

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La propuesta que se presenta, tiene como fundamento extender el sistema de control, imprescindible en un Estado de Derecho a determinadas organizaciones que operando dentro del Derecho público no obstante permanecen totalmente al margen de los sistemas de control que le es propio a las personas jurídicas públicas estatales que manejan fondos públicos.

En los últimos años, ha sido frecuente que como consecuencia de la sanción de diversas leyes, las llamadas empresas públicas tienen competencia para crear sociedades anónimas en relación con las cuales tienen la titularidad de la totalidad o la mayoría del paquete accionario.

Por su lado, las personas públicas no estatales, han también conformado sociedades anónimas incrementándose en todos estos casos la ausencia de control de dichas entidades, más allá de los propios que se derivan de la aplicación del Derecho privado. En el primer supuesto, y en rigor esto es, cuando el Estado, los entes autónomos, servicios descentralizados o personas públicas no estatales, por lo menos en los tres primeros casos citados que manejan fondos públicos, nada impide, es más resulta necesario, que las sociedades anónimas de las que son propietarios, así como aquellas que a su vez hayan sido creados por tales formas societarias, sean debidamente controladas por el Tribunal de Cuentas, como máximo órgano de contralor externo en los términos previstos por nuestra Constitución en los artículos 211 y siguientes de la Carta.

La propuesta que se presenta respecto del control en lo que refiere al manejo de fondos públicos, se justifica en el hecho de que habida cuenta del carácter propio de los accionistas de tales sociedades anónimas que a su vez han procreado otras modalidades societarias subsidiarias, resulta notorio, que tales sociedades deben ser objeto de la debida fiscalización y que en tal sentido el Parlamento debe estar debidamente informado de la marcha de tales sociedades que funcionando como apéndices de las empresas públicas, se encuentran bajo su responsabilidad en cuanto a la gestión operativa como en lo que refiere a los aspectos financieros y económicos. Se advierte que en el régimen actual, se ha producido una fuga de tales sociedades que bajo la consideración de que actúan dentro del Derecho privado, quedan exentas del control del Tribunal de Cuentas como también del Parlamento.

Tal apreciación, constituye un grueso error, porque si bien es compartible que mediante esas modalidades organizativas, las empresas públicas pretendan ser más eficientes rigiendo parte de lo que es su especialidad por el derecho privado, ello de forma alguna habilita a pensar que por tal circunstancia quedan excluidas de todo tipo de control perteneciente al derecho público.

Este tipo de estrategia se ha seguido desde décadas atrás en muchos países de Europa y ante tal fenómeno se ha dicho con razón que con la excusa de la eficiencia en

realidad lo que se pretende es escapar a los controles propios de una democracia. Ya no es una fuga al derecho público, sino simplemente una fuga al derecho.

Se ha señalado insistentemente en nuestro país que hay que solucionar problemas que se derivan de los controles que provienen del derecho público en materia por ejemplo de contratación administrativa, cuando se trata en especial de empresas públicas que se encuentran sometidas al derecho de la competencia.

Pero no es escapando al derecho público sino flexibilizando al derecho público, manteniendo sus pilares básicos tales como el cumplimiento con el principio de legalidad de la actuación de la Administración, publicidad, igualdad, transparencia, buena fe, etc. que se concreta una Administración eficiente, en lugar de acudir directamente al derecho privado.

Por las razones expuestas, este proyecto de ley tiene por finalidad colmar el vacío normativo existente, extendiendo el control del Tribunal de Cuentas a todas las sociedades anónimas propiedad del Estado, entes autónomos, servicios descentralizados, personas públicas no estatales o Gobiernos Departamentales, que por ser propiedad de personas jurídicas públicas que administran fondos públicos no pueden permanecer ajenas a los necesarios controles que en nuestra opinión como se ha dicho, le corresponde tanto al Tribunal de Cuentas y por su intermedio al Poder Legislativo.

El fundamento en que se apoya este proyecto parte de una modificación de las normas de los artículos 26 y 27 de la ley Nro. 17.555 que se aplican al supuesto que se trata de regular.

El artículo 26 sólo se limita a un control bastante limitado en tanto el Tribunal de Cuentas no está habilitado a realizar auditorías sino solamente tener conocimiento de los estados contables pertenecientes a dichas sociedades anónimas.

Algo similar acontece con las modificaciones que se proponen al artículo 27 de la ley 17.555.

En otro orden de cosas, también se hace extensivo a los integrantes de los Directorios de las sociedades anónimas como de sus subsidiarias, las obligaciones y deberes que prevén las leyes No. 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y No. 18.362, de 15 de octubre de 2008, que refieren a la inclusión de los miembros de todas las sociedades anónimas propiedades del Estado, entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales de realizar declaración jurada de sus bienes e ingresos.

PROYECTO DE LEY

CONTROL DE LA SOCIEDADES ANÓNIMAS PROPIEDAD DEL ESTADO, ENTES AUTÓNOMOS, SERVICIOS DESCENTRALIZADOS, PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES Y GOBIERNOS DEPARTAMENTALES.

Artículo 1º.- Sustitúyese el artículo 26 de la Ley Nro. 17555, de 17 de setiembre de 2002 por el siguiente:

“Artículo 26.(Control popular) Las sociedades comerciales o las subsidiarias creadas a su vez por las mismas respecto de las cuales un órgano del Estado, incluyendo Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o Gobiernos Departamentales o cualquier persona pública no estatal, sea tenedor de acciones o titular de participaciones, cualquiera fuere el porcentaje de las mismas dentro del capital social, deberán realizar la publicación completa de los estados contables auditados por el Tribunal de Cuentas en el Diario Oficial como disponer su inclusión en sus respectivas páginas "web" en Internet. En ambos casos se incluirá una nota que deberá hacer referencia al porcentaje del capital social que pertenece al respectivo órgano estatal o paraestatal, así como el número de sociedades anónimas subsidiarias de la principal.

Fuente: artículos 26 y 27 de la Ley Nro. 17555, de 17 de setiembre de 2002.

Artículo 2º.- Es competencia del Tribunal de Cuentas, conforme con sus poderes jurídicos constitucionales y legales, realizar auditorias sobre dichas sociedades anónimas, o sus subsidiarias en la forma y oportunidades en que el mismo Tribunal determine.

En los procedimientos de auditoria, podrá llevar a cabo revisiones, controles y arqueos periódicos, conforme con los procedimientos que el propio Tribunal establezca en cada caso.

Dichas sociedades anónimas o sus subsidiarias, deberán tener a disposición de los auditores del Tribunal de Cuentas, todos los registros y la información necesaria a efectos de facilitar la gestión de los funcionarios designados por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 3º.- Las actuaciones de auditoria, podrán incluir estudios respecto al costo de los servicios a cargo de dichas sociedades anónimas, incluso realizar la comparación con los resultados obtenidos en mérito a lo previsto en sus respectivos planes estratégicos.

Artículo 4º.- El Tribunal de Cuentas, deberá remitir copia certificada con el resultado de las auditorias realizadas a la Asamblea General, la que se deberá pronunciar sobre las mismas en un plazo de sesenta días contados a partir de la remisión de los antecedentes con el informe de auditoria de que se trate. En caso de que no se reúna en el plazo previsto, se tendrán por válidos los resultados de auditoria remitidos por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 5º.- Modificase el artículo 27 de la Ley No. 17.555, de 17 de setiembre de 2002 por el siguiente:

“En el caso de que los órganos estatales o paraestatales referidos en el artículo 1º de esta ley fueren tenedores de acciones o titulares de participaciones en personas jurídicas constituidas en el extranjero, que no actúen en el país por intermedio de sucursal, filial, agencia, establecimiento o representación permanente, deberán presentar al Poder Ejecutivo, con dictamen de auditoria previo del Tribunal de Cuentas, los estados contables e informes de sindicatura de la persona jurídica del exterior, certificados, traducidos y legalizados en el país de origen, con informes de auditor independiente y del órgano de dirección del organismo estatal o paraestatal, dentro del plazo de 120 días del cierre del ejercicio económico de la persona jurídica del exterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 1º de la presente ley”.

Artículo 6º.- En caso de que el Tribunal de Cuentas estime insuficiente la información que se le ha brindado podrá dirigirse a los órganos titulares de los entes autónomos, servicios departamentales, personas públicas no estatales o Gobiernos Departamentales, para requerirles la documentación, informes y cualquier otro tipo de elementos que contribuyan a formar su criterio. Las auditorias podrán realizarse incluso en el país donde tenga constituido su domicilio legal la sociedad anónima que se encuentre en las condiciones previstas por esta ley.

Artículo 7º.- Extiéndase a los Directores y Gerentes de las sociedades anónimas comprendidas por la presente ley, los deberes y obligaciones que dispone el artículo 11 la ley No. 17.060, de 23 de diciembre de 1998, en la redacción dada por el artículo 299 de la Ley No. 18.362, de 15 de octubre de 2008.

Artículo 8º.- Modificase el artículo 747 de la Ley No. 16.736 de 5 de enero de 1996 que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 748.- Los miembros de directorios de sociedades anónimas que representen al Estado, a un Ente Autónomo o a un Servicio Descentralizado, serán reputados funcionarios públicos, a los efectos de la responsabilidad civil o tributaria resultante del ejercicio de sus cargos, aplicándoseles al efecto lo establecido en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la República. Todo ello sin perjuicio de lo previsto por el artículo 391 y concordantes de la Ley No. 16.060 de 4 de setiembre de 1989.

Artículo 9º.- Modificase el artículo 748 de la Ley No. 16.736, de 5 de enero de 1996, que quedará redactado de la siguiente forma:

“El Estado, Entes Autónomos o Servicio Descentralizados que, en su caso representen, serán responsables jurídicamente frente a la sociedad anónima, a los accionistas y ante los terceros, incluida la administración tributaria, por las obligaciones que derivasen de la gestión o de los actos de sus representantes en el Directorio de la sociedad anónima, y éstos solamente responderán en caso de haber obrado con culpa grave o dolo.

Artículo 10.- Sustituyese la oración final del artículo 748 de la Ley Nº 16.736, de 5 de enero de 1996 por la siguiente: “Las retribuciones que perciban tales representantes así como toda otra que la persona pública de derecho público entendiere necesaria para ejercer tareas en la sociedad anónima por su cuenta e interés, será fijada y dejada sin efecto por la entidad pública que representan y así deberá dejarse expresa constancia en el Acta del Directorio.”

Artículo 11º.- Declárase incompatible la percepción por parte de funcionarios cualquiera sea su jerarquía, pertenecientes a una persona jurídica pública estatal o a una persona jurídica pública no estatal, de cualquier tipo de retribución sea contributiva o no contributiva que provenga de la sociedad comercial de la que es accionista, sus subsidiarias o persona jurídica pública no estatal en la que ejercen la representación, incluidos viáticos, dietas o cualquier otro concepto.”

GERMAN CARDOSO
Representante Nacional