

II. 1 ESTADO

CONCEPTO Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

FUNDAMENTACIÓN

Explicando qué es el Estado, cómo se organiza, cómo se distribuyen las competencias, por qué es así y no de otra manera, cómo es que se organizan internamente las administraciones del estado, se puede explicar después por qué hay algunas cosas que hay que analizar. Si yo les pregunto ahora ¿por qué hay que presentar la solicitud del permiso de construcción ante la administración de la intendencia?, es así por determinado tipo de razones que tiene que ver con la estructura y el funcionamiento del estado. Porque hay una distribución de competencias, de ámbitos de actuación en función de cierto tipo de criterios y el segundo orden de ideas por el cual este tipo de temas tiene que darse en esta facultad, es porque la ley orgánica de la Universidad indica que debe promoverse en la universidad determinado tipo de valores que son los que corresponden a la forma democrático-republicana de gobierno, lo dice expresamente el art 2° de la ley orgánica de la universidad del año 1958 y también esto forma parte de la formación general que tiene que tener cualquier estudiante de la Universidad de la República.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Hay pueblos sin Estado, hay muchos pueblos que aspiran a declarar su independencia y conformar su estado, en otras situaciones hay gobiernos en el exilio que continúan manteniendo relaciones diplomáticas con otros países, ¿son Estados?, ¿tiene características para ser considerados como Estados? La palabra Estado surge más o menos modernamente si consideramos que algo que tiene 5 siglos de antigüedad es moderno... y que se refiere a una determinada forma de organización política, no a cualquier forma de organización política, no a las tribus que viven en el amazonas sin contacto con el mundo exterior a pesar de que tengan algún tipo de organización política, hay otras estructuras políticas desde el punto de vista histórico, pero para hablar del Estado nos referimos a una realidad y a un tipo de organización política moderna caracterizada por una estructura más o menos estable y permanente que puede ser por supuesto, objeto de modificaciones, que requiere un reconocimiento internacional y también un territorio sobre el cual, ese estado y ese ordenamiento jurídico que surge de la actividad del estado se reconozca. Normalmente, se puede decir que para que haya un estado debe haber una población, un territorio en el que viva esa población y un poder estatal, un tipo de autoridad que sea reconocida por ese estado. El reconocimiento internacional puede ser un elemento adicional o no, nuestro país no tuvo relaciones diplomáticas con China, hasta el año 1986-87, las relaciones eran con Taiwán, o sea que nuestro país no tenía relación con aproximadamente mil millones de

personas, pero el hecho innegable es que allí había un estado, una realidad social, política y jurídica que explica la existencia de un estado.

Pregunta: persiste la duda sobre la diferencia entre que es un estado y qué no es un estado,

En el Estado hay una estructura más o menos permanente y estable y una división de tareas y competencias y hay una integración en la comunidad internacional, hay ciertos elementos complejos para poder definir un estado, el reconocimiento internacional "parece" ser una exigencia, **una estructura permanente, una autoridad estatal, un territorio, y una población**, (caso de Kosovo, EEUU lo reconoce y España no, Uruguay tampoco...).

DELIMITACIÓN Y SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DEL TERRITORIO

TERRITORIO

Territorio, población, poder estatal que implica una organización estable y permanente, más allá de que esa organización pueda recibir modificaciones a lo largo de su historia. El concepto de Estado como tal parecería referirse a una formación de tipo político que ha predominado en los últimos 5 siglos.

Si hay un estado, hay un ordenamiento jurídico de normas, hay derecho, y hay quien establece qué es lo que se entiende por derecho y qué no. Allí es donde opera la estructura del ordenamiento jurídico.

Un territorio es un elemento esencial para la definición del estado, (aunque pueden darse situaciones anómalas, como la del gobierno español en el exilio luego de la guerra civil), porque el estado actúa sobre el territorio, el estado y la sociedad toda, realizan su vida en el territorio. Una serie de relaciones jurídicas se entablan permanentemente entre los habitantes de un territorio, el territorio es el ámbito fundamental sobre el cual operan las autoridades estatales. Es sobre el territorio donde se realizan las actividades humanas y en concreto las actividades propias de la profesión del arquitecto.

ESTRUCTURA Y SEPARACIÓN DE PODERES

Cómo se organiza el estado uruguayo, hay dos conceptos:

- en el plano internacional, **hay un solo estado**, en los estados modernos hay una división muy compleja del trabajo, porque las sociedades son complejas, sociedades de masas, con un alto impacto de los aspectos tecnológicos, donde para poder actuar

eficientemente los organismos estatales tienen que acudir a ciertas técnicas de gestión.

- Si bien hay un único estado uruguayo en el plano internacional, en el plano interno, podemos hablar de una **pluralidad de personas jurídicas estatales**. Esto surge de la Constitución, en ella hay algunas definiciones políticas fundamentales en el sentido de cuál es el tipo de organización que el estado en tanto gestor de los intereses públicos, va a establecer. Por tanto, dentro de nuestro derecho interno y de acuerdo a la Constitución tenemos cuatro tipos de personas jurídicas estatales; todas en un sentido amplio, son estado, el art. 24 de la Constitución, que tiene que ver con la responsabilidad del estado, pretendió ser muy amplio en ese sentido: *“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán...”*, en el primer inciso de ese artículo, la expresión estado hacía referencia a un tipo de persona jurídica estatal y en la última parte cuando dice “y en general a todo...” se está refiriendo al estado en su conjunto como sinónimo de una pluralidad de personas jurídicas estatales que actúan en el campo del derecho interno. Junto a las 4 diferentes personas jurídicas estatales mencionadas en es art. 24, hay también **personas jurídicas públicas “no estatales”** (si son estatales son necesariamente públicas). Es una categoría que hoy está claramente establecida, pero no está prevista expresamente a nivel constitucional, se trata de determinadas instituciones que cumplen fines específicos, en la mayoría de los casos, representando intereses sectoriales y que se han creado por ley, por ej. La Caja de J PPU, que es una persona pública “no estatal”, hay una que tiene que ver con la actividad que se realiza sobre el territorio y concretamente con algunos aspectos referidos a la vivienda, al ordenamiento territorial y al medio ambiente: MEVIR (Movimiento para la erradicación de la vivienda insalubre rural), el nombre oficial es “Comisión honoraria para la erradicación de la vivienda insalubre rural”, organismo público NO PERTENECIENTE al estado que se ocupa de mejorar las condiciones de higiene en las viviendas rurales construyendo viviendas decorosas de acuerdo a las pautas del art 45 de la Constitución, si bien esta comisión no integra el estado en el sentido formal de la expresión, hay una división de tareas, hay una “especialización por razón de competencia”, para poder actuar ágilmente, se distribuyen los cometidos entre distintos órganos del estado. Si la ley creó MEVIR a partir de un movimiento social y la reconoció como una persona pública no estatal, fue porque entendió que esa tarea debía cumplirse y lo debía hacer de alguna forma que no supusiera insertar esa estructura, por ej., dentro de un ministerio o de alguna de las otras personas jurídicas estatales existentes. Hay claramente una definición política, de política de estado.

El estado uruguayo ha tenido una evolución, desde 1830 cuando estas tres categorías de personas jurídicas estatales, no existían, había los 9 departamentos iniciales (los

representados en las 9 franjas de la bandera nacional), pero no había propiamente personas jurídicas que actuaran dentro del departamento. Entonces toda la actividad que se cumplía correspondía a la persona jurídica estado, había equivalencia entre la faceta del estado actuando a nivel internacional y el estado actuando a nivel interno.

La sociedad uruguaya, a fines del sXIX y principios del sXX, era radicalmente diferente a aquella de 1830, porque hubo un proceso de inmigración, porque la población creció, porque el mundo cambió, porque antes iban en carretas y ahora empezaron a aparecer los tranvías (a caballo primero, eléctrico después), los vehículos automotores, las técnicas de construcción, etc., la sociedad se hizo compleja (algo que diferencia a los estados de las tribus), la complejidad social que justifica la existencia de una organización jurídico política de características complejas. En algún momento de ese proceso comenzaron a aparecer otras personas jurídicas estatales, desprendidas del estado, formalizadas a través de leyes sancionadas a ese propósito o por la creación de nuevas actividades. Se van adjudicando nuevas competencias, en 1830, no existía ANCAP porque no existían los combustibles carburantes, hubo necesidad de crear una nueva organización para hacer frente a ese tipo de actividades, podría haberse incluido en un ministerio, pero hubiera generado muchas dificultades de gestión, entonces surge como consecuencia de la complejidad creciente de la sociedad y de las necesidades e intereses sociales que van surgiendo, y en función de previsiones constitucionales que después son llevadas a la práctica mediante leyes otros tipos de personas jurídicas que forman parte del estado en sentido amplio, entonces, ese estado originario que para afuera es uno sólo, a la interna, está compuesto por diferentes categorías, 7 u 8 entes autónomos, más de 10 servicios esenciales y 19 gobiernos departamentales, hay un solo estado, en sentido estricto persona jurídica estatal "mayor".

Pregunta: ¿Qué es lo que queda del estado original? (o estado central)

Ha habido un desprendimiento de actividades del Estado Central o Estado Originario, que ha creado todo esto, pero ese estado originario sigue existiendo, y lo hace con esta estructura, que es la estructura básica del estado.....

Mañana la ley podría suprimir los entes autónomos salvo tres que son los que están previstos en la Constitución, que son el BPS, el Banco Central y la Universidad, los demás todos podrían suprimirse por ley, entonces las tareas de los EA las realizaría el PE (o los particulares), podrían suprimirse todos los Servicios Descentralizados, pero nunca podría suprimirse el Estado, el Estado Nacional, el Estado Originario.

Estas personas jurídicas son con relación al Estado "descentralizadas", no es que sean independientes, mantienen su vinculación con el Estado porque están sometidas a algún tipo de "control" en las actividades que realizan, a este tipo de relación se le llama "descentralización".

Nuestro Estado, surge como un estado democrático, con las características de un estado de derecho, esto responde a una razón filosófica, responde a la idea de la “separación de poderes”.

SEPARACIÓN DE PODERES

Separación de Poderes es inherente a la etapa actual a los últimos 200 o 230 años de la existencia de los estados. Los estados modernos se caracterizan cuando se legitiman en la voluntad democrática de los ciudadanos por la separación de poderes, para evitar la concentración del poder en una sola persona o en un grupo de personas, en un partido político o en la cúpula de un partido político, la idea es que el poder estatal en la actividad de sancionar leyes, dictar sentencias y dictar decretos y actos administrativos en general, se ejerce en tres grandes áreas distintas entre sí, relacionadas a través de los controles previstos por la Constitución, pero por principio, separados en su actividad, para evitar la concentración de poder que puede poner en peligro la libertad de las personas.

OTROS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Dentro de la persona jurídica Estado, hay otros organismos, creados por la Constitución, que sin tener el rango de Poder del Estado, también tienen una función a cumplir, en razón de esa idea de separación de tareas o distribución de competencias (no descentralización), tienen “independencia funcional”, son “sistemas orgánicos” ellos son:

- a) el Tribunal de Cuentas, que se ocupa del contralor de las finanzas públicas y del cuidado de las formas en que se realizan los gastos y de si hay recursos para ese gasto, emite actos administrativos con calidad de “dictámenes”, o sea, “no vinculantes” en relación a si los gastos se hacen bien o se hacen mal, o pueden dictar ordenanzas de contabilidad que son “reglamentos”.
- b) la Corte Electoral
- c) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Hay una distribución de competencias. No están sujetos al control del PL, PE o PJ, no existe un control sobre la gestión de dichos órganos, si existe el control del “juicio político” que el PL ejerce sobre los “actos” de las personas que representan dichos órganos. Los ministros de dichos cuerpos (TCA, TC y CE más los ministros de la Suprema Corte de Justicia) son “designados” por la Asamblea General, no es un voto directo pero sí es una elección en segundo grado.

II. 2 GESTIÓN ADMINISTRATIVA

SISTEMAS ORGÁNICOS Y ÓRGANOS

Dentro de una persona jurídica hay una división de tareas, a esas tareas asignadas a una persona jurídica se le llama “competencia”, por ej. la Universidad es un ente autónomo pero a su vez es también un sistema orgánico, dentro de su estructura, hay una división de tareas; algunas de ellas son materiales y otras expresan la voluntad del órgano. Las materiales son acciones concretas, pero no expresan la voluntad de la Universidad. La voluntad de la U la expresan, según determinados ámbitos de actuación, el Consejo Directivo Central (CDC), los Consejos de Facultad o los Consejos de Servicios. Hay, dentro de cada una de estas personas jurídicas, una división de tareas que llamamos “competencia”. La U es un EA, pero a su vez es también un sistema orgánico.

La Corte Electoral tiene dependiendo de ella, las “juntas electorales departamentales”, que compone un sistema orgánico, responde a una división de tareas, dentro del sistema, aquello que lleva adelante una determinada tarea, es un órgano.

Un Órgano es una porción, un sector de la organización, compuesto por una o más personas según se trate de un órgano “unipersonal”, como puede ser un ministerio, o se trate de un órgano “pluripersonal” como el caso del Consejo Directivo Central de la Universidad. Hay un órgano que se expresa a través de actos jurídicos, la noción de órgano es instrumental, es un instrumento para manifestar la voluntad de las personas jurídicas. La voluntad de las personas jurídicas es expresada por los órganos, en los sistemas orgánicos hay una división de tareas, que se llama competencia y esa competencia **es** lo-que-puede-hacer cada uno de los órganos.

Todos los actos jurídicos producen algún tipo de efecto independientemente de cuál sea el órgano que los emite o cual sea el procedimiento que se ha seguido para emitirlo, pero ¿por qué un juez puede emitir una sentencia?, ¿por qué el Poder Legislativo puede sancionar leyes?, ¿por qué el Consejo de la Facultad puede aprobar las bases para los llamados a provisión de cargos docentes?, ¿por qué OSE puede resolver hacer una estación de bombeo para mejorar el suministro de agua en determinada localidad?: PORQUE TIENEN COMPETENCIA.

DEFINICIÓN: la **COMPETENCIA** es la aptitud para obrar de los órganos, expresándose a través de la emisión de actos jurídicos.

SISTEMAS ORGÁNICOS: el estado está compuesto por sistemas orgánicos independientes entre sí aunque vinculados en razón de las competencias que ejercen, el Poder legislativo es un sistema orgánico, lo mismo el P. Ejecutivo el Judicial, el Tribunal de Cuentas, el de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, cada uno de ellos es un sistema orgánico, pero a su vez, cada Ente Autónomo y Servicio Descentralizado, que también son personas

jurídica por sí, es un sistema orgánico, y en el caso de los Gobiernos Departamentales, que son personas jurídicas de dimensión territorial en la materia departamental y municipal, hay dos sistemas orgánicos: el de las intendencias y el de las juntas departamentales.

DEFINICIÓN: un **SISTEMA ORGÁNICO** implica un número “x” de órganos a los que se les atribuyó competencia en un cierto sector de actividad y a través de esa competencia pueden emitir actos jurídicos.

No hay una definición constitucional de lo que es un sistema orgánico, esto es una elaboración conceptual, pero si se observa el art. 181 de la Constitución, en donde se le otorgan atribuciones a los ministros “en sus respectivas carteras”, concluimos que donde hay órgano y competencia hay un sistema orgánico. El estado está compuesto por sistemas orgánicos independientes entre sí aunque vinculados en razón de las competencias que ejercen. El poder legislativo es un sistema orgánico, también lo es el poder ejecutivo y el poder judicial, pero, a su vez, cada ente autónomo y servicio descentralizado que también son personas jurídicas por sí, son un sistema orgánico, y en el caso de los Gobiernos Departamentales que son personas jurídicas de dimensión territorial y de materia departamental y municipal, hay dos sistemas orgánicos, el de las intendencias y el de las juntas departamentales. Hablar de Sistemas Orgánicos es porque hay órganos a los que se les atribuyó competencia en un cierto sector de actividad y a través de esa competencia pueden emitir actos jurídicos, que pueden ser leyes, actos administrativos, sentencias.

JERARQUÍA, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Gobiernos Departamentales

Si la descentralización es el desprendimiento de competencias del estado central o la creación de nuevas competencias separadas del estado central, podemos decir que los entes autónomos y los servicios descentralizados son desprendimientos de una competencia que en principio podrían estar concentradas en un único órgano central.

El caso de los Gobiernos Departamentales es distinto, en este caso hay una administración territorial, con órganos que actúan en el ámbito de la descentralización territorial que supone que no solamente se puedan emitir actos administrativos, si no también, actos legislativos, la Constitución ha querido que haya una máxima descentralización en los GD, para poder gestionar más adecuadamente los intereses locales o vecinales dentro del territorio departamental. Por esa razón, hay un órgano ejecutivo y administrativo que es el Intendente y un órgano legislativo que es la Junta Departamental, cada uno de ellos constituye un sistema orgánico, los municipios dependen de los intendentes. Tener en

cuenta que ya no existen más las juntas locales, lo que existe ahora en las localidades, o dentro incluso de la capital departamental son **los municipios**, que tienen una cierta dependencia del intendente. El órgano intendente es en realidad un sistema orgánico formado por el intendente y los municipios que cumplen tareas administrativas y ejecutivas y el órgano JD cumple tareas legislativas y se manifiesta a través de DECRETOS DEPARTAMENTALES (no confundir con los decretos del PE), estos decretos departamentales son **normas legislativas** válidas para cada departamento y sólo pueden legislar en la materia que de acuerdo a la constitución y las leyes hay que considerar como “materia departamental y municipal”.

Dentro del gobierno departamental hay un órgano ejecutivo y administrativo, que son las intendencias y los municipios allí donde hay; y las juntas departamentales que ejercen a función legislativa y de contralor, algo parecido a lo que ejercen las cámaras legislativas a nivel nacional.

En el ámbito departamental no hay poder judicial, no hay tribunales departamentales, nuestro país es un país unitario políticamente hablando porque no hay descentralización de la función judicial ni tampoco de otras cuestiones vinculadas al estado civil de las personas. En los GD lo que hay es una descentralización territorial y sólo en la **materia departamental y municipal**, que está definida por la Constitución y por las leyes; en el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados se le llama descentralización “funcional” o “por servicios” y es una descentralización en razón de la tarea que realizan pero siempre ejerciendo únicamente la función administrativa y a nivel de todo el territorio.

La descentralización territorial se basa en el concepto de que los intereses de una comunidad asentada en un territorio acotado son distintos al interés público general de la nación en su conjunto. Hay muchos intereses que son específicos de una comunidad local, no importa demasiado el tamaño de dicha comunidad y a veces los intereses de esa comunidad son independientes de los departamentos a los que pertenece, los departamentos responden a una realidad histórica y social que ya está consolidada y a veces los intereses se entremezclan. Ej. la realidad de la ciudad de Cardona en el dpto. de Soriano y la de Florencio Sánchez en Colonia es que la división entre ambas es una línea imaginaria que pasa por la vía del tren y en muchas cuestiones funcionan como una unidad, para lo cual hay que generar normas acordes. El otro ejemplo es el de la ciudad de Cerro Chato que está enclavada en el encuentro de tres departamentos, Treinta y Tres, Durazno y Florida...

DESCONCENTRACIÓN -JERARQUÍA

Recursos Administrativos

Sistema orgánico con órganos que actúan dentro de un sector de actividad que denominamos competencia, esos órganos, no se vinculan entre sí de cualquier manera, tomemos como ejemplo la Universidad de la Republica, dentro de los sistemas orgánicos está

el Consejo Directivo Central y hacia abajo los Consejos de la Facultades y la distribución de competencias hace que no todos los órganos estén en la misma situación, que todos los órganos estén en pie de igualdad, hay algunos que tienen (lo que se conoce) “preeminencia” o “jerarquía”, en el ejemplo de la Universidad, que es perfectamente trasladable a otros sistemas orgánicos de otras personas jurídicas estatales, el Consejo Directivo Central tiene primacía o **jerarquía**, sobre los consejos de las facultades.

Si una persona se siente perjudicada porque el Ministerio de Economía y Finanzas le aplicó una multa por una determinada infracción, puede solicitar la revisión de esa multa, tiene que presentar lo que se conoce como **recursos administrativos**. La Constitución y la ley exigen que el recurso se presente ante el mismo órgano que dictó el acto, ante el MEF del ejemplo, pero también dice que para el caso que el MEF mantenga la posición, puede ser revisado (el acto) por su superior, en este caso, el Poder Ejecutivo. Esta relación de jerarquía, implica que, sin perjuicio de la distribución de competencia, el jerarca, que tiene su competencia propia, pueda además revisar, a instancia de parte, los actos dictados por un órgano subordinado en el ejercicio de la competencia que es propia de él. Aparecen, entonces, dos conceptos:

- a) **la jerarquía**, que es la relación entre órganos que están en situación de supremacía jerárquica y sus inferiores, ej: un funcionario está subordinado jerárquicamente a un órgano y este órgano está subordinado al jerarca máximo del sistema,
- b) **órgano desconcentrado**, en el caso del ejemplo, el MEF, u otro caso, puede ser el Consejo de la Facultad, en relación al jerarca máximo respectivo, que puede ser el PE o según el ejemplo, el CDC, es un órgano desconcentrado. O sea que la competencia dentro de un sistema orgánico puede estar atribuida al jerarca (jerarca máximo), o puede estar atribuida a órganos en otros niveles subordinados al jerarca (el jerarca máximo que es quien mantiene la responsabilidad del conjunto), y cuando esto sucede, esa competencia se dice que es DESCONCENTRADA. Se habla entonces de DESCONCENTRACIÓN.

El Consejo de la Facultad de Arquitectura, es un órgano de la Universidad de la República y expresa válidamente la voluntad de la persona jurídica Universidad de la República en la medida que corresponde a su competencia, esta competencia del Consejo de la Facultad de Arquitectura es atribuida por la ley orgánica y por las ordenanzas universitarias que lo posicionan en forma subordinada al Consejo Directivo Central. Si a mí me perjudica una decisión del Consejo de la Facultad, presento los correspondientes recursos administrativos; el Consejo de la Facultad puede corregirse, dar marcha atrás en su decisión o puede confirmar su decisión; si le da la razón al recurrente, todo se termina ahí; si reafirma su posición, entonces interviene el Consejo Directivo Central que es el jerarca máximo del sistema orgánico Universidad. Todo esto puede ser trasladado a cualquiera de los sistemas orgánicos del estado.

Preguntas:

Respuesta a una pregunta: el PE está conformado con el presidente de la república actuando con los ministros, tiene jerarquía sobre los propios ministros cuando ellos actúan individualmente y por supuesto tiene jerarquía sobre las direcciones generales o las direcciones nacionales y las diversas dependencias dentro de cada ministerio.

Órgano desconcentrado: cada órgano desconcentrado tiene asignada una competencia propia, por ej. las distintas facultades, están en una relación de jerarquía que determina que haya uno que sea supra ordenado jerárquicamente (Consejo Directivo Central) y otros que les estén subordinados (las facultades), esa competencia que corresponde a los órganos que no son el jerarca máximo, es una competencia que se llama **desconcentrada** (generalmente es asignado por ley) y responde a un fenómeno de distribución de competencias que se conoce como **desconcentración**.

La desconcentración es una forma de distribuir la competencia en un sistema orgánico, se habla de desconcentración **dentro** de un sistema orgánico que considerado en sí mismo, es un sistema orgánico centralizado. Si tomamos individualmente a la Universidad, es un sistema centralizado, porque todas las líneas de subordinación jerárquica confluyen en el órgano jerarca máximo al cual también se le llama “centro” del sistema orgánico. Lo mismo pasa con el Poder Ejecutivo, con las Intendencias, el Intendente con respecto a los directores generales de los departamentos en los que está dividida cada intendencia. O sea que la desconcentración, como concepto, vinculado a la competencia de un órgano que no es el jerarca máximo o centro del sistema tiene su explicación en la medida en que cada uno de ellos, los sistemas, en su interior reproduce el esquema de un sistema orgánico centralizado.

En el caso de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, hay descentralización funcional, en el caso de los Gobs Departamentales donde el criterio de descentralización es diferente, se trata de descentralización territorial. Son sistemas orgánicos descentralizados en relación al estado central, art. 197 de la Constitución: “cuando el PE considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales (se refiere a los EA y SD) podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados, en caso de ser desatendidas las observaciones, el PE podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolo a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá.” Acá hay otra forma de organización que es la que corresponde a los sistemas orgánicos descentralizados, al interior de un EA se reproduce la estructura centralizada lo mismo dentro de un SD, pero en relación con el estado central y en este caso por distribución de competencias es en relación a un elemento del estado central que es el PE, lo que hay es otro

tipo de relación donde el EA o el SD actúan tratando de cumplir con sus cometidos, pero no dependen del PE, el PE lo que hace es **controlar la gestión**, ese control es diferente a **jerarquía**, ese control es lo que hace que los EA y los SD estén en relación al PE en una situación de **descentralización**.

En la descentralización no hay, en relación a quien controla (PE), jerarquía, no hay relación de subordinación jerárquica, no pueden recibir órdenes del PE, lo que hay es otro tipo de relación que se llama descentralización. En la descentralización lo que sí existe es un control del PE, quien puede observar la gestión u observar algún acto concreto de los Directorios o Directores Generales y si no se corrigen las cuestiones observadas, el PE puede llegar a la destitución de los directores del EA o SD (art. 197 de la Constitución). No son independientes, están en una relación de descentralización, son responsables de ejecutar adecuadamente los cometidos o tareas a su cargo, no pueden recibir órdenes directas del PE, pero éste sí puede controlar que lo que un EA esté haciendo. Este control se extiende a observar que lo que un EA haga, no vaya contra las políticas generales de gobierno, porque cada EA y SD no son republiquetas autónomas, todos forman parte de la administración nacional sólo que son personas jurídicas distintas que actúan con un margen de competencia más o menos amplio, que supone que no reciben órdenes directas (sobre cómo deben hacer su tarea) pero sí están sujetos a responsabilidad, o autodeterminación.

La palabra clave para definir la descentralización es el CONTROL

La palabra clave para definir la desconcentración es la JERARQUÍA

Otro tipo de descentralización: los Gobiernos Departamentales

En el caso de los Gobs Departamentales, hay descentralización territorial, actúan sobre un territorio determinado y su control no lo hace el PE. La forma de funcionamiento de los GD está dada por una ley, conocida como Ley Orgánica Departamental; y los medios de control que los ejecuta el PL, por vía de acto adm. de control, están en los arts. 300, 301 y 303 de la Constitución que establecen que en ciertas condiciones, el PE o las personas afectadas o una parte de los ediles, pueden presentar apelaciones ante la Cámara de Representantes, que es la que resuelve si el GD ha actuado correctamente conforme a la Constitución y a las leyes.

En otro orden de cosas, cuando un GD quiere solicitar un préstamo internacional, además de requerir la anuencia de su respectiva Junta Dep. y la intervención favorable del Tribunal de Cuentas, requieren también la aprobación de la Asamblea General. Es otro tipo de control diferente al de los EA y SD.

Lo que está atrás del control o la jerarquía es una COORDINACIÓN entre las distintas personas jurídicas estatales según su naturaleza y su grado de competencia.

Pregunta sobre los actos administrativos:

Los actos jurídicos son de distinta naturaleza de acuerdo a sus efectos: leyes, sentencias, actos administrativos en sentido amplio, reglamentos y resoluciones, la diferencia entre uno y otro: los reglamentos tiene efectos generales y las resoluciones o actos administrativos en el sentido estricto del término, tienen efectos subjetivos. Se entiende por efectos generales o subjetivos dependiendo del ámbito de aplicación. Los efectos subjetivos son aplicables a una o varias personas en un caso concreto y por única vez, mientras que los efectos generales se dirigen a un conjunto de personas no definidas en su individualidad sino por su pertenencia a una categoría, por ej: "todos los estudiantes de la facultad de arquitectura".

FUNCIONES DEL ESTADO o FUNCIONES ESTATALES

Los actos jurídicos provenientes de los diferentes órganos del estado, como las leyes, las sentencias o los actos administrativos, son las manifestaciones típicas de las FUNCIONES DEL ESTADO.

Las funciones son procedimientos o regímenes jurídicos a través de los cuales, las personas jurídicas estatales emiten los actos jurídicos, que les permite cumplir las tareas o cometidos a su cargo: FUNCIÓN LEGISLATIVA, FUNCIÓN JURISDICCIONAL, FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

En el origen de esta diferenciación está la teoría de la separación de poderes:

- a) la función legislativa es cumplida por el Poder Legislativo y los actos emitidos son leyes, o por las Juntas Departamentales cuyos actos jurídicos son los decretos departamentales,
- b) la función jurisdiccional se manifiesta a través de las sentencias y pueden ser emitidas por todos los tribunales que conforman el sistema orgánico Poder Judicial, pero también por algunas otras jurisdicciones especiales reconocidas a nivel constitucional, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuya competencia es apreciar la conformidad a derecho de todos los actos administrativos emitidos por cualquier persona jurídica estatal.
- c) la función administrativa se manifiesta a través de los actos administrativos que son el resultado de, según los casos, una función principal o una función de apoyo. Por ej, en el parlamento, cuya función principal es la emisión de leyes, hay una comisión administrativa que se ocupa de los aspectos de gestión interna, de las compras, de las contrataciones, de los traslados, de las sanciones, actividad típicamente administrativa que tiene que ver con la gestión cotidiana. La Suprema Corte de

Justicia emite reglamentos, que reciben tradicionalmente el nombre de “acordadas”, función administrativa. O sea que en relación a los órganos cuya tarea principal es sancionar leyes o actos legislativos o emitir sentencias, la función administrativa es una función de apoyo a la tarea que es principal en esos órganos.

Sin embargo la función administrativa es la principal y en la mayoría de los casos la única y exclusiva, del conjunto de las organizaciones estatales. En el caso del PE, los decretos o resoluciones son la forma de la manifestación de su voluntad, pero además el PE tiene iniciativa legislativa, por lo que en algunos casos participa de la función legislativa. No pasa lo mismo con los EA y los SD, la descentralización funcional o por servicios siempre se manifiesta y sólo se manifiesta a través de la emisión de actos administrativos.

En los Gobiernos Departamentales, los Intendentes se manifiestan a través de actos administrativos (reglamentos y actos subjetivos), mientras que las Juntas Departamentales lo hacen a través de actos legislativos que son los Decretos Departamentales, con fuerza de ley en su jurisdicción. Sin perjuicio de que la Junta Dep también realiza función administrativa en las tareas de apoyo.

Las funciones son entonces, los medios, los procedimientos a través de los cuales se emiten los actos jurídicos para cumplir con las tareas que les son impuestas por la Constitución y las leyes, para satisfacer las necesidades de la población en su conjunto, el interés general o el interés público. El fundamento de ser del Estado, es que a través de seguir ciertos procedimientos que suponen el acatamiento a la Constitución y a las leyes se satisfacen las necesidades de la población, porque el fundamento de ser del Estado no está en sí mismo sino en el servicio a la sociedad. Surgen entonces una serie de tareas que llamamos COMETIDOS DEL ESTADO.

COMETIDOS DEL ESTADO - ACTIVIDADES O TAREAS DEL ESTADO

Es el desarrollo de las funciones, la emisión de los actos jurídicos que corresponden a la competencia de los distintos órganos del Estado, considerado en su conjunto, que se realizan para cumplir ciertas tareas que la Constitución y las leyes ponen a su cargo.

Clasificación: COMETIDOS ESENCIALES, SERVICIOS PÚBLICOS, SERVICIOS SOCIALES, ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO Y REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD PRIVADA.

1. COMETIDOS ESENCIALES

Son aquéllos que hacen a la esencia misma del Estado, sin los cuales el Estado no puede existir y que siempre son cumplidos por el Estado directamente, no pueden ser cumplidos por particulares por delegación o concesión del Estado,

- a) **Orden público**, para que haya condiciones de vida más o menos seguras, estamos haciendo referencia a la policía del orden y seguridad, pero también a otro tipo de actividad que técnicamente se denomina policía. La **policía**, en un sentido amplio la actividad de policía abarca todas aquellas regulaciones del estado para mantener el orden público, hacer posible la convivencia pacífica y el normal ejercicio de los derechos de cada uno; o sea que además de la “**policía del orden público**”(de la seguridad personal), también existen las “**policías administrativas**” especiales, una de ellas es la “**policía de la edificación**”, que está a cargo de los Gobiernos Departamentales, no puedo construir como se me ocurra, tengo que respetar las reglamentaciones aplicadas sobre el uso del suelo y sobre la edificación, otra de ellas es la “**policía territorial**” que tiene a su cargo la precaución, preservación y el procurar que no se produzcan, por ej., asentamientos irregulares no planificados, en el territorio, esto forma parte de las actividades del ordenamiento territorial, el territorio se ordena para tratar que las actividades humanas de desarrollen en el territorio, en forma ordenada, con el mejor aprovechamiento individual y colectivo posible, es necesario que haya algún tipo de vigilancia, para que esas normas que se establecen en provecho de todos no sean vulneradas, otra es la “**policía aduanera**” que vigila el tránsito de mercaderías y personas a través de las fronteras.
- b) **Defensa nacional**, actividad del estado frente a cualquier tipo de agresión que ponga en peligro a la colectividad o la existencia misma de la nación.
- c) **Relaciones exteriores**, necesaria en la medida en que nuestro país existe en un mundo en el que se conecta con otro tipo de entidades diferentes como los otros estados y las organizaciones internacionales.
- d) **Obras públicas**, de infraestructura, no se concibe el funcionamiento ordenado de la sociedad del tráfico del comercio, de las relaciones en general si no existen carreteras, puentes, represas hidroeléctricas que permitan la generación de energía, son obras públicas de infraestructura que forman parte necesaria de la actividad del estado.
- e) **Actividad financiera** que abarca todo lo que tiene que ver con la obtención de recursos para ser utilizados a nivel del presupuesto, la creación de tributos, la percepción de los recursos provenientes de esos tributos o de la explotación de bienes de los que es propietario el estado, la forma en que se distribuyen de acuerdo a las previsiones presupuestales y la forma en que se gastan, atendiendo a determinados objetivos a cumplir, todo eso forma parte de la actividad financiera. Obtención, administración y erogación de recursos.

2. SERVICIOS PÚBLICOS

Mientras los cometidos esenciales se prestan a todos, hay otro tipo de actividades donde es posible determinar la medida en que nos aprovecha, por ej., cada vez que tocamos el interruptor de la luz eléctrica, estamos recibiendo una prestación que es medible individualmente, lo mismo sucede con el suministro de agua potable, lo que es servicio público no es la organización, lo que es servicio público es la prestación que se recibe. Los servicios públicos deben prestarse de forma adecuada y con buena calidad, por ejemplo: el agua potable, la electricidad, el saneamiento.

Hay una característica básica, y es que estas actividades teóricamente podrían estar en manos de particulares. ¿Por qué los servicios públicos SON cometidos estatales?, porque se entiende que a través de este tipo de prestaciones se satisfacen necesidades impostergables y permanentes del conjunto de la población. Por eso para que una actividad sea servicio público se precisa una ley nacional, si no hubiera una ley que dijera “el suministro de agua potable, de energía o de saneamiento es un servicio público”, nos encontraríamos con el hecho que cualquier persona podría instalar un generador y suministrar energía a quien quisiera comprar, sin embargo, por ley, al ser servicio público, solamente UTE suministra energía. ¿Por qué ley?, porque el principio de la libertad de comercio, trabajo, industria o profesión, establecido en nuestra Constitución en el art.36, tiene la salvedad de lo que se estableciere por ley y por razones de interés general. Como hay una decisión, prevista en el texto constitucional, de que hay que satisfacer determinado tipo de necesidades colectivas y que interesan a todos, hay actividades que se definen como “servicio público” y consecuentemente, hay una entidad estatal que asume la titularidad de la actividad en forma exclusiva, nadie puede competir con ella.

Se preguntarán: ¿por qué no se admite la competencia, si la competencia brinda sus ventajas?, porque hay alguna de estas actividades que si se prestaran en régimen de competencia no llegarían a la totalidad de la población, simplemente porque en determinadas circunstancias realizar esas actividades no es rentable. La lógica del servicio público es la extensión de los servicios, por una razón de acceso a una mínima calidad de vida, que esos servicios se sustraen de la esfera de la competencia de los particulares, se adjudican exclusivamente a una entidad estatal y se prestan de forma tal que, salvo que los medios técnicos existentes lo impidan, el servicio se proporcione a todas las personas que estén en condiciones de recibirlo. Eso hace también que los servicios públicos se paguen a través de precios o tarifas que están controladas por el estado o por los gobiernos departamentales (art. 51 de la Constitución).

El Servicio público se puede proporcionar:

- a) directamente por un ente estatal, que es lo que hace OSE con el agua potable, sobre todo después de la reforma constitucional del 2004 que estableció que solamente podía prestarse el servicio de agua potable y de saneamiento por una

entidad estatal (art. 47 num 3 de la Constitución), como la electricidad que la cumple UTE.

b) o por los particulares, en el caso del transporte colectivo, si la ley lo habilita, además de declarar que el transporte colectivo es un servicio público puede declarar que se brinde por un particular en régimen de concesión. Una concesión es la transferencia de la explotación de una determinada actividad a un particular, en este caso, el particular no tiene “derecho” por sí, esto no entra dentro de la libertad de comercio, trabajo o industria que mencionábamos antes (art. 36 de la Constitución), lo tiene porque la misma ley que estableció que es un servicio público, para sacar la actividad de la lógica del mercado e introducirla en una lógica de satisfacción de las necesidades colectivas, también puede prever que esas necesidades se satisfagan a través de la actividad de un privado concesionario. Esto quiere decir que la responsabilidad última por la prestación adecuada y la calidad del servicio recaen sobre la entidad estatal titular que concede. Aquí no hay posibilidad de competencia con los particulares, si aparecen los particulares es porque hay una concesión otorgada a través de una norma legal.

Lo que está en juego en el servicio público es la satisfacción de una calidad de vida mínima de la población en su conjunto, aunque la prestación sea individualizada y paguemos lo que nos corresponde por el consumo. Si hay una determinada prestación que no llega a algunos lugares (ej. Saneamiento) es porque hay una dificultad de tipo técnico o material que lo impide. Pero una vez que el estado ha definido una actividad como servicio público debe procurar, si tiene los medios, que ese servicio llegue a la totalidad de la población.

3. SERVICIOS SOCIALES

Son una serie de actividades en las que, si bien hay prestaciones individualizadas, lo que se trata es de procurar, no que la totalidad de la población pero sí que ciertos sectores, tengan acceso a determinados bienes y servicios que no pueden normalmente procurarse por sí mismos.

La lógica del servicio público es la extensión a todos (o la gran mayoría de la población) de la satisfacción de una necesidad colectiva. En los servicios sociales hay algunas actividades que no se dirigen a todos sino a ciertos sectores en particular en donde entran, la seguridad social, la salud pública, la enseñanza. Estos servicios, si bien pueden ser susceptibles de individualización o sea que la prestación se concreta en ciertas personas, no existe un precio o tarifa, no se paga el equivalente a lo que el costo del servicio tiene para su receptor. Por ej. La seguridad social, todos aportamos a la seguridad social, pero no sabemos si, una vez que nos jubilemos, vamos a recibir exactamente lo correspondiente a lo que aportamos durante nuestra vida activa. Se trata de cubrir un riesgo social o una situación social, atender de alguna manera con cierto tipo de prestaciones, en este caso económicas, a los sectores de la

población que han pasado ya la edad de su actividad laboral. El caso de la salud pública que en la parte de su prestación privada, está muy controlada por el estado, en otra parte hay un sector de la población que debe poder acceder a este servicio y el estado debe procurar que llegue a todos sin distinción de sus posibilidades sociales y económicas. Tal es el caso también, de la enseñanza pública. Lo que caracteriza a los servicios sociales es que es una actividad que puede ser llevada adelante por los particulares, cumpliendo con ciertos controles y ciertas regulaciones generales por razones de orden público. A diferencia de los servicios públicos, cuando esas actividades son prestadas por privados, no son servicios sociales, aunque sean prestadas en condiciones similares por estos. No hay un régimen de exclusividad y el ejemplo es claro en la salud, en donde conviven la actividad privada y la pública. Acá también entran los servicios alimentarios como los que presta el INDA, servicios de tutela y protección a la infancia y a la adolescencia como los que presta el INAU, los programas sociales del MIDES, se dirigen a grupos específicos de población que están en una situación diferente al conjunto de la población.

4. ACTIVIDAD COMERCIAL E INDUSTRIAL DEL ESTADO

El estado ha asumido la realización de actividades económicas, actividad que prestan ciertas entidades estatales fuera del régimen de servicio público pero que tienen naturaleza industrial o comercial.

ANCAP importa petróleo crudo, tiene el monopolio, lo refina, también tiene el monopolio establecido por ley y luego lo comercializa, pero no es un servicio público. El Banco de Seguros del Estado, que no es un banco, es una empresa de seguros, realiza contratos de seguros, contratos de los llamados aleatorios (se paga el seguro sin saber que alguna vez lo voy a usar), ofrece una cobertura ante una eventualidad o un riesgo, es una actividad comercial. El Banco República, es un banco que realiza actividad financiera, capta recursos económicos de los ahorristas, los dedica a líneas de crédito, claramente es una actividad típicamente comercial, independientemente que en algunas ocasiones y por ser un banco del Estado otorgue líneas de crédito "blandas", no puede dar pérdidas, su actividad es comercial, no organiza un servicio público que deba llegar a todos o la gran mayoría de la población ni un servicio social.

5. REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

Para mantener el orden público, para asegurar que determinado tipo de bienes o prestaciones que pueden realizar los particulares en la sociedad, lleguen a todos y en adecuadas condiciones, es necesario regular. A través de las leyes se establecen ciertas condiciones y regulaciones para el desempeño de determinadas actividades como por ej. la de las farmacias o los servicios de telecomunicaciones, etc.

Por ej. el Banco Central del U que es un ente autónomo, regula la actividad financiera de los bancos privados, además es la entidad emisora de moneda, regula el crédito y realiza esa actividad de control sobre las entidades bancarias privadas. Hay otras entidades como la URSEC (Unidad Reguladora de los Servicios de Comunicación), que regula los servicios de comunicación tanto los estatales como los privados, para asegurar que se presten en forma igualitaria que no haya abusos en la forma en que se prestan. El INAVI (persona pública no estatal Instituto Nacional de Vitivinicultura), regula la producción de vinos, la cantidad que se produce, la calidad, cómo se lo califica. O el INAC (Instituto Nacional de Carnes, persona pública no estatal) y a través de la cual se regula el abasto de carne a la población, se controlan los cortes y la sanidad.

Esta regulación tiene un objetivo: la protección de la población en general a través del mantenimiento del orden público.