

Recepción: 31/07/2014  
Aceptación: 20/08/2014

Federico Pereira Lucas\*

## El Consejo de Economía Nacional: breve estudio de un órgano constitucional largamente olvidado

### *The Council of National Economy: A brief study of a long-forgotten constitutional body*

#### **Resumen**

*El Consejo de Economía Nacional es un órgano que, a pesar de estar previsto en la Constitución Nacional desde la reforma de 1934 hasta nuestros días, de algún modo ha logrado permanecer fuera del foco de atención durante décadas, hasta que la ley 17.935, y su decreto reglamentario 299/006, efectivizaron su puesta en marcha. La importancia funcional que posee este órgano para la Economía de nuestro país y para nuestra sociedad, así como su estrecha relación con la Administración –sobre todo con el Poder Ejecutivo, máximo conductor de la política económica– revela la necesidad de ahondar más en el tema.*

**Palabras clave:** consejo de economía nacional; economía; dialogo social; poder ejecutivo; constitución; derecho público; derecho administrativo; derecho laboral

#### **Abstract**

*The Council of National Economy is an organ that, despite of being provided in the Constitution since the reform of 1934 until today, has somehow managed to stay out of the spotlight for decades, until the law 17.935, and its Regulatory Decree 299/006 made possible its implementation. The functional importance that this body represents for the Economy of our country and to our society and its close relationship with the government –especially The Executive, most driver-economic policy– reveals the need to delve further into the subject.*

**Keywords:** council of national economy; economy; social dialogue; executive branch; constitution; public law; administrative law; labour law

*“Deben reclamar los productores la pronta formación de su órgano básico de poder: el Consejo de Economía Nacional. No se ilusionen con que se la den buenamente los políticos. Éstos no son zonzos”*

*Dr. Luis C. Caviglia*

\* Procurador – Universidad de la República. [f.pereira.lucas@gmail.com](mailto:f.pereira.lucas@gmail.com)

## Introducción

El Consejo de Economía Nacional (en adelante, CEN), resulta un órgano que no suele despertar un interés particular en el lector de la Constitución, que realiza una lectura desprevenida por los artículos que lo prevén. El desconocimiento que existe sobre su existencia y funcionalidad, no sólo en la ciudadanía, sino también entre estudiantes y profesionales del derecho, motiva, por lo menos, a realizar un sucinto estudio del mismo.

No fue sino hasta el año 2005 cuando se decide instaurar el CEN de forma permanente, cumpliendo así con el mandato que la Constitución venía encomendando desde hacía ya más de setenta años. De esta manera, tras un desacalorado debate parlamentario, surgió la ley 17.935 del 15 de diciembre de 2005, y su posterior reglamentación por el Decreto 299/006 del 29 de agosto de 2006. Sin embargo, el CEN quedó desde su nacimiento condenado a la ineficiencia y, consecuentemente, al abandono. Nuestro trabajo pretende, de alguna manera, realizar una reflexión crítica con el fin de poder acercar al lector el porqué éste órgano, que en otros países funciona de forma útil y eficiente, no es más que letra muerta en el papel. Para ello, en primer término haremos un breve repaso histórico, convencidos de que el tema a estudio no puede ser cabalmente comprendido si no se conoce previamente sus orígenes. En una segunda instancia, se analizarán los artículos 206 y 207 de la Constitución, para finalmente concluir con los talones de Aquiles, que creímos encontrarle a la ley y su decreto reglamentario, de entre los que se destacan la inexactitud sobre su naturaleza jurídica, su posible inconstitucionalidad, sus funciones absolutamente consultivas, sus contradicciones e incoherencias entre su articulado, y su inentendible criterio de la representación de sus integrantes. Procuraremos, a su vez, brindar ciertas soluciones que estimamos necesarias para que el CEN funcione como es debido, redundando así en un beneficio directo para todos.

## Sobre los Consejos de Economía en general

Luego de concluida la Primera Guerra Mundial, la Economía comenzó a tomar un papel preponderante en la sociedad y no tardó en sumir a la gran mayoría de los habitantes en graves penurias. La desconfianza comenzó a recaer sobre ésta materia con más fuerza y el Estado, como consecuencia directa de esto, empezó a surgir como sujeto activo en la regulación de los procesos económicos (Jiménez de Aréchaga, 2010: 281). Es así que comienza a darse, en distintos países, el surgimiento de un órgano singular, que pretendía acercar al Estado con ciertos

sectores de la sociedad (vinculados principalmente a las actividades económicas). Surgen pues, los llamados Consejos Económicos.

Este tipo de órganos que comienza a hacerse popular entre las legislaciones luego de la Primera Guerra Mundial, sufre un gran desprestigio y rechazo a causa de uno de sus modelos, las Corporaciones Fascistas. Escapa del objeto de este artículo el estudio de las mismas, pero no podemos pasarlas por alto por cuanto están estrechamente vinculadas con la historia del Consejo de Economía Nacional. Vinculadas no por su contenido, sino por su contemporaneidad, que logró despertar en la población el temor de que el CEN se convirtiese en el modelo oriental de aquellas corporaciones fascistas, reñidas con cualquier concepción de Estado democrático. El profesor Alberto R. Real (Real, 1947: 43 y ss.) explicaba de manera muy clara en qué consistían estas corporaciones. Con éste tipo de órgano estatal, el gobierno italiano, pretendió –haciendo uso de sus ideales antidemocráticos y antiparlamentarios- instituir un símil Parlamento con la máscara de la representación profesional y con la finalidad de excluir a los partidos que no tuviesen filiación fascista. De esta manera se creó la corporación de nombre “*Gran Consejo del Fascismo*”, órgano del Estado que se caracterizó por vincular a empleados y empleadores de los sectores agrícolas, industriales y comerciales. Sus integrantes, eran elegidos por decreto del *Duce* a propuesta del ministro de corporaciones. El Consejo era presidido por un ministro, o por un secretario del partido fascista, también nombrado por el *Duce*, el Jefe de Gobierno.

Estas corporaciones tenían algunos poderes consultivos y otros vinculantes. Elaboraban normas para la regulación de la economía y la producción. Véase aquí que actuaban como un parlamento paralelo, pero con integrantes elegidos sin seguir ningún tipo de procedimiento democrático. Similares modelos autoritarios se implantaron con rapidez en las dictaduras de Alemania, Portugal y España, desprestigiando de esta manera a los Consejos y su loable función de lograr el buen relacionamiento entre los gobernantes y los gobernados, para que los primeros escucharan y tengan en cuenta la voz de los últimos.

No obstante esto, no sería justo dejar de nombrar modelos contemporáneos al fascista que fueron implementados y sí funcionaron debidamente, como el Consejo Nacional Económico de Francia, creado con el propósito de satisfacer las necesidades de los trabajadores y facilitar la implementación de medidas tendientes a restablecer la economía desecha por los costos bélicos. Este Consejo estaba compuesto por 47 miembros representando a los grupos de intereses de

“Población y consumo”, “Trabajo” y “Capital”. Se dividía en secciones en razón de su tecnicismo en determinadas materias. Dichas secciones elaboraban sus opiniones, que luego, para evitar la defensa de intereses egoístas, eran examinadas por la Comisión permanente, de modo de obtener un resultado mucho más objetivo. Real (Real, 1947: 81 y ss), entendía –allí por 1947- que este modelo, era el más adecuado para tener en cuenta a la hora de implementar nuestro Consejo de Economía Nacional, por cuanto era un organismo puramente consultivo, que sólo se limitaba a dar opiniones o a formular recomendaciones.

Múltiples son los ejemplos de los distintos tipos de Consejos que se han creado en el devenir de la historia, pero en definitiva carecería de sentido y desviaría el *quid* de la cuestión de este artículo estudiar en detalle a los mismos.

Es muy difícil poder definir con unanimidad de criterio qué es un Consejo Económico, puesto que en cada país el mismo presenta distintas características y funciones. No obstante esto podemos destacar la definición genérica que da la Organización Internacional del Trabajo, que por su generalidad puede ser aplicada en todos los órganos de su clase. La misma establece que los Consejos Económicos son “*organismos públicos de integración plural cuyo objeto resulta la institucionalización del diálogo social entre sectores que representan intereses profesionales contrapuestos (...) supone y entiende que la participación de los interlocutores sociales trasciende el ámbito de la empresa e implica así el ámbito de los asuntos de políticas públicas*” (OIT, 2001).

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2001), este tipo de consejos reviste varias modalidades en razón de sus funciones. Entre ellas se destacan cinco:

1. Modelos de *consulta legislativa*: integrado por representaciones numerosas de trabajadores, empresarios y otros sectores sociales, sin representación estatal y con función consultiva, en temas económicos y sociales. Situamos aquí, por nuestra parte, al Consejo de Economía Nacional previsto en nuestra Constitución.

2. Modelos de *concertación*: de integración tripartita, con carácter ejecutivo, creado más bien para concebir acuerdos concretos.

3. Modelos de *planificación*: implantados en los ministerios de planificación, en nuestro país podrían ser las Comisiones Sectoriales de la OPP.

4. Modelos de *coordinación*: de integración bipartita y centralizada.

5. Modelos de *orientación económico-social*; de integración tripartita, con órganos de pocos miembros y con función de orientación de la política económica global.

Este tipo de órganos existe en diversas Constituciones. Según Duverger, conforme la cita que de él hacen Rotondo y Flores (Rotondo Tornaría y Flores Dapkevicius, 2006, 63), los mismos suelen caracterizarse por ser asambleas consultivas, que emiten votos y dan su parecer sobre determinadas cuestiones, pero sin tomar decisiones. Es importante la salvedad que hace el doctrino cuando expresa que en realidad no es posible hablar de una verdadera “representación”, puesto que la misma sólo puede ser dada, stricto sensu, únicamente por el sufragio universal. Pero agrega que no por esto deja de ser útil el permiso que se le da a los sindicatos y organizaciones profesionales de expresarse de manera oficial y confrontar sus puntos de vista frente a la Administración.

Las enseñanzas aún vigentes de Real, nos recuerdan que la esencia de este tipo de órganos es lograr la expresión de los intereses particulares, armonizándolos con los demás para salvaguardar al interés general, y -agregamos nosotros- poder influir de esta manera en las decisiones políticas en referencia a los temas económicos y sociales.

Este tipo de organismos son por demás fundamentales en los Estados, de manera que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, puedan tener a su alcance, a la hora de realizar sus tareas concernientes a los temas que se invocan, la voz de aquellos que de otra manera, no se podría escuchar.

Varios son los países en el mundo que cuentan actualmente con éste tipo de organismos públicos dentro de su ordenamiento jurídico, con diferentes denominaciones pero de similar contenido. Así, es posible mencionar el caso de Italia, que posee el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo, órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno y con iniciativa legislativa; a Francia, con el Consejo Económico y Social, de carácter consultivo del Gobierno en materia económica y social; a España con el Consejo Económico y Social, entre otros. En nuestro continente tenemos el caso de Brasil, que desde el año 2003 posee un órgano de similares características que asesora directamente al Presidente de la República; o el caso de Venezuela cuyo Consejo de Economía Nacional posee larga data, permaneciendo vigente desde 1946.

## La constitucionalización del Consejo de Economía Nacional

### *El proceso previo a la constitucionalización*

No fue casualidad que el CEN haya sido constitucionalizado en 1934. Recordaba Jiménez de Aréchaga (Jiménez de Aréchaga, 2010, 281-282) que por esos años, esas políticas estaban de moda. MUSSOLINI experimentaba con las corporaciones, y además llegaban a nuestro país opiniones positivas sobre el Consejo francés.

¿Cuál fue, pues entonces, el motivo principal de su integración en la Carta Magna? No fue otro sino el hecho de que ahora era el Estado el encargado de dirigir la Economía. Planear las políticas económicas requería agilidad en el actuar, y “la pesadez y manía de investigarlo todo”, característica típica de los Parlamentos, obstaculizaba la ejecución de los planes técnicos y propiciaban, de vez en cuando, el surgimiento de voces que sugerían la posibilidad de suprimir el Parlamento, como medida eficaz para agilizar el Estado.

Como recuerda Gross Espiell (Gross Espiell, 2003, 75-78) la gran crisis económica y financiera en la que se introdujo el Uruguay, en 1933, sumada a la tensión política reinante de la época, comenzó a generar una sensación, por parte de un sector de la política, de que la única salida a todos los problemas era el uso de la fuerza. Así que se perpetuó, por parte del Presidente TERRA un Golpe de Estado, el 31 de marzo de 1933, apoyado por la mayoría del Partido Colorado y el sector herrero del Partido Nacional.

Hija de este golpe, surge la Constitución de 1934, que disponía entre tantas otras cosas (algunas de relevante importancia), la creación del Consejo de Economía Nacional. Su incorporación en la Carta no fue producto de un momento a otro. Ya en los años previos al Golpe se estaba barajando la posibilidad de incorporar un organismo de las características que tendría posteriormente el CEN, siendo varios los proyectos presentados al respecto.

Entre ellos, a modo de ejemplo, se destaca el proyecto de los diputados Regules y Secco Illa, que plantearon en 1932 la creación de un “*organismo técnico para estudiar (...) la situación de crisis que nos envuelve*” respondiendo a un “*clamor notorio, impuesto por la grave situación económica que atravesamos*”; dicho Consejo revestía carácter de asesor del Poder Ejecutivo y Legislativo, sin vinculación orgánica con ninguno de éstos, de carácter honorario y de origen legal, representando a

las fuerzas económico-sociales que se encontraban “*en minoría frente a los representantes del interés general, incluso políticos*”. Dicho Consejo, decían, debía ser de iniciativa y asesoramiento, ya que la función de gobierno estaba atribuida a los poderes constitucionales organizados, y ésta (la función) no podía ser ni limitada, ni delegada. Rescátense también de otro proyecto, el del diputado Schinca, que entendía necesaria su instauración esgrimiendo que “*se suele buscar las soluciones salvadoras sin requerirse previamente la opinión de los que, por su preparación especializada y su idoneidad indiscutible, podrían señalar rumbos ciertos a la acción de los gobernantes y los legisladores (...) para llegar con éxito favorable a la adopción de las serias medidas impuestas por las circunstancias, la indispensable coordinación y armonía*” (Real, 1947, 97-104). Agregamos, que este fundamento está en concordancia con la razón de ser de este tipo de Consejos, y muy especialmente del CEN. Sin embargo, como era de esperarse, se presentaron también varios proyectos de corte corporativista, y con ellos algunas adhesiones a incorporar contenido de tendencia fascista, lo que puso en alerta a todo el sistema político, que comenzó a mirar con lupa el contenido constitucional. De esta manera resalta, por ejemplo, la posición del constituyente Chioza cuando expresaba sin tapujos: “*acepto el art. 55 en el primer y segundo apartados, porque los dos son concurrentes a mis ideas personales: son la vanguardia del fascismo uruguayo*”. Sin embargo, Real (Real, 1947, 97-109) aclara muy oportunamente que si bien se propusieron modelos corporativistas, ninguno de ellos con el carácter puro que los caracterizaba. Entre ellos están los proyectos de Martínez Gadea, de Mora Magariños, de Salgado, de Vigo, etc.

Finalmente, tras la presentación de múltiples proyectos, se concluyó con el *proyecto final* consitucionalizando, de esta manera, al CEN.

### ***La constitucionalización***

En los artículos 204 y 205 de la Constitución de 1934 se reglamentaban, pues, los aspectos básicos que debía tener en cuenta el legislador para su creación. El contenido de dichos artículos no difiere en absoluto con el contenido de los de nuestra actual Constitución, los mismos se han mantenido intactos; salvo en su ubicación. Hoy, en vez del 204 y 205, nos presentamos ante el 206 y 207. La interpretación que realizaremos se entiende aplicable también a nuestra Constitución actual, y por eso le damos relevancia.

Comenzaremos destacando las partes más trascendentales del otrora art. 204 de la Carta (hoy, de forma inalterada, el art. 206), que establece:

*“La ley podrá crear un Consejo de Economía Nacional, con carácter consultivo y honorario, compuesto de representantes de los intereses económicos y profesionales del país. La ley indicará la forma de constitución y funciones del mismo.”*

- Se dispone que el Consejo *“deberá ser establecido sólo por ley”*. La norma programática tiene aquí un fundamento más que válido, ya que como bien argumentaba la Comisión de Constitución de 1934, *“sería imprudente definir con todo detalle en el texto constitucional una institución nueva, porque se correría el riesgo de un fracaso evitable. El proyecto de la Comisión es una base definida únicamente en sus líneas generales, sobre la que el legislador podrá edificar libremente, adaptando su obra a las necesidades del país y mejorándola cuantas veces sea necesario”* (Ferraris Barrios, 2006, 54). Consideramos esta decisión la más acertada, por cuanto la Constitución no puede ni debe reglamentar aspectos tan técnicos, ya que cualquier modificación que con el tiempo se necesitase hacer resultaría tediosa, onerosa e incierta en cuanto a su resultado final, en base a los métodos establecidos para reformar la Constitución. Como recuerda Jiménez de Aréchaga (Jiménez de Aréchaga, 2010, 290-291) en 1943, el entonces Presidente de la República, el Dr. Amézcaga intentó instaurar el órgano por decreto con el Consejo de Ministros. Obviamente, su errática interpretación de la Constitución no prosperó.

- El carácter del CEN debe ser *consultivo*. Estima Real que con ello se pretendió ponerle “un freno” a la fantasía creadora del legislador, en pos de defender la formación democrática republicana de nuestro Gobierno, para evitar cualquier iniciativa de proyecto fascista que ya tenía, como se viene de ver, sus primeros seguidores en la Constituyente de 1934. Por nuestra parte estimamos conveniente y fundamental que el carácter del Consejo de Economía Nacional sea consultivo. ¿Por qué? Porque está claro que un Consejo cuyas resoluciones resulten vinculantes, se asemejaría más a un Parlamento, pero sin el carácter típico del mismo: la representatividad democrática; ya que sus representantes son elegidos por las asociaciones de donde provienen, lo que haría de éste, un órgano antidemocrático y dejaría en manos de dichas asociaciones no representativas de la ciudadanía, el porvenir de ésta última, y ahí sí estaríamos hablando de un modelo nacional del tipo fascista italiano.

- Su consulta *no podrá imponerse preceptivamente*. Esto es, antes de actuar, los Poderes no están obligados a consultarle al Consejo para que este de su opinión, más allá de que la tengan en cuenta o no; puesto que como acabamos de ver, el Consejo es consultivo y no vinculante. Entendemos que incorporar este

punto fue un grave error que cometieron los constituyentes, y que luego volverían a cometer los parlamentarios en 2005, cuando quitaron del proyecto de ley del Poder Ejecutivo esta preceptividad de tomar en cuenta la consulta. Los argumentos iniciales de los constituyentes fueron que el CEN podía retardar la evacuación de su informe, para propiciar el enlentecimiento de la sanción de ciertas leyes. Entendemos que ésta es una excusa poco válida por cuanto si ese hubiese sido el verdadero motivo, el mismo se podría haber solucionado con la simple incorporación de plazos para el pronunciamiento, como ya lo ha hecho en reiteradas ocasiones nuestra Carta. Creemos que las intenciones detrás de esto fueron dos: primero, no ponerle trabas a la conducción económica por parte de la Administración, y que el CEN fuera una herramienta para manejarse a conveniencia de la misma y no un obstáculo; segundo, de alguna manera, quitar de la mesa todo tipo de resabio corporativo fascista al excluir cualquier grado de obligatoriedad del Consejo por sobre un poder estatal, aún cuando el mismo resultare no vinculante. Nos adelantaremos un poco a nuestras conclusiones estableciendo que creemos que éste ha sido, entre otros, uno de los motivos por los cuales el Consejo no ha funcionado cabalmente. Dejar en manos de los Poderes el consultar o no, concluyó en la inoperancia absoluta del órgano, por cuanto supuso poner en discrecionalidad del Estado el concurrir a él o no. ¿Por qué habría el Estado de consultar si no está obligado a hacerlo? ¿Por qué poner en riesgo, sometiendo a opiniones externas y ajenas a él, la posible puesta en marcha de aquello que ya cree está bien? Se creyó que los Poderes consultarían constantemente, aun cuando no estuviesen obligados a hacerlo. La práctica, lamentablemente ha demostrado que esto no fue así.

- Este artículo también menciona muy someramente *la composición* que debía tener el Consejo: tenía que estar “*compuesto de los intereses económicos y profesionales del país*”. No nos explayaremos al respecto, ya que en las etapas posteriores de reglamentación, la composición del Consejo tomará un papel importante en nuestras críticas. No solo por la cantidad absurda y desproporcionada de sus integrantes, sino también por su posible inconstitucionalidad, al apartarse de lo que aquí se ordena. Volveremos al tema, oportunamente. Empero, debemos, hacer un párate en la palabra “representantes”. Éstos, en conformidad con las enseñanzas de Jiménez de Aréchaga (Jiménez de Aréchaga, 2010, 210), sólo pueden ser electos por los grupos de donde provienen, de manera de quitar de en medio a los Poderes en esta selección, para no desvirtuar la naturaleza independiente de cualquier vínculo con los gobernantes y obtener, de este modo resultados lo más objetivos posibles.

Pasemos ahora, finalmente, al análisis del entonces art. 205 (hoy, de forma inalterada, el art. 207), que establece:

*“El Consejo de Economía Nacional se dirigirá a los Poderes Públicos por escrito, pero podrá hacer sostener sus puntos de vista ante las Comisiones Legislativas, por uno o más de sus miembros.”*

- En cuanto a la *naturaleza jurídica* del organismo, nada se nos dice. Sabemos que es un órgano de asesoramiento que no es un integrante del Poder Ejecutivo, ni del Poder Legislativo, mucho menos un Poder independiente de los demás. Como bien vaticinaba JIMÉNEZ, ésta disposición dificultaría la tarea del legislador al dictar la ley que crea el organismo. Y esto fue lo que sucedió. Su naturaleza jurídica, como veremos, fue hartó discutida. El resultado al que se arribó, estimamos, no fue el conveniente. Veremos ello cuando analicemos los puntos endebles del Consejo, más adelante en el presente trabajo.

- Se instala, en este artículo, la *única prerrogativa constitucional*, cuando se menciona que los integrantes deberán presentarse por escrito ante los Poderes Públicos y podrán hacer sostener sus puntos de vista ante las comisiones de las Cámaras legislativas, por uno o más de sus miembros, para defender los puntos de vista del Consejo. Veremos como la ley interpretó este mandato.

## **El proceso hacia su reglamentación y su definitiva puesta en marcha**

### *Consideraciones previas*

Los dos artículos que acabamos de analizar se han mantenido intactos durante décadas. Pasaron cinco reformas constitucionales (1942, 1954, 1967, 1996 y 2004) sin que los mismos fueran modificados, como esperando a que alguien tomara la iniciativa, que parecía truncarse cada vez que alguno se lo planteaba. Desde 1934 hasta 2005 se recopilaron 14 iniciativas para constituir el Consejo (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 2005, 553).

Como la historia es cíclica, el CEN tuvo un nuevo resurgimiento en la política nacional después de la crisis económica que azotara al país en el año 2002. Se comenzó a discutir el tema con más seriedad en el Parlamento en el 2004, año de elecciones en el cual el partido político que a la postre resultare electo presenta en su programa de gobierno la creación de este organismo. Incluso, en el dis-

curso de asunción de mando del presidente electo, el tema no pasó desapercibido. Decía en esa ocasión, el 1º de marzo de 2005, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez: *“Hemos firmado el Decreto de creación del Consejo de Economía Nacional, para dar participación a todos los actores sociales en el asesoramiento, en la discusión, en la participación de la elaboración de nuestras políticas económicas”*.

El procedimiento de creación del organismo, iniciado en 2005 y culminado al año siguiente, consiste básicamente de tres etapas: el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, la Ley 17.935 votada primero en la Cámara de Senadores y luego en la de Representantes, y el decreto reglamentario 299/006 del Poder Ejecutivo.

Cabría aquí hacer algunas consideraciones. La primera es el motivo fundamental que esgrimió el Poder Ejecutivo en su proyecto de ley enviado al Presidente de la Asamblea General para crear el CEN. Dice el mismo: *“se trata de que entre el Estado y la sociedad civil, las relaciones en los aspectos económico-sociales puedan realizarse de un modo sistemático, fluido e institucionalizado en lugar de un relacionamiento inorgánico y en ocasiones errático”*.

La segunda, es que hay aspectos que necesariamente, tanto la ley como el decreto reglamentario debieron, por mandato constitucional, tener en cuenta al ser creadas. Primero, el carácter consultivo que reviste el organismo. Segundo, el carácter honorario de sus integrantes. Tercero, la representatividad de los sectores económicos y profesionales. Cuarto, que su modo de dirigirse a los Poderes Públicos sea necesariamente por escrito, u oralmente cuando se trate de sostener sus puntos de vista ante las Comisiones legislativas. Del mismo modo, la Constitución deja a libre consideración del legislador, desde nuestro punto de vista, varios aspectos, tales como la preceptividad de su consulta, su composición interna, su funcionamiento, su sustento económico y su naturaleza jurídica, entre otros.

### ***Análisis del articulado de la Ley 17.935 y el Decreto 299/006***

Con la ley No. 17.935, sancionada por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2005, se crea oficialmente el Consejo de Economía Nacional, cuyos aspectos más detallados fueron regulados en el Decreto 299/006 del Poder Ejecutivo, con fecha del 29 de agosto de 2006.

### ***Carácter consultivo y honorario***

Estos caracteres están previstos en el art. 206 de la Constitución y el art. 1º de la ley 17.935. No resta hacer mayores salvedades al respecto.

### ***Composición: representantes de los intereses “económicos, profesionales, sociales y culturales”***

Como se vio con anterioridad en este trabajo, la Constitución previó, en el art. 206 que el CEN debía estar compuesto por “representantes de los intereses económicos y profesionales del país”. A éstos últimos, la ley le agrega la representación de los intereses “sociales y culturales”, entrando en la fina línea que separa lo constitucional de lo inconstitucional. La Constitución previó únicamente la tutela de esos dos intereses originarios, y de haber querido agregar otros, lo hubiese hecho, o al menos pudo haber dado la posibilidad de hacerlo, y no fue así. Es cierto que la gran mayoría de los Consejos de este tipo en el mundo tutelan los intereses sociales y los culturales, además de los económicos y profesionales. Pero esto no fue lo que previó el constituyente, y conforme el multicitado art. 17 del Código Civil, cuando la ley es clara no es posible desatender su tenor literal. Sostenemos, de esta forma, que los artículos 1º de la ley 17.935 y 2º del Dec. 299/006 son, por lo anteriormente dicho, inconstitucionales.

Lo cierto es que esta modificación se instaló en la Cámara de Senadores, ya que el Proyecto de ley del Poder Ejecutivo no contaba con el agregado. Fue a propuesta de la Senadora Percovich bajo el criterio de que con el mismo se harían más amplios los intereses representados en el CEN, aún cuando se pudiese entender que estos intereses pudieran estar incluidos dentro de la categoría de los “profesionales”. Dicha propuesta contó con el aval del entonces ministro de Economía, el Cr. Astori, sosteniendo que “*es muy difícil establecer límites entre la economía propiamente dicha y otras actividades sociales*” (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 7 de junio de 2005), pero no dejó de notar el ministro en dicha instancia, que la referencia constitucional rezaba exclusivamente sobre los intereses económicos y profesionales.

### ***Funciones absolutamente consultivas***

¿Qué significa la consultividad en su máxima expresión? Significa que el Consejo sólo deberá expresar sus opiniones cuando la Administración le consulte, salvo

en los casos previstos en el num. 3 del art. 2, en los cuales se le permite al Consejo ser oído por las Comisiones Parlamentarias, sin que éstas necesariamente lo soliciten; a lo que nos preguntamos porqué este tipo de atribución no se extendió, por ejemplo, al num. 2° de dicho artículo, que establece que podrá ser oído por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP, cuando éste lo solicite. No tiene ningún sentido obligar al Poder Legislativo a oír al Consejo y, a su vez, facultar al Poder Ejecutivo a oírlo sólo cuando este lo estime, siendo que en definitiva, es el Poder Ejecutivo el conductor de la Economía nacional. Al respecto, sería conveniente incluir más preceptividad en la consulta; con la advertencia de que esto no quiere decir que tengan carácter vinculante, es decir, que sus dictámenes, opiniones, consultas y proyectos obliguen a la Administración, sino que deben obligar a la misma a tenerlas en cuenta, que no es lo mismo. Creemos que el hecho de que deban consultar obligatoriamente al Consejo sobre los Presupuestos y las Rendiciones de Cuentas, le da al mismo una función y estabilidad que serviría como garantía para asegurar la continuidad y efectividad del mismo, y en definitiva, en los beneficios que ése reputa para toda la sociedad. Sin que se viole, desde ya, lo mandado por la Constitución. Respecto a este último punto se expresaba Korzeniak:

*“Obligatorio es que se haga, y vinculante es lo que obliga al consultante a seguirlo. Lo que establece la Constitución es que tiene carácter consultivo y nada más. La ley puede establecer que esas consultas deban hacerse o no, pero lo que no podría la ley, porque violaría la Constitución, es establecer que lo que se diga es obligatorio”* (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 14 de junio de 2005).

### ***Dictámenes, opiniones, consultas y proyectos emitidos sin carácter vinculante***

Esta disposición, prevista en el art. 8° del Dec. 299/006 es, sin duda digna de resaltar. Con la misma se busca la defensa de los principios democráticos y republicanos que rigen en nuestro Estado. Establecer un carácter vinculante es ir directamente contra los mismos e instaurar una especie de parlamento paralelo, cuya representatividad no está asegurada por el sufragio universal, sino por instituciones privadas.

### ***Las organizaciones representativas deberán poseer condiciones necesarias para integrar el Consejo***

Efectivamente, como mandata el art. 4° del decreto, para que las organiza-

ciones puedan tener sus representantes en el CEN, deben poseer algunas condiciones que el mismo decreto estima “necesarias”. Entre ellas se encuentran la actividad efectiva de la organización con antigüedad no menor a un año y la condición de poseer personería jurídica vigente. En cuanto a este último punto, no podemos dejar de mostrar lo contradictorio que puede llegar a resultar la legislación en referencia a ello, por cuanto el num. 1 del art. 9° del mismo decreto establece que los doce representantes de los trabajadores activos surgirán de la Central obrera PIT-CNT. A su vez, la Central no posee personería jurídica a la fecha. Es decir, mientras que por un lado se exige que las organizaciones representativas tengan personería jurídica, por el otro se indica con nombre y apellido a una organización definida como “representativa”, pero que no posee éste carácter.

Sería absurdo proponer que se remueva la representatividad del PIT-CNT en detrimento de mantener el carácter de exigencia de personería jurídica de las organizaciones, puesto nadie puede dudar que la Central Obrera es en nuestro país la más representativa del sector activo de los trabajadores. Más conveniente sería quitar de la ley el requisito necesario de que las organizaciones tengan personería jurídica, puesto que ésta no se vincula en ningún momento con la representatividad que puede tener o no una organización. De este modo, la enorme contradicción que surge del texto legal quedaría subsanada.

### ***La naturaleza jurídica del Consejo de Economía Nacional como “organismo privado de interés público”***

El artículo 1° literal E de la ley 17.935 y el artículo 1 del Decreto 299/006, indican que el Consejo de Economía Nacional será un organismo privado de interés público. ¿Cuáles fueron, pues, los motivos que indujeron a estipular esta naturaleza jurídica? Según se sostuvo en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, las razones para calificar a este organismo como “privado de interés público” obedecieron a que *“en la actual coyuntura de nuestro país no parece adecuado políticamente darle a esta tan importante iniciativa la imagen de que se están creando nuevos organismos públicos lo que apareja, cualesquiera sean los cuidados de redacción, la idea que se está recargando la estructura estatal (...) El proyecto pretende que quede claro que es la sociedad civil la representada por el Consejo de Economía Nacional, buscando articular un ámbito privilegiado de relación con lo público”*. Este argumento, carece de sentido jurídico y está impregnado, en su totalidad de contenido puramente político. Adhiriendo a Rodríguez Azcúe (Rodríguez Azcúe, 2006, 745), adelantamos nues-

tra posición contraria al argumento recién esgrimido, e impulsamos la concepción de caracterizar a este organismo con carácter de persona pública no estatal; como sucede en España o en Portugal.

El entonces senador Korzeniak (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 5 de julio de 2005), estrechamente vinculado a este proyecto, explicó en la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, al tratar el mismo, que otra de las razones por la cual se previó el carácter de organismo privado responde a la prevención de la objeción planteada antaño de que, al ser un órgano Estatal, se pudiese acercarse a alguna de las propuestas corporativas de corte fascistas, que ya hemos analizado *ut supra*. Nuevamente, con poco –o nada- de criterio jurídico y mucho de criterio político. Además, esta aclaración no explica porqué la ley dice que el órgano es privado y no público, puesto que su carácter estatal o no estatal es irrelevante para la explicación. De este modo, se confunden conceptos muy distintos al asimilar “público” con “Estado”, ya que un órgano puede ser no estatal y público a la vez como, por nuestra parte, sostenemos que es el CEN.

El Dr. Sanguinetti, en esa misma Comisión expresó su posición –la cual compartimos en su totalidad- al decir que el Consejo de Economía Nacional *no es un órgano privado*. Decía que es un órgano “ontológicamente público”, puesto que es creado por la Constitución. Agregaba el entonces Senador que:

*“Algo que crea la Constitución y que le atribuye una función de naturaleza de Estado, por definición es público, no puede ser privado nunca. (...) nace público, nace de la Constitución y lo regula una ley (...) Cuando hablamos de institución privada ella está regida por el Derecho Privado, conforme a las leyes y con una actividad privada, pero no es el caso de un órgano estatal”* (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 5 de julio de 2005).

Lo cierto es que tanto el decreto como la ley, han enmascarado su verdadera intención detrás de la idea de que (como dice el propio proyecto de ley del Poder Ejecutivo) no “*se están creando nuevos organismos públicos*”; esto representa poner la política por encima de los conceptos básicos del Derecho Administrativo. Si el CEN no fuera un organismo público, como sostiene parte de la doctrina, ¿cómo se explica que el art. 4° de la ley creacional, y los artículos 11 y 12 del Decreto, faculden al Poder Ejecutivo para elegir de los Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, los representantes que integrarán el CEN, aún sin voto; del mismo modo

que se agrega la participación de la OPP, de los Bancos estatales, de las Cámaras del Poder Legislativo y del Congreso de Intendentes? ¿Qué organismo netamente privado tiene tanta injerencia Estatal en su integración? Ninguno.

De igual manera, cae por su peso el concebir al CEN como organismo privado, cuando sostenemos que ninguna institución puramente privada recibe del Estado (en este caso del Poder Legislativo y Ejecutivo) gratuitamente los elementos locativos, los recursos materiales y el personal para el funcionamiento del Consejo. Es decir, su sustento depende exclusivamente del Estado, como bien indica el art. 8° inc. 2.

Planteada entonces la duda, intentaremos indagar de qué tipo de organismo estamos hablando, cuando hacemos referencia al CEN.

Por nuestra parte, pugnamos por la naturaleza de un órgano público no estatal; que es la ubicación conceptual que creemos más adecuada. No estamos ante un órgano integrante del Estado como persona pública mayor, ya que el Consejo no integra a ninguno de los poderes estatales, está fuera de ellos. Siguiendo el mismo razonamiento, tampoco integra el Estado como persona pública menor, por cuanto no estamos hablando de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado y, claro está, tampoco de un Gobierno Departamental. Por tanto, concluimos que el Consejo de Economía Nacional, no integra el Estado en sentido amplio, puesto que sus características no encajan con ninguna de las de los órganos integrantes de esta categoría.

Creemos que es posible incluir al CEN dentro de las *personas públicas no estatales* y apoyaremos nuestra teoría en las enseñanzas que el profesor Delpiazzo (Delpiazzo, 2009, 153-168) nos da sobre la figura de estos organismos. El citado profesor nos indica que las personas públicas *estatales* son los poderes del Estado, cada uno de los Entes autónomos y Servicios descentralizados y el Gobierno departamental. Es obvio que el Consejo no ingresa en ninguna de estas categorías, como dijimos. Tampoco ingresaría en la categoría de las *personas privadas no estatales*, como las jurídicas civiles y comerciales; como se expresare *ut supra*, conforme a la posición de Sanguinetti, por cuanto éstas se rigen por el Derecho privado y se crean, en su mayoría, por la voluntad de los particulares. Estamos, a su vez, fuera del campo de las *personas privadas estatales*, que como enseña Delpiazzo son las instituidas como tales, o las que son nacionalizadas por adquisición o expropiación, obviamente a manos del Estado. Nos queda finalmente, la última categoría posible de personas

que integran el Estado, que es la de las *personas públicas no estatales*. Las mismas, según Delpiazzo, se crean por ley (como el Consejo), cumplen actividades reputadas de interés público (la propia Ley y el Decreto así lo establecen); sus integrantes no son funcionarios públicos (véase el art. 2° de la ley 17.935 y el 9° del Dec. 299/006); sus decisiones no son actos administrativos (por cuanto estos significan, conforme el Dec. 500/991, la expresión de la voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos, y el Consejo, según el art. 8° del Decreto produce dictámenes, opiniones o consultas); sus bienes no son estatales y sus fondos son de doble origen: público y privado; y en general son administradas con representación de los sectores públicos y privados interesados. No cabe ninguna duda que antes de atribuirle al CEN la cómoda expresión de “órgano *sui generis*”, podemos situarla dentro de la categoría recién estudiada.

Cabe también preguntarse qué carácter puede llegar a tener el Secretario Ejecutivo del CEN (único miembro no honorario del mismo) cuya remuneración podrá ser prevista en el Presupuesto Nacional. Sabemos que el funcionario presupuestado es aquel que es titular del cargo previsto en la plantilla de la Ley de Presupuesto, que se sanciona de acuerdo a las formas previstas en la Sección XIV de nuestra Constitución, cada cinco años. Entonces, ¿será el Secretario Ejecutivo un funcionario público presupuestado que podrá gozar de la carrera administrativa e inamovilidad, como se indica el inc. 2 del art. 60 para éste tipo de funcionarios? Creemos que sí, ya que la misma Constitución establece que será así de regla, salvo que la ley indique alguna cosa en contrario. En este caso, el silencio al respecto es absoluto. Entonces, si el CEN, no forma parte del Estado, ¿cómo es que su único miembro no honorario es un funcionario presupuestado? Creemos, a modo de respuesta, que el hecho de que el Estado incluya un funcionario presupuestado en la integración del CEN, lo único que hace es confirmar que el organismo es público y no privado, en cuanto dicho funcionario no es elegido por los integrantes del CEN, sino por la Administración. El mismo representará directamente a la Administración y acatará las órdenes que le brinde ésta en atención a la relación funcional que los une. Si bien integra el CEN, su carácter estatal, al igual que las otras integraciones representantes del Estado (algunos de ellos, también presupuestados), no vician la naturaleza de persona pública no estatal que le atribuimos, que como toda PPNE prevé en su integración tanto la representación de intereses privados, como públicos. No sería justo dejar de anotar, no obstante, que ni la ley de presupuesto 17.930, del período 2005-2010 o la ley de presupuesto 18.719, del período 2010-2015, previeron la partida, demostrando una vez más, el poco interés de la Administración en que el Consejo funcione efectivamente, como ha de lugar.

Para finalizar, ¿cómo es posible armonizar la frase de “organismo privado” que utiliza la legislación con la posición que sostenemos en este artículo? A modo de respuesta, esto se realiza sosteniendo que cuando se hace referencia a “privado” es en función de su conformación de carácter netamente privado, por cuanto los integrantes no-estatales tienen voz y voto, y los estatales sólo pueden tener voz y se deben abstener del voto. No obstante, consideramos que ésta es una imprecisión en la que incurrió el legislador (y antes de él, el Poder Ejecutivo) debe ser modificada para evitar confusiones que pueden llevar a una incorrecta aplicación del derecho.

### *Su representatividad*

Otro de los aspectos claves a destacar del CEN, es su representatividad y su integración. El mismo está formado por doce representantes de los trabajadores activos; dos representantes de los trabajadores pasivos; doce representantes de los empresarios; dos representantes de los empresarios pasivos; tres representantes de las cooperativas; tres representantes del sector profesional; tres representantes de los usuarios y consumidores; y tres representantes de las ONG que posean convenios con el Estado.

Al respecto parece excesiva la cantidad de delegaciones que integran el Consejo, así como absurdo el criterio dispar en cuanto a las asignaciones de las mismas. Por ejemplo, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios que posee al rededor de quince mil socios en nuestro país, tiene en su voto el mismo peso que una Gremial de Cooperativas, cuyos asociados son notoriamente menos. No hay un criterio claro de porqué la integración se da de esa manera. El Consejo está formulado de forma tan multitudinaria y heterogénea que los documentos elaborados terminan siendo, para tutelar los intereses de todos, muy neutrales; y por tanto, los mismos carecen de la utilidad práctica con la que se los previó; y se convierten en documentos insulsos, que aportan poco y nada.

Otro punto débil que puede ser señalado al respecto es la que indicó, en su momento, el Senador Gallinal (Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, 14 de junio de 2005) por cuanto hizo notar que no comprendía la relación de los activos en referencia a los pasivos (doce contra dos) cuando en los hechos, la realidad que se impone no es de preeminencia de los activos sobre los pasivos, sino al revés.

Este es, junto con el carácter consultivo absoluto, uno de los problemas de funcionamiento más importante que posee el Consejo. Para que el mismo pueda funcionar correctamente se deberán rever los criterios de representación de los integrantes. Se debe apostar a un Consejo cuya representatividad no sea tan heterogénea. Los intereses a representar no deben ser tan específicos, sino más generales. De igual modo, la proporción del número de representantes debe estar en consonancia con el número de integrantes de dichas organizaciones y su fuerza en la Economía. De esta manera, parece inadecuada la representación de las ONG por cuanto se entiende que la misma se encuentra incluida dentro de la categoría de los intereses sociales, y estos no están previstos en nuestra Constitución para integrar el Consejo. Incluir las aquí significaría ir contra lo que la Carta establece.

## Conclusiones

A modo de resumir alguno de los puntos fundamentales de este artículo, entendemos que los Consejos de Economía, en términos generales, según criterio de la OIT, son organismos de carácter público y de integración plural cuyo objeto resulta la institucionalización del diálogo social entre sectores que representan intereses profesionales contrapuestos. Este tipo de órganos suponen y entienden que la participación de los interlocutores sociales trasciende el ámbito de la empresa e implica así el ámbito de los asuntos de políticas públicas. En definitiva, los Consejos sirven, de alguna u otra manera, para que la sociedad tenga un mecanismo que le permita hacerse oír frente a la Administración, y sobre todo frente al Poder Ejecutivo, conductor de las políticas económicas.

La Constitución preveía que la ley reglamentara dicho organismo, con carácter consultivo y honorario, integrado por representantes de los intereses económicos y profesionales del país. Sus funciones y forma de constitución, también se le atribuyó a la ley. No obstante esto, se aclaró que el organismo se dirigiría a los Poderes Públicos por escrito y oralmente ante las Comisiones Legislativas.

Concluimos que nuestro Consejo de Economía Nacional, mal definido como “órgano privado de interés público”, podía conceptualizarse como una persona pública no estatal que posee los mismos objetivos que posee la gran mayoría de los organismos de su tipo; pero a diferencia de éstos no puede cumplirlos, debido a –creemos nosotros- las imperfecciones que hemos encontrado en el ordenamiento jurídico que lo regula. El Consejo, que en los hechos está establecido, hace años no sesiona. De hecho, desde que se creó, fue consultado por la Admi-

nistración una única vez. Hay, también, poca iniciativa y voluntad por parte de los integrantes en volver a funcionar, puesto que si bien es cierto que es la Administración quien debe tomar la iniciativa de la consulta, también estos pueden hacerse oír ante las Comisiones Parlamentarias, sin necesidad de una consulta previa; pero, justo es recalcar que con el número de integrantes que posee, siendo su integración tan heterogénea y sin un Secretario Ejecutivo que los coordine, la reunión está destinada a nunca concretarse.

A modo de conclusión final, estimamos que es necesario volver a reactivar el Consejo, siempre y cuando se atiendan y subsanen los puntos frágiles que lo volvieron inoperante. No se puede dejar pasar la oportunidad de contar con un órgano de probada eficacia en el mundo, que es un útil instrumento para los Poderes Estatales, por cuanto pueden tomar en cuenta los dictámenes del mismo en su quehacer diario en relación a la Economía y Sociedad, estrechamente vinculadas la una con la otra. Y muchos de estos dictámenes pueden redundar en un beneficio para todos, por cuanto su contenido puede ser, realmente enriquecedor.

Citamos nuevamente, para finalizar, las palabras que realizare en 1932 el diputado Schinca que creemos resaltan el fiel objetivo de nuestro Consejo: “*se suele buscar las soluciones salvadoras sin requerirse previamente la opinión de los que, por su preparación especializada y su idoneidad indiscutible, podrían señalar rumbos ciertos a la acción de los gobernantes y los legisladores (...) para llegar con éxito favorable a la adopción de las serias medidas impuestas por las circunstancias, la indispensable coordinación y armonía*”. Enmendar la clase de errores que hacen inoperante al organismo, y volver a empezar es la tarea que deben plantearse nuestros gobernantes, para hacer de nuestros gobiernos, gobiernos más participativos.

## Referencias

---

- Delpiazco Rodríguez, C. (2009). *Derecho Administrativo Especial* (vol. 1, 2ª ed). Montevideo: Amalio M. Fernández.
- Ferraris Barrios, A. M. (2006). Consejo de Economía Nacional. Arts. 206 y 207 de la Constitución. *Revista de Derecho Público*, 30, 53-61.

- Flores Dapkevicius, R. (2007). *Manual de Derecho Público: derecho constitucional* (vol. 1). Montevideo: B. de F.
- Gross Espiell, H. (2003). *Evolución Constitucional del Uruguay* (3ª ed.). Montevideo: F.C.U.
- Jiménez de Aréchaga, J. (2010). *La Constitución Nacional* (t. 4). Montevideo: Cámara de Senadores.
- O.I.T. (2001). *Diálogo, tripartismo y Concertación social: una introducción a los Consejos Económicos y Sociales*. San José de Costa Rica: OIT
- Real, A. R. (1947). *El Consejo de la Economía Nacional*. Montevideo: L.I.G.U.
- Rodríguez Azcúe, Á. (2006). El Consejo de Economía Nacional. *Revista de Derecho Laboral*, (49)223, 735-751.
- Rotondo Tornaría, F., Flores Dapkevicius, R. (2006). *Novedades recientes en el Derecho Público: comentarios de las Leyes de Presupuesto y del Consejo de Economía Nacional*. Montevideo: F.C.U.
- Sayagués Laso, E. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (t. II, 8ª ed.) Montevideo: F.C.U.
- Uruguay. Cámara de Senadores (2005). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* (426), 37, 9 de agosto de 2005.
- Uruguay. Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores del 7 de junio de 2005.
- Uruguay. Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores del 14 de junio de 2005.