jerarquizada a un Ministerio.

238. La especialización del Ente y la Ley

El ejercicio de las atribuciones de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados puede ser reglamentado, en primer término, por la ley. Los jerarcas de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados son órganos administrativos, expiden actos administrativos y los actos administrativos están por debajo de las leyes. Por lo tanto, las leyes pueden regular el ejercicio de las atribuciones de los jerarcas de los Entes Autónomos y con más razón, de los Servicios Descentralizados.

Pero, en esta regulación, la ley, es decir, el legislador, tiene límites. Tiene límites derivados, en primer término, de que algunas de esas atribuciones están en el texto expreso de la Constitución y, por lo tanto, no pueden restringirse ni regularse de manera diferente. En segundo término, hay una limitación general a la potestad legislativa respecto de la regulación de las atribuciones de los Entes Autónomos, que se puede resumir en las palabras "especialización del Ente".

Desde la Constitución de 1918 y antes de la reforma constitucional de 1952, la doctrina, es decir, la opinión de los juristas (especialmente habían insistido en este tema los Profesores de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Cien-

cias Sociales, Juan Andrés Ramírez y Justino Jiménez de Aréchaga) señalaba que si existían Entes Autónomos era porque había ciertas materias que era inconveniente que fueran reguladas por las autoridades políticas del Estado, es decir, que había determinadas materias especiales en las cuales era preferible que no entraran las autoridades del Estado Central y que se dejaran a las autoridades del Ente especializado.

Hay, por lo tanto, una división material, una división por temas, entre temas propios de la especialización del Ente Autónomo, cuya regulación compete exclusivamente al Ente, y temas en los cuales el Ente Autónomo puede actuar pero sin que tenga competencia exclusiva. Sólo en estos últimos temas cabe la regulación legislativa.

Este concepto de la especialización del Ente fue acogido constitucionalmente en 1952 y se conserva la referencia en el actual artículo 204, inciso segundo, que hablando de la posibilidad de que por ley se establezcan reglas fundamentales en materia de funcionarios de los servicios de enseñanza dice que esas reglas fundamentales deberán ser establecidas "respetando la especialización del Ente". Así, sin definir lo que es la especialización del Ente y en ocasión de tratar un tema muy particular, se recoge esa idea doctrinal de que hay un ámbito reservado al Ente Autónomo en el cual no puede entrar la ley, que debe ser respetado por las leyes como competencia exclusiva de las autoridades del Ente.

Hay, pues, *una distribución de competencias entre el Estado Central y el Ente Autónomo* y no solamente una distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Ente Autónomo como podría haberse pensado si no existiera este concepto de la especialización del Ente, oponible al Poder Legislativo.

La autonomía no solamente consiste en que el Consejo o Directorio regula sus asuntos con independencia del Poder Ejecutivo sino que también hay un núcleo de asuntos que regula el Consejo o Directorio con independencia del Poder Legislativo; la ley tiene que respetar determinados temas que son la especialización del Ente. Por ejemplo, no podría por ley aprobarse el Plan de Estudios de una carrera universitaria. Eso sería una infracción a esta reserva de la especialización del Ente porque, evidentemente, lo más especializado de la Universidad es la determinación de los Planes de Estudio. No podrían ser establecidos en la ley los requisitos que hayan de cumplir los liceos privados para obtener su habilitación, ello integra, sin que haya sido cuestionado, la especialización del Ente Autónomo que actualmente se denomina ANEP. No podrían aprobarse por ley las reglas técnicas para el cálculo actuarial de las reservas del Banco de Seguros; eso es propio, evidentemente, de la especialización del Ente Autónomo Banco de Seguros del Estado, y así sucesivamente.

En la práctica podrá haber casos límites y dudosos, como es obvio. Por ejemplo, la determinación de cuál va a ser el monto de las asignaciones familiares de los funcionarios de la Universidad de la República o del Banco de Seguros del Estado, podrá discutirse si integra o no la especialización del Ente. A mí me parece que no,

pero si en vez de esas asignaciones familiares son los sueldos ¿podría la ley fijar, por ejemplo, los sueldos que corresponden a los Profesores con dedicación total de la Facultad? Eso ya integra un problema de política de dedicación o no dedicación de los docentes a la enseñanza y ya interfiere con la especialización del Ente. Esas dificultades tendrán que ser resueltas, en definitiva, si se plantea el conflicto, por la Suprema Corte de Justicia, desde que si la ley entra en la zona de especialización del Ente será inconstitucional y si se promueve el procedimiento correspondiente, la Suprema Corte de Justicia tendrá que juzgar si es inconstitucional o no.

239. Participación de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados en la legislación formal

Además de esas potestades, que he señalado hasta ahora, que son de administración, algunos Entes Autónomos —los Entes Autónomos de Enseñanza— tienen potestades de colegislación, es decir, participan en el procedimiento de formación de las leyes concernientes a los servicios que correspondan a los respectivos Entes, en virtud de lo que dispone el artículo 202, tercer inciso, que dice que las Comisiones Parlamentarias, durante el trámite de la elaboración de las leyes relativas a los servicios de los Entes de Enseñanza, deberán oír a los respectivos Entes. Es decir que no puede continuarse el trámite del proyecto de ley si la Cámara no ha recabado la opinión de los Entes respectivos. Esa opinión se recaba a título de asesoramiento, no se recaba para defender los intereses del Ente sino para defender los intereses públicos contando con la opinión, antes de resolver, de un Ente que está especializado en el tema, que conoce el servicio de que se trate. De allí que no sea necesario solamente ese asesoramiento para el caso de modificación a la propia Ley Orgánica del Ente, sino también cuando se trate de leyes que se refieran a sus servicios, aunque no afecten el funcionamiento del Ente. Por ejemplo, si se quiere dictar una ley sobre fomento de la investigación privada (reglamentando en ese aspecto lo dispuesto en el inciso segundo del art. 70 de la Constitución), aunque en ella no se afectare el funcionamiento de la investigación científica que haga la Universidad de la República; debe requerirse su opinión a título de asesoramiento por tratarse de una ley referente a un servicio que integra la especialidad de la Universidad de la República, aunque por tratarse de actividad privada no se afecte el funcionamiento de aquel Ente. Siendo a título de asesoramiento y no a título de defensa de los intereses del Ente, ese asesoramiento tiene sentido cuando se trate de leyes referentes a los servicios de que el Ente tiene conocimientos y experiencia, por integrar su especialidad, aunque no se trate de una ley referente al Ente mismo.

También se puede decir que hay una función de colegislación en materia presupuestaria. En materia presupuestaria —lo vamos a ver después con más detalle, pero lo digo ahora para completar el cuadro— los Entes de Enseñanza están comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. Tienen iniciativa, formulan su propio proyecto de Presupuesto, que tendrá el mismo valor jurídico que el eventual proyecto sustitutivo que puede formular, modificando al del Ente de Enseñanza, el Poder