



La descentralización administrativa en la reforma constitucional plebiscitada en 1917

A descentralização administrativa no plebiscito constitucional de 1917

Administrative decentralization in the constitutional reform plebiscited in 1917

María Elena Rocca Mordin

Abogada; escribana; licenciada en Filosofía por la Udelar; Prof. Agr. de Derecho Constitucional, Udelar; secretaria del Instituto de Derecho Constitucional, Udelar; asesora letrada de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Presidencia de la República

Resumen

El trabajo analiza la importancia histórica del artículo 100 aprobado en el plebiscito constitucional de 1917, que regula la descentralización administrativa, los antecedentes de su creación, su desarrollo constitucional posterior y el estado de la cuestión al día de hoy.

Palabras clave: artículo 100 de la Constitución uruguaya de 1918; descentralización administrativa, su desarrollo posterior.

Resumo

O presente trabalho analisa lá importância histórica o artigo 100 aprovado no plebiscito constitucional de 1917, que regula a descentralização administrativa, os antecedentes de sua criação, seu desenvolvimento constitucional posterior e sobre o estado da matéria hoje.

Palavras-chave: artigo 100 da Constituição uruguaia de 1918; descentralização administrativa, seu desenvolvimento posterior.

Abstract

The present work analyzes the historical importance of article 100 approved in the constitutional plebiscite of 1917 which is related to administrative decentralization, its backgrounds and the new state of the issue.

Keywords: article 100 of 1918 Uruguayan Constitution; administrative decentralization, its later development.

1. Objeto

El presente trabajo procurará analizar la trascendencia histórica del artículo 100 aprobado en el plebiscito constitucional de 1917, que regula la organización del dominio industrial —y comercial— del Estado. Asimismo, se estudiarán los antecedentes de su elaboración, su evolución y el estado actual de la cuestión.

2. Situación previa al proceso de reforma constitucional del año 1917

La Constitución de 1830 organizó un Estado unitario, con una administración fuertemente centralizada (artículo 79). Sin perjuicio de ello, durante su vigencia y por vía legal se crearon administraciones descentralizadas con cometidos industriales y comerciales.

El movimiento contó, en principio, con el apoyo de los dos partidos políticos tradicionales; fundamentalmente la fracción mayoritaria del Partido Colorado (el batllismo), en razón de su programa

de reformas económicas, pero también del Partido Nacional, pues ello estaba de acuerdo con sus planes políticos de apoyar toda fórmula que debilitara los gobiernos colorados y les restara cometidos.

La intervención del Estado en las actividades industriales y comerciales se fundó en:

- prestar servicios a un precio que contrarrestara los resultantes del crecimiento de la industria privada, bajo un régimen de protección;
- llevar su prestación a sectores más amplios de la población (en caso de que la relación entre ingresos y egresos no diera ganancias —o incluso llegara a ser deficitaria—, la situación se justificaba por el aumento de personas a las que la actividad alcanzaba; de todas maneras, hubo superávit);
- sustituir monopolios privados de hecho por monopolios estatales que tuvieran en cuenta el interés general y las necesidades de las clases menos favorecidas;
- asumir riesgos que, en virtud de lo incierto de los resultados esperados, el capital privado no estuviera dispuesto a correr y asegurar una mayor eficiencia técnica;
- alejar el manejo de actividades que requerían especialización técnica de los avatares de la política (si estaban en manos extranjeras, se señalaba la pérdida de riqueza que ello implicaba para la república).

En el año 1896 se creó la primera administración descentralizada: el Banco de la República. Estuvo proyectado como banco mixto; su capital inicial sería integrado en un 50 % por el Estado y en otro 50 % por la venta de acciones a particulares. Pero los particulares no tuvieron interés, y en 1911, las cámaras aprobaron —sin resistencia— el proyecto de Batlle para estatizarlo.

Luego le siguieron la creación del Banco Hipotecario (leyes de 1892, 1912 y 1915), de las Usinas Eléctricas del Estado (ley de 1912), del Banco de Seguros del Estado (ley de 1911), de la Administración del Correo, Telégrafo y Teléfonos (ley de 1915) y de la Administración Nacional de Puertos (ley de 1916). Las restantes administraciones descentralizadas son posteriores a la Constitución de 1918.

En atención a la organización centralizada del Estado prevista por la Constitución de 1830, la mayoría de la doctrina de la época consideró inconstitucionales las leyes que crearon las mencionadas administraciones descentralizadas. Sin embargo, otra parte de la dogmática entendía que no nos enfrentábamos ante una hipótesis de inconstitucionalidad, sino ante un desarrollo de la Constitución que esta no prohibía y que resultaba admisible con un método de interpretación histórico-evolutivo.

3. Situación política en oportunidad del proceso de reforma de 1917

El batllismo era partidario, entre otras reformas, de la creación de un Poder Ejecutivo colegiado. Por una parte, la mayoría de los integrantes de la Convención Nacional Constituyente (elegida en 1916), órgano

encargado de elaborar el proyecto de Constitución a ser plebiscitado, no era afín a la propuesta; por otra, las elecciones parlamentarias de 1917 dieron la mayoría al batllismo. Todo esto constituía una situación anómala y peligrosa.

Para forzar una transacción, Batlle amenazó con su presentación para una nueva candidatura presidencial.

Se hizo necesario, entonces, un pacto entre partidos y, efectivamente, se acordó un texto de transacción entre los partidarios del Ejecutivo colegiado y los del no colegiado, el que fue aprobado por la Convención Nacional Constituyente el 15 de octubre de 1917 y sometido a decisión plebiscitaria el 25 de noviembre del mismo año. Resultó favorable; votaron a favor de la reforma 85.000 ciudadanos, y en contra, 4.000 (solo los riveristas¹ se opusieron a él).

Las principales novedades de la Constitución de 1918 fueron: la previsión de un Poder Ejecutivo bicéfalo² (Presidencia y Consejo Nacional de Administración), la separación de la Iglesia y del Estado, el sistema electoral de representación proporcional y la descentralización territorial.

4. Análisis del artículo 100

Por el artículo 100 se recepcionó constitucionalmente la llamada *descentralización por servicios*. En lo que nos interesa, dispuso: «Los diversos servicios que constituyen el dominio industrial del Estado [...] serán administrados por Consejos autónomos».

Así que si el Estado decidía realizar una actividad industrial, debía hacerlo bajo la forma organizativa de un ente autónomo. A la vez, solo los servicios enumerados en el artículo 100 podían organizarse como tales.

Reflexionaba Martín C. Martínez (1964:66-67) por aquel entonces:

Dar máquina atrás y reducir las funciones del Estado habría sido ir contra los intereses creados y la corriente del siglo.

Todo camina, en efecto, en el sentido de aumentar el dominio colectivo [...] [aun] donde su acción no era soñada y que tardará en evacuar.

Y agregaba (Martínez, 1964:69):

Como no habría, pues, que pensar en deshacer lo andado, ni ha de impedirse que se dé algún paso más, la Constituyente ensayó medios no de suprimir funciones, sino de evitar el acaparamiento de esta por el órgano absorbente del Ejecutivo único.

Para darles libertad de movimiento y librarlos en lo posible de la influencia política, la Constitución ha preceptuado que tales servicios sean administrados por Consejos Autónomos.

Los miembros de los consejos autónomos eran designados por el Consejo Nacional de Administración, salvo que sus leyes los declarasen electivos. En este último caso, era juez de las protestas que originasen las elecciones de los miembros electivos.

Al Consejo Nacional de Administración también correspondía:

- destituir a los miembros de los consejos autónomos, con venia del Senado;
- apreciar las rendiciones de cuentas;
- disponer las acciones competentes en caso de responsabilidad, y
- entender en los recursos administrativos según las leyes.

En síntesis, la primera parte del artículo 100 consagraba la autonomía de los servicios, y la segunda, el alcance del control del Poder Ejecutivo sobre estos.

5. Problemática del artículo 100

Los problemas planteados durante la vigencia de este artículo fueron grandes. ¿Hasta dónde llegaba la autonomía de estos entes? ¿Podían designar a sus funcionarios? ¿Y aprobar su presupuesto? ¿Hasta dónde llegaban los controles del Poder Ejecutivo?

No pudo lograrse una interpretación generalmente aceptada sobre cuál era el sistema presupuestal ni sobre los poderes de contralor del Poder Ejecutivo (incluido el sistema recursivo).

Señalaba Martín C. Martínez (1964:75-76):

En buen castellano [...] estos institutos dictarán sus reglamentos y nombrarán libremente y por sí a sus empleados.

No precisado constitucionalmente el alcance de la autonomía, la ley ordinaria le dará su valor efectivo, pero el espíritu de la Constitución será desatendido si, en general, la reglamentación no se inspira en el propósito de confiar a esos cuerpos la designación del personal, sin venias ni consultas previas, como ya lo hacen los bancos, la Administración del Puerto y la Usina Eléctrica.

Para la destitución de empleados deberían establecerse garantías y limitaciones como se le imponen al mismo presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración.

Sobre los entes autónomos, el Prof. Dr. Alberto Demicheli realizó un conocido trabajo, el que fue premiado en el concurso organizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en el año 1922, y que constituye una defensa a las autonomías administrativas.

Demicheli recordaba: «El artículo 100 es un artículo sin historia ni antecedentes en la formulación constitucional» (Demicheli, 1924:42). «Solo tiene antecedentes e historia legal» (Demicheli, 1924:47).

Además, señalaba el autor:

No consta ni en las actas de la Constituyente ni en el trabajo de la Comisión Redactora nada de importancia que pueda esclarecer el tema. Solo se registra un debate insignificante y algunas pocas opiniones personales de los oradores, las más de las veces contradictorias. (Demicheli, 1924:47)

En definitiva, se trataba de una formulación a la que se llegó más bajo el influjo de la práctica que de la teoría (Demicheli, 1924:47).

Se podría reconstruir la sistematización de la formulación que realizaba Demicheli de la siguiente manera:

- Constitucionalización del principio de autonomía (funcional y patrimonial).
- Restricciones de la autonomía de estos organismos: la primera, *cualitativa*, impuesta por el servicio encomendado; la segunda, *cuantitativa*, impuesta por el control.
- Autonomía hasta donde lo permite el control (a *contrario sensu*, la define).
- Controles ya previstos en la Constitución (no quedaron en manos del legislador).
- Sometimiento de todos estos entes a un mismo régimen jurídico que sustituyó los diversos creados por sus respectivas leyes orgánicas.

Para Demicheli (1924:102), en consecuencia, muchas leyes anteriores a la reforma constitucional habían quedado derogadas por la segunda parte del artículo 100; por ejemplo, las que establecían que el Poder Ejecutivo nombraba y destituía a sus funcionarios.

6. Evolución histórico-constitucional del artículo 100

6.1. Constitución de 1934

El artículo 100 es sustituido por un conjunto de reglas básicas a partir de la distinción entre *entes autónomos* y *servicios descentralizados*; ambas, administraciones descentralizadas, pero con diferente grado de autonomía.

Se estableció que la actividad industrial y comercial del Estado se realizaría por medio de entes autónomos.

Si bien el estatuto de la autonomía estaba fijado por la Constitución, los entes autónomos podían ser creados por ley por mayoría de dos tercios de votos de los componentes de cada cámara.

La descentralización no autonómica era atribuida en cada caso por ley (esta fijaba los poderes administrativos del servicio descentralizado), votada por mayoría absoluta de los componentes de cada cámara.

Los miembros de los directorios eran designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado. Se preveía la coparticipación obligatoria de los partidos tradicionales en la integración de estos órganos (inciso 3 del artículo 183).

Se organizó un régimen presupuestal que solo requería aprobación del Poder Ejecutivo (artículo 196).

Asimismo, se previó lo que hoy se denomina *participación público-privada institucional*:

ARTÍCULO 184. Para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponderle a los respectivos accionistas en los Consejos o Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara.

El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.

Se les aplicaba el control o tutela administrativa propios de los entes autónomos y servicios descentralizados, respectivamente. Estaban regidos fundamentalmente por el derecho público; sus empleados eran funcionarios públicos; dictaban actos administrativos, y estaban alcanzados, en lo pertinente, por la jurisdicción contencioso-administrativa.

6.2. Reforma constitucional de 1942

Derogó los incisos 2 y 3 del artículo 183 de la Constitución de 1934, eliminando así la coparticipación obligatoria en la integración de los directorios de los entes autónomos industriales y comerciales, y previó que sus miembros fueran designados por el Poder Ejecutivo, en Consejo de Ministros, con venia del Senado.

6.3. Constitución de 1952

La Constitución destinó en la sección XI dos capítulos, uno para los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial, y otro, especial, para los entes de enseñanza (artículos 204 a 207).

El artículo 186 disponía que correos, telégrafo, aduanas, puertos y salud pública no podían organizarse como entes autónomos, y agregaba que la ley podía atribuirles un grado de autonomía compatible con el contralor del Poder Ejecutivo, lo que se entendía hacía alusión a los servicios descentralizados. De ahí que se sostuviera que el grado de autonomía de los entes autónomos estaba fijado en la Constitución (la ley no podía limitar los poderes de administración del ente industrial o comercial) y que el de los servicios descentralizados resultaba de las leyes.

El artículo 185 establecía que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serían administrados por consejos o directorios autónomos, con lo que se volvía a prever la coparticipación en su integración.

En cuanto a la participación público-privada institucional, el artículo 192 dispuso:

Para que la ley pueda admitir capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados, así como para reglamentar la intervención que en tales casos pueda corresponderle a los respectivos accionistas en los Consejos o Directorios, se requerirán los tres quintos de votos del total de los componentes de cada Cámara.

El aporte de los capitales particulares y la representación de los mismos en los Consejos o Directorios nunca serán superiores a los del Estado.

6.4. Constitución de 1967

La Constitución del 1967 —destina toda una sección, la XI, con dos capítulos y 20 artículos (del 185 al 205)— prevé que los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado tendrán el grado de descentralización que fija la Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de votos de los componentes de cada cámara (artículo 185).

Para el desarrollo de actividades del dominio industrial o comercial pueden crearse tanto entes autónomos como servicios descentralizados, y no solo entes autónomos, como ocurría hasta ese momento.

En los hechos, durante la Constitución de 1952, los entes autónomos funcionaron como organismos desconectados entre sí, lo que impedía una planificación económica para el desarrollo; ello había levado críticas.

Los entes autónomos tendrán los poderes de administración que les fijen la Constitución y las leyes; los servicios descentralizados, los que les atribuya la ley.

Lo señalado, sumado a la facultad del Poder Ejecutivo de sustituir la voluntad expresada por el directorio del ente autónomo mediante el instituto de las *rectificaciones* (artículo 197³), llevó a Aparicio Méndez a sostener que se había eliminado la categoría de *entes autónomos* (cit. por Ruocco, 1989:109). Sin embargo, se argumentó en contra: la propia Constitución titulaba a la sección «De los entes autónomos y los servicios descentralizados».

Cajarville ha señalado que la Constitución de 1967 otorgó al Poder Ejecutivo facultades de coordinación política en materia económico-financiera, orientando la actividad de las administraciones descentralizadas sin menoscabo de los fundamentos técnicos y políticos de la descentralización (cit. por Ruocco, 1989:101).

Se mantuvo la prohibición de que ciertos servicios —correos, telégrafo, aduanas, puertos y salud pública (artículo 186)— pudieran ser descentralizados en forma de entes autónomos.

Se suprimió la coparticipación obligatoria en los entes autónomos y servicios descentralizados, que había sido nuevamente objeto de críticas.

Se precisó y reguló la eventual participación del Estado en actividades industriales privadas, esto es, en el caso de entidades privadas con aporte de capital y representación estatal en la dirección de la empresa.

Es así que la Constitución del 1967, respecto de la participación público-privada institucional, introdujo los incisos 3 y 4 del artículo 188:⁴

El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados, cuando concurra para ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes.

La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, autorizará en cada caso esa participación, asegurando la intervención del Estado en la dirección de la empresa. Sus representantes se regirán por las mismas normas que los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Se ha discutido si la primera referencia al Estado en el inciso 3 del artículo 188 de la Constitución («El Estado podrá [...] participar») refiere solo al Estado como persona jurídica mayor o si también alcanza a las personas jurídicas estatales menores. Al respecto, Cajarville (2004:14 y ss.), en opinión compartida por otros autores, entiende que la expresión alcanza también a las personas jurídicas estatales menores, ya que estas disposiciones fueron introducidas para flexibilizar la participación del Estado en la actividad económica.

Para la participación estatal en entidades privadas se necesita ley dictada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara que lo autorice en cada caso, asegurando así la intervención estatal en la dirección, lo que deberá quedar plasmado en los estatutos.

La ley, por un lado, autoriza la participación estatal y, por otro, aprueba lo convenido previamente entre la empresa privada y el Estado.

No se requiere participación estatal mayoritaria, pero siempre debe preverse su representación en el directorio, exigiéndose para su constitución el libre consentimiento del privado bajo las condiciones que se convengan.

La decisión de participar y formar la empresa de economía mixta debe inspirarse en razones de interés general y no en la ayuda a una empresa privada en dificultades.

Se ha sostenido que el régimen jurídico aplicable es mayoritariamente de derecho privado y, excepcionalmente, público, y que alcanza a los representantes estatales en el directorio.

El texto constitucional no limita las modalidades de participación estatal; pueden ser aportes financieros directos, asunción de pasivos, condonación de deudas con el Estado o combinaciones de todas ellas.

6.5. A partir de la reinstalación de la democracia (1985)

Por ese entonces ya se señalaba que el marco jurídico de derecho público de los entes autónomos y servicios descentralizados provocaba dificultades para su gestión. Las disposiciones sobre funcionarios públicos, sistema de compras, control externo conspiraban contra la agilidad de la actividad comercial e industrial.

Paulatinamente se han ido dictando leyes que han evadido el régimen jurídico de derecho público para el dominio industrial y comercial del Estado. Solo se referirán, a modo de ejemplo, las que tienen relación con el ente autónomo Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), no por tratarse del único caso, sino en aras de la brevedad del artículo.

El artículo 92 de la ley 16.713, de 3 de setiembre de 1995, autorizó al BROU, al Banco de Previsión Social (BPS), al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y al Banco de Seguros del Estado (BSE), actuando conjunta o separadamente, a formar administradoras de fondos de ahorros previsionales de las que serán propietarias, esto es, personas jurídicas de derecho privado organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas con acciones nominativas. Así se ha constituido, efectivamente, República AFAP S. A., cuyos accionistas son el BROU (51 %), el BPS (37 %) y el BSE (12 %).

El último inciso del artículo 5 de la ley 16.774, de 27 de setiembre de 1996, autorizó al BROU a constituir o integrar como accionista sociedades administradoras de fondos de inversión, de acuerdo con el régimen de la mencionada ley, y el artículo 26 de la ley 17.703, de 27 de octubre de 2003, autorizó al BROU a constituir o integrar como accionista sociedades fiduciarias. Así se constituyó República Administradora de Fondos de Inversión S. A. (República AFISA), en diciembre del año 2003, con el objetivo de administrar fideicomisos financieros. Su único accionista es el BROU.

La actual carta orgánica del BROU (ley 18.716, de 24 de diciembre de 2010), en el ordinal 20 del artículo 13, prevé que el BROU podrá «constituir o integrar como accionista sociedades administradoras de fondos de inversión de acuerdo con el régimen de la ley 16.774, de 27 de setiembre de 1996, y sus modificativas; sociedades fiduciarias de acuerdo con el régimen de la ley 17.703, de 27 de octubre de 2003, así como también bancos de inversión».

Además, el ordinal 13 del artículo 23 de la referida ley autorizó al BROU a constituir fundaciones. Se ha constituido, efectivamente, la Fundación BROU, que tiene como objetivo promover, apoyar, incluir y patrocinar acciones de interés general en el campo de la educación, la cultura, la salud, el deporte, la ciencia, la tecnología y el medioambiente que procuren un desarrollo social sustentable.

En 2008 se creó República Microfinanzas S. A., para el estudio y apoyo crediticio a micro y pequeñas empresas. El BROU es propietario del 100 % de su capital accionario.

También el BROU tiene participación en la Corporación Nacional para el Desarrollo, la Compañía Uruguaya de Medios de Procesamiento S. A., Sistarbank S. R. L., Swift, el Banco Latinoamericano de Exportación (Bladex) y la Bolsa Electrónica de Valores (Bevsa). Hoy podría considerarse, incluso, un grupo económico.

7. Régimen jurídico

En su mayor parte, estos emprendimientos están sometidos al derecho privado, pero, igualmente, se cuele el derecho público, en especial desde la autorización de su constitución y en relación con responsabilidades y controles. Así, el artículo 748 de la ley 16.736, de 5 de enero de 1996; el artículo 7 de la ley 17.292, de 25 de enero de 2001; la ley 17.040, de 20 de noviembre de 1998; los artículos 25, 26 y 27 de la ley 17.555, de 18 de setiembre de 2001; la ley 18.182, de 26 de octubre de 2007; el artículo 190 de la ley 19.438, de 14 de octubre de 2016, y por último, el artículo 29 de la ley 19.535, de 25 de setiembre de 2017, que dio nueva redacción al artículo 42 de la ley 18.046, de 24 de octubre de 2006, y ha dispuesto que:

La Oficina Nacional del Servicio Civil deberá incluir anualmente en la Rendición de Cuentas un informe del número de vínculos laborales con el Estado, las personas de derecho público no estatal y las entidades de propiedad estatal en las que el Estado o cualquier entidad pública posea participación mayoritaria, cualquiera sea su naturaleza jurídica, la naturaleza de su vínculo y su financiación, correspondiente a diciembre del año anterior, discriminado por tipo de vínculo y organismo, determinándose asimismo su distribución por sexo.

8. Reflexiones

Gran parte de la dogmática nacional celebró, en su oportunidad, el artículo 100 plebiscitado en la reforma constitucional de 1917 en cuanto se estimaba que daba un adecuado encuadre constitucional a la actividad comercial e industrial que el Estado empezaba a desarrollar hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, campo que, en principio, corresponde a los particulares.

La normativa constitucional sobre el punto siguió desarrollándose a partir de ese único artículo 100 en las constituciones uruguayas posteriores. Sin embargo, hacia fines del siglo XX se observa un quiebre.

Si bien la participación estatal en empresas privadas puede vincularse originariamente al batllismo y su intervencionismo de Estado, pareciera que, a partir de los años ochenta, ha sido un instrumento para la reforma del Estado.

Justino Jiménez de Aréchaga (II), en el prólogo al libro de Alberto Demicheli multicitado en este trabajo, señalaba, sin perjuicio de referir elogiosamente a la obra del autor, que, a su juicio, el artículo 100 de la Constitución de 1918 había venido a aumentar la confusión institucional. ¿Qué diría en la actualidad frente a la actual ingeniería jurídica, los difusos límites del Estado empresario y el alejamiento del texto constitucional por la vía legal y de los hechos?

Hoy se visualizan —como adelantara Demicheli— «soles» que podrían ser los entes autónomos o servicios descentralizados —no ya el Poder Ejecutivo— alrededor de los cuales giran satélites: sociedades anónimas reguladas por el derecho privado.

Quizás sería oportuno que esta temática no quedara en manos de la Constitución a efectos de, al menos, evitar el surgimiento de formas organizativas que, en el mejor de los casos, quedan al margen de la Constitución.

Bibliografía

- Cajarville, J. P. (2004). «Empresas privadas con participación del Estado. Significado de la palabra *Estado* en los incisos 3 y 4 del artículo 188 de la Constitución». *Revista de Derecho Público*, 26, 9-16.
- Demicheli, A. (1924). *Los entes autónomos*. Montevideo: Cámara de Representantes.
- Laboure, C. (2002). «Los entes autónomos y servicios descentralizados y su participación en sociedades comerciales». En J. A. Cagnoni y L. Sánchez Carnelli (coords.), *Aspectos administrativos en las leyes de urgencia y de presupuesto (17.243, 17.292, 17.296). En homenaje a la memoria del Prof. Héctor Barbé Pérez (235-246)*. Montevideo: Editorial Gafrel.
- Martínez, M. C. (1964). *Ante la nueva Constitución*. Montevideo: Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.
- Paolino, M. (2011). «La reforma del Estado y la huida del derecho administrativo». En *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Juan Pablo Cajarville Peluffo (185-204)*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Rotondo, F. y Flores, R. (colab.) (2006). «Consideraciones generales sobre organización administrativa». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 10, 71-88.
- Ruocco, G. (1989). «Descentralización por servicios». En A. Durán Martínez (coord.), *Evolución constitucional del Uruguay (85-110)*. Montevideo: Amalio M. Fernández.
- Silva Cencio, J. (1979). «Las empresas públicas en Uruguay». En J. Silva Cencio, *Estudios de derecho administrativo (474-477)*. Montevideo: Dirección General de Extensión Universitaria, División Publicaciones y Ediciones.
- Vázquez, J. (2012). *Los caudillos. Batlle y Ordóñez. Democracia y reforma del Estado*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Notas

¹ Sector minoritario antiolegialista del Partido Colorado.

² «ARTÍCULO 70. El Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración.»

³ «ARTÍCULO 197. Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directores o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados. [=] En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la

Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá. Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 198.»

⁴ La enmienda constitucional aprobada por plebiscito de 31 de octubre de 2004 agregó al artículo el siguiente inciso final: «Las disposiciones de este artículo no serán aplicables a los servicios públicos de agua potable y saneamiento».