



**CÁMARA DE SENADORES  
PARTICULAR**

Montevideo, 03 de diciembre de 2012

Señor Presidente de la Cámara de Senadores  
Cr. Danilo Astori  
Presente

Señor Presidente:

Conforme a lo que preceptúa el artículo 133 de la Constitución, presento el siguiente proyecto de Ley sobre Fortalecimiento del Control y Gestión Públicos.

Sin otro particular, saludo al señor Presidente con mi más alta consideración.

Sergio Abreu  
Senador

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

La calidad del Estado de Derecho depende, en buena medida, de la adecuada gestión de la cosa pública y de la eficacia del control sobre la misma.

Va en ello el derecho a la buena administración de que son titulares todos los habitantes del país y el cumplimiento de los principios inspiradores de nuestra Constitución.

En tal sentido, la iniciativa que se propicia apunta a tres aspectos de relevancia:



## CÁMARA DE SENADORES PARTICULAR

a) el fortalecimiento y extensión del control de la Hacienda Pública a cargo del Tribunal de Cuentas;

b) el fortalecimiento del control jurisdiccional a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Poder Judicial; y

c) la uniformización de los órganos jerarcas de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado a fin de abaratar su estructura y hacer más ejecutivo su funcionamiento.

### II

En cuanto al primer aspecto, el art. 1º del proyecto apunta a la extensión del ámbito de control del Tribunal de Cuentas por la vía de ampliar el conjunto de instituciones abarcadas por la Ley de Contabilidad y Administración Financiera.

Sabido es que en los últimos años han proliferado las personas públicas no estatales y las sociedades anónimas de propiedad de entidades estatales que actúan como si fueran privadas pero manejando fondos públicos, en dependencia directa de organismos del Estado, que son quienes nombran sus directores, les instruyen acerca de qué hacer, cómo y cuándo, y les proveen el financiamiento necesario para ello.

Tal realidad, expresiva de una Administración “paralela” o “para constitucional” según expresiones usadas por los autores que han estudiado el fenómeno en otros países, implica una fuga del control que no es compatible con el Estado de Derecho moderno. Por eso, se impone reconducir la actuación de dichas instituciones a fin de que todas sean controladas por el Tribunal de Cuentas.

En segundo lugar, el art. 2º procura jerarquizar el control a cargo del Tribunal de Cuentas, evitando la “industria de las reiteraciones” con desprecio de las observaciones que formula dicho órgano constitucional de control.

Sobre el particular, se propone que cuando cualquier organismo reitera un gasto o pago observado por el Tribunal de Cuentas, deba aguardar 15 días antes de ejecutarlo, plazo dentro del cual el Tribunal de Cuentas deberá calificar el acto de reiteración en atención a sus fundamentos y a los eventuales apartamientos que el mismo contenga respecto al marco regulador de la gestión de la Hacienda Pública.



## CÁMARA DE SENADORES PARTICULAR

De ese modo, sin perjuicio de contemplar un silencio positivo que impida la paralización de la Administración, se pondrá fin a la práctica viciosa de las reiteraciones afectadas de graves irregularidades, facilitando la subsiguiente fiscalización a cargo de la Asamblea General (respecto a los órganos sometidos a su control político), de la Junta Departamental respectiva (respecto a los Intendentes y sus dependientes) o del Poder Ejecutivo (respecto a los entes descentralizados alcanzados por los arts. 197 y 198 de la Constitución).

A tal efecto, la Asamblea General, las Juntas Departamentales y el Poder Ejecutivo en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, deberán constituir una comisión especial de cuentas con el cometido específico de estudiar e informar las observaciones remitidas por el Tribunal de Cuentas de conformidad con lo previsto en esta disposición. Transcurridos 15 días de la recepción del asunto, si no se adoptare resolución, el ordenador podrá dar cumplimiento a lo dispuesto. En caso de mediar pronunciamiento, deberá estarse a lo que resulte de éste.

Complementariamente, el proyectado art. 3º determina que, cuando el Tribunal de Cuentas constate que cualquier ordenador de gastos y pagos mantiene una conducta reiteradamente observada en el manejo de fondos públicos, posibilite que la Junta de Transparencia y Ética Pública examine su actuación y disponga o sugiera a quien corresponda las sanciones que puedan proceder en el orden político, disciplinario, civil o penal.

### III

En lo que respecta la efectividad del control jurisdiccional, un aspecto fundamental es que las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se cumplan en tiempo y forma, para lo cual, se impone explicitar legalmente -como se propone en el art. 5º del proyecto- que todos los organismos estatales están obligados a cumplir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que éste será competente para disponer lo conveniente en orden a su ejecución, siendo de aplicación en lo pertinente lo dispuesto en los arts. 371 a 376 del Código General del Proceso.

Similar propósito es el que anima el art. 6º, a fin de que, además de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la que podrá pedirse antes, concomitantemente o después de la demanda anulatoria, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueda disponer todas las medidas cautelares,



## **CÁMARA DE SENADORES PARTICULAR**

provisionales o anticipadas que sean necesarias, de conformidad con los arts. 311 a 317 del Código General del Proceso.

Finalmente, a fin de superar vacilaciones que se han suscitado en la práctica, conviene aclarar que, para el ejercicio de la acción reparatoria directa a que refiere el art. 312 de la Constitución, no es necesaria la interposición de ningún recurso administrativo contra el acto dañoso que motiva la acción y que, para su ejercicio, no se requiere que el daño se haya producido necesariamente antes de la demanda.

### IV

La tercera parte de la iniciativa, recogida en su art. 4º, tiene por objeto la reducción con fines de uniformización de la composición de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, de modo que a partir de la primera integración posterior a la promulgación de la ley, todos los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que tienen más de tres miembros, queden conformados exclusivamente por tres integrantes.



**CÁMARA DE SENADORES  
PARTICULAR**

**PROYECTO DE LEY**

**FORTALECIMIENTO DEL CONTROL Y LA GESTION PUBLICOS**

**Artículo 1º.-** Sustitúyese el art. 451 de la ley N° 15.903 de 10 de noviembre de 1987, con la redacción dada por el art. 15 de la ley N° 18.834 de 4 de noviembre de 2011 por el siguiente:

“Art. 2º. Constituyen materia de la presente ley de Contabilidad y Administración Financiera los hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la Hacienda Pública. Quedan comprendidos en la misma, en carácter de organismos de Administración Financiero-Patrimonial, sin perjuicio de las atribuciones y facultades, derechos y obligaciones que les asignen la Constitución de la República y las leyes:

- Los Poderes del Estado.
- El Tribunal de Cuentas.
- La Corte Electoral.
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- Los Gobiernos Departamentales.
- Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- En general todas las Administraciones públicas, sean estatales o no, así como las sociedades anónimas que pertenezcan total o parcialmente a entidades estatales.

Para los Entes industriales o comerciales del Estado, las disposiciones de esta ley serán de aplicación en tanto sus leyes orgánicas no prevean expresamente regímenes especiales.

**Art. 2º.-** Cuando cualquier organismo reiterare un gasto o pago observado por el Tribunal de Cuentas, deberá aguardar 15 días antes de ejecutarlo.



## CÁMARA DE SENADORES PARTICULAR

Dentro de dicho lapso el Tribunal de Cuentas deberá calificar la reiteración en atención a sus fundamentos y a los eventuales apartamientos que la misma contenga respecto al marco regulador de la gestión de la Hacienda Pública.

Transcurrido dicho plazo sin que medie pronunciamiento expreso del Tribunal de Cuentas, el ordenador competente podrá dar cumplimiento a lo dispuesto.

Cuando el Tribunal de Cuentas considere que la reiteración adolece de graves irregularidades, lo comunicará de inmediato a la Asamblea General, a la Junta Departamental respectiva o al Poder Ejecutivo según corresponda, distinguiendo dicha comunicación de las habituales a fin de que las mismas sean inmediatamente conocidas y tratadas.

A tal efecto, la Asamblea General, las Juntas Departamentales y el Poder Ejecutivo en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, deberán constituir una comisión especial de cuentas con el cometido específico de estudiar e informar las observaciones remitidas por el Tribunal de Cuentas de conformidad con lo previsto en esta disposición. Transcurridos 15 días de la recepción del asunto, si no se adoptare resolución, el ordenador podrá dar cumplimiento a lo dispuesto. En caso de mediar pronunciamiento, deberá estarse a lo que resulte de éste.

**Art. 3º.** Cuando el Tribunal de Cuentas constate que cualquier ordenador de gastos y pagos mantiene una conducta reiteradamente observada en el manejo de fondos públicos, dará cuenta a la Junta de Transparencia y Ética Pública a fin de que ésta examine su actuación y disponga o sugiera a quien corresponda las sanciones que puedan proceder en el orden político, disciplinario, civil o penal.

**Art. 4º.** A partir de la primera integración posterior a la promulgación de la presente ley, todos los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que tienen más de tres miembros, quedarán conformados exclusivamente por tres integrantes.

**Art. 5º.** Todos los organismos estatales están obligados a cumplir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual será competente para disponer lo conveniente en orden a su ejecución, siendo de aplicación en lo pertinente lo dispuesto en los arts. 371 a 376 del Código General del Proceso.



**CÁMARA DE SENADORES  
PARTICULAR**

**Art. 6º.** Además de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la que podrá pedirse antes, concomitantemente o después de la demanda anulatoria, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo podrá disponer medidas cautelares, provisionales o anticipadas de conformidad con los arts. 311 a 317 del Código General del Proceso.

**Art. 7º.** Declárase que, para el ejercicio de la acción reparatoria directa a que refiere el art. 312 de la Constitución, no es necesaria la interposición de ningún recurso administrativo contra el acto dañoso que motiva la acción y que, para su ejercicio, no se requerirá que el daño se haya producido antes de la demanda.