

EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

por

CARLOS E. DELPIAZZO

Profesor Adscripto de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad de la República

EDICIONES JURIDICAS
AMALIO M. FERNANDEZ
MONTEVIDEO

EDICIONES JURIDICAS
AMALIO M. FERNANDEZ

- ABAL OLIU: *Medidas cautelares sobre la libertad del imputado*, 1977, 240 págs.
- BAUZA ARAUJO: *Código Aeronáutico de la República Oriental del Uruguay*, 1975, 448 págs.
- BAUZA ARAUJO: *Tratado de derecho aeronáutico* (tomo I), 1976, 332 págs. (Tomo II), 1977, 352 págs. (Tomo III), 1981, 144 págs.
- BAYARDO BENGEOA: *Derecho penal militar uruguayo* (Tomo I), Parte General, 1980, 208 págs.
- BAYARDO BENGEOA: *Derecho penal uruguayo* (tomo VII), 1981, 368 págs. (2ª edición). (Tomo VIII), 1981, 300 págs. (2ª edición).
- BAYARDO BENGEOA: *Dogmática jurídico penal*, 1983, 144 págs.
- BAYARDO BENGEOA: *Los derechos del hombre y la defensa de la Nación*, 1979, 192 págs. (2ª edición).
- CALANCHINI URROZ: *Código de Organización de los Tribunales*, 1981, 228 págs. (3ª edición).
- CALANCHINI URROZ - ROSENBAUM RIMOLO: *Código del Niño de la República Oriental del Uruguay*, 1980, 196 págs.
- CAMANO ROSA: *Código Penal de la República Oriental del Uruguay*, 1982, 484 págs. (4ª edic.).
- DELPIAZZO: *Tribunal de Cuentas*, 1982, 108 págs.
- DELPIAZZO - OLIVERA GARCIA: *Contralor de la banca privada*, 1980, 212 págs.
- DIAZ Y OTROS: *Orden económico y derecho administrativo*, 1980, 216 págs.
- ERMIDA URIARTE: *Empresas multinacionales y derecho laboral*, 1981, 320 págs.
- FALCHETTI MIGNONE: *Las sindicatos* (2 tomos), 1982, 488 págs.
- FARACCHIO: *Regímenes aduaneros especiales*, 1978, 192 págs.
- FARACCHIO: *Tratado de derecho aduanero y portuario* (tomo I), 1972, 792 págs.; (tomo II), 1973, 1080 págs.
- GELSI BIDART: *Arrendamientos rurales*, 1980, 608 págs. (2ª edición).
- GELSI BIDART: *Código de Aguas de la República Oriental del Uruguay*, 1981, 560 págs.
- GELSI BIDART: *De las nulidades en los actos procesales*, 1981, 488 págs. (reimpresión).
- GONZALEZ LAPEYRE - FLANGINI: *El estatuto del Río Uruguay*, 1983, 160 págs.
- GROMPONE: *Las nuevas causales de divorcio*, 1978, 172 págs.
- GROMPONE: *Reconocimiento tácito de hijos naturales*, 1978, 176 págs.
- LANGON CUNARRO: *Criminología. Historia y doctrinas*, 1981, 84 págs.
- LANGON CUNARRO: *Interrupción voluntaria de la gravidez*, 1979, 188 págs.
- MENDEZ: *Sistemas orgánicos* (tomo I), 1973, 296 págs.
- NICOLIELLO: *Código rural de la República Oriental del Uruguay*, 1981, 320 págs. (2ª ed.).
- NICOLIELLO: *Elementos de derecho civil uruguayo* (tomo I), 1980, 208 págs.
- NICOLIELLO - VAZQUEZ PRADERI: *Tratado elemental, teórico-práctico de técnica forense*, (tomo I), 1973, 192 págs. (Tomo II), 1979, 224 págs. (2ª edición). (Tomo III), 1978, 362 págs. (2ª edición).

EL BANCO CENTRAL
DEL URUGUAY

EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

por

CARLOS E. DELPIAZZO

Profesor Adscripto de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad de la República

EDICIONES JURIDICAS
AMALIO M. FERNANDEZ
MONTEVIDEO

© CARLOS E. DELPIAZZO, 1983.

© EDITORIAL AMALIO M. FERNANDEZ, 1983.
25 de Mayo 477, P. Baja, Ofic. 11 - Montevideo.

Hecho el depósito de ley. - Derechos reservados. - Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Amalio M. Fernández.

A MI ESPOSA NANCY.
A MIS HIJOS JUAN PABLO,
GABRIEL CARLOS Y MARÍA MAGDALENA.

A C T A

En la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a los veintiún días del mes de junio de mil novecientos ochenta y dos, reunido el Tribunal integrado por los profesores doctores Julio A. Prat, Mariano Brito y Héctor Frugone Schiavone, se procedió de conformidad con el Reglamento de aspirantes a Profesores Adscriptos, a recibir el examen de la tesis presentada por el Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Administrativo, doctor Carlos Delpiazzo Rodríguez, y luego de las interrogaciones formuladas por el Tribunal, se consideró por unanimidad que la tesis indicada, por el plan de desarrollo observado, bibliografía citada y consultada y aporte intelectual de investigación de su autor, constituye un aporte de mérito altamente destacado. Atendiendo asimismo a las respuestas efectuadas en ocasión del interrogatorio, resuelve aprobar la tesis sobre *"El Banco Central del Uruguay"* del doctor Carlos Delpiazzo Rodríguez con nota de *Sobresaliente*, y recomendar su publicación.

El examen de tesis se desarrolló entre las 9 y 30 y las 10 y 15 horas.

Dr. Julio PRAT - Dr. Mariano BRITO - Dr. Héctor FRUGONE

ADVERTENCIA AL LECTOR

En cumplimiento de exigencias reglamentarias, esta tesis fue presentada a las autoridades de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en el mes de mayo de 1982 y juzgada por el Tribunal designado al efecto en junio de ese año.

Con posterioridad, se aprobó la llamada Ley de Intermediación Financiera N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982, que estableció nuevas normas en la materia, disponiendo la derogación expresa de numerosas leyes anteriores.

Ello determinó la necesidad de efectuar algunos ajustes a los Capítulos V y VI y al Texto Ordenado adjunto, a fin de adecuarlos a dicho ordenamiento. No obstante la referida actualización, se mantuvo inalterada la estructura original de la obra.

EL AUTOR

PROLOGO

El Tribunal que designara el señor Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, y del cual tuvimos el honor de hacer parte, juzgó en su momento la tesis del aspirante a Profesor Adscrito de Derecho Administrativo, doctor Carlos Delpiazco Rodríguez. Cumplido luego el examen oral del aspirante sobre la tesis presentada, según las normas reglamentarias, el mismo Tribunal acordó la calificación de Sobresaliente y recomendó la publicación de la tesis, adoptando ambas decisiones por el voto unánime de sus miembros.

Prologar hoy el libro que recoge la tesis en cuestión —*El Banco Central*— es acometer una tarea intelectual que desborda el entorno del deber (porque consecuente se ha de ser con el voto emitido al fallar el Tribunal) para alcanzar el propio de una labor que es ocasión de singular satisfacción espiritual para el protagonista. Cuando se alude a una satisfacción así calificada se advierte que confluyen dos dimensiones personales de quien acomete la honrosa tarea de prologar el libro que sigue: la de juicio puramente intelectual, que obró a su turno para juzgar la calidad y méritos científicos de la tesis presentada, y concretada plenamente en la calificación que concurrimos a otorgar, y luego, la dimensión afectiva, también presente.

Séanos permitido establecer esta referencia entrañable. Ella habla del afecto que profesamos a aquel que de alguna manera pudimos llamar discípulo (hacia 1978 Carlos Delpiazco comenzaba junto a nosotros su actividad de aplicación especial para la formación intelectual en nuestra disciplina jurídica).

Durante dos años, con lealtad delicada y brillo intelectual, participó de la experiencia fundacional entre nosotros de un sistema pedagógico inspirado en las enseñanzas del ilustre pedagogo español don Víctor García Hoz, cuya aspiración primera del quehacer docente se halla en la formación personalizada del estudiante. Bus-

ca para éste que su actuación en los cursos curriculares comprometa todas sus condiciones personales positivas, poniendo en juego las múltiples posibilidades del diálogo personal alumno-docente.

A esa colaboración generosa de Carlos Delpiazzo siguió, ya designado aspirante, el primer año de la formación para la docencia bajo la guía de quien hoy prologa su tesis. Cabe registrar a esta hora la alegría singular que experimentamos, sin duda producto también del afecto que la rectitud, esfuerzo y lealtad con el deber le ganaron a Carlos Delpiazzo.

La publicación de su tesis lo revela atento a un sector de la temática fundamental del Derecho Administrativo. Los desarrollos que le consagra son, en buena medida, base sólida para el conocimiento y comprensión del quehacer de la Administración conformadora del orden económico y social, a través de un instrumento orgánico y funcional calificado: la Banca Central. Por ello, con excelente criterio, dedica el Capítulo I al examen de la actuación del Estado en el campo económico y el papel de la Banca Central, llegando a una precisa delimitación científica de "tres niveles interrelacionados de actuación, en los que se mueven los sujetos vinculados al campo económico". De ellos dice:

- "a) a la persona pública Estado, a través de sus órganos competentes, le corresponde, como cometido esencial, la fijación de las respectivas políticas;
- "b) a la Banca Central le compete la tarea instrumental de implementar y ejecutar las mismas, regulando la conducta de los agentes del sistema y realizando actividades administrativas conexas a fin de encauzarla y controlarla; y
- "c) a los particulares (sujetos individuales y sociedades) les está reservado el papel protagónico de la acción, desarrollada en ejercicio de la libertad de que gozan por principio."

He ahí bien salvaguardado el protagonismo originario de los particulares en el quehacer económico, sin reducir la acción ética a mero revelador de las diferencias o conflictos de interés existentes. Bien advierte para el Estado un papel más vigoroso y sus-

tancial, concretado en la fijación de las políticas económicas y la fundamental gestión administrativa de encauzamiento y control.

El Capítulo II enseña la prolija descripción del derecho comparado, confirmadora de “la uniformidad de fines y cometidos asignados por los distintos ordenamientos positivos a sus respectivos Bancos Centrales”, sin perjuicio de la oportuna constatación de “diversidad de regímenes expuesta en cuanto a la naturaleza jurídica y organización de la Banca directriz en el mundo”.

El Capítulo III de la tesis junto con sus capítulos IV, V y VI, adquieren el vigor intelectual del estudio en profundidad del régimen jurídico positivo nacional, rastreándolo en su “génesis remota” para examinar exhaustivamente el vigente.

Una vez más el rigor científico, la ordenación sistemática y la interpretación reveladora de criterio jurídico afirmado en el esfuerzo personal responsable producen un magnífico resultado.

La obra se completa con dos anexos destinados a la bibliografía citada y a una labor personal de valiosa sistematización, formulando un texto ordenado de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay.

El futuro reservado a quien ya ha dado terminantes muestras de probidad intelectual y singular lealtad humana no puede ser más que muy promisor. Es deseo del profesor que redactó este prólogo que la futura actividad intelectual del Profesor Adscripto doctor Carlos Delpiazzo Rodríguez se concrete en resultados que dibujen siempre tan claramente como el presente su valiosa fisonomía intelectual y moral.

Prof. Dr. Mariano R. BRITO
Catedrático de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho
y Ciencias Sociales

CAPITULO I

LA BANCA CENTRAL

1. Introducción.

La aparición de los Bancos Centrales es un fenómeno relativamente reciente ⁽¹⁾ cuyo desarrollo se inserta en el contexto de la banca del siglo XX, caracterizada por su formidable expansión y el papel primordial que juega en la vida económica actual.

Si bien desde antiguo es dable observar la existencia de Bancos principales cuya importancia fue creciendo paulatinamente, es recién a partir de comienzos de siglo que se inicia un sólido proceso de consolidación y generalización de modernos principios, a los que luego se incorporaron nuevos objetivos y técnicas que les confieren especialísima gravitación, lo cual fundamenta su actual denominación de Bancos Centrales ⁽²⁾.

Por eso puede señalarse la prioridad de nacimiento de la banca privada comercial y la insensible evolución de parte de ella hasta constituir los respectivos Bancos Centrales con fines eminentemente públicos. Se trata de un proceso no siempre consciente pero que en la práctica se ha singularizado por una tendencia a ajustarse y a trabajar dentro de un patrón casi uniforme en cuanto a sus funciones y métodos ⁽³⁾.

(1) MACKENZIE, Kenneth, *Sistemas bancarios*. Aguilar, Madrid. 1949, pág. 235.

(2) VERA MATURANA, Adolfo J., *Bancos, dinero y crédito*. Depalma, Buenos Aires, 1981, pág. 105 y sigtes.

(3) DE KOCK, M. H., *Banca Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947, págs. 11 y 24.

Así, como lo destaca un prestigioso autor al introducir su obra sobre el tema ⁽⁴⁾, “cada nación tiene, hoy día, un banco que se distingue de todos los demás por la especialidad de sus funciones; muchas veces, ni tan sólo trata directamente con el público, sino que actúa de regulador de los demás bancos y de la economía nacional; generalmente monopoliza la emisión de billetes. Es el Banco Central. Sus funciones más destacadas no las realiza en interés de una u otra persona particular, sino en beneficio de toda la nación: tiene un carácter preferentemente público. La importancia de su actuación sobrepasa pues, a la de todos los demás bancos, constituyendo en realidad la clave del arco de la organización monetaria y bancaria de cada país”.

La trascendencia actual de los Bancos Centrales resulta aún con mayor nitidez si se tiene en cuenta el papel decisivo que juega la economía monetaria en el funcionamiento y organización del Estado moderno ⁽⁵⁾.

2. Actuación del Estado en el campo económico.

El aludido desarrollo de la Banca Central coincide con el advenimiento del Estado social de Derecho en el que la Administración actúa sobre la sociedad a fin de mantener un orden adecuado, procurando hacer concordar la realidad que es la que debe ser, de acuerdo a un marco de valores a realizar ⁽⁶⁾.

Evidentemente, en el Estado liberal clásico o Estado juez y gendarme, cuyo fin casi exclusivo era el mantenimiento del orden y la seguridad públicos, tal actuación era inconcebible y prácticamente todo el campo de la economía quedaba librado al ámbito de los particulares. Cuando el devenir del proceso histórico fue poniendo a cargo de la Administración el cumplimiento de nuevos cometidos, esta abandonó su posición abs-

(4) VILASECA MARCET, José María, *La Banca Central y el Estado*. Bosch, Barcelona, 1947, pág. XV.

(5) GIORGI, Héctor, *La nueva Administración Pública*. Amalio M. Fernández, Montevideo. 1965, págs. 50 y 51.

(6) BRITO, Mariano R., *Planificación y libertad en el Estado social de Derecho*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año I, Nº I, págs. 31 y sigtes.

tencionista y comenzó a intervenir primero y a conformar después el orden económico y social (7).

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ello significó una profunda transformación (8), que se manifestó de un modo particular en la legislación y reglamentaciones bancocentralistas, contentivas de múltiples mecanismos directivos de la moneda, el comercio exterior, la actividad bancaria en general, los tipos de cambio, el crédito y ahorro públicos. Ello no podía ser de otra manera dada la incidencia que esas áreas tienen en el marco de la economía en su conjunto.

Por otra parte, es justamente en ese ámbito donde primero se advierte una importante mutación en la estructura y actividad estatal (9), al punto de que ha podido calificarse a la conducción de la economía como un cometido esencial del Estado (10) distinto de los tradicionalmente identificados como tales por la doctrina clásica (11).

Sobre el particular, interesa destacar que la constatación de esa presencia rectora y orientadora del Estado no debe hacer

(7) Ver más ampliamente: FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 14 y ss.; BARBE PEREZ, Héctor, *Adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho*, en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969, tomo V, pág. 21 y sigtes., y en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 65, Nº 1, pág. 1 sigtes.; y *Consideraciones generales sobre la coordinación de la acción de la Administración pública y sus instrumentos jurídicos*, en "Estudios Jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay". CEN, Montevideo, 1970, pág. 13 y sigtes.; y GIORGI, Héctor, *La nueva Administración...*, cit., pág. 53 y sigtes.

(8) GARRIDO FALLA, Fernando, *Las transformaciones del régimen administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, pág. 24 y sigtes.

(9) GORDILLO, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo*. Macchi, Buenos Aires, 1974. tomo I, págs. II-10 y sigtes.

(10) Así, MARTINS, Daniel Hugo, *Replanteo del estudio de los cometidos estatales en el Derecho Administrativo especial. Derecho Administrativo de la Economía*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año I, Nº 1, págs. 73 y sigtes. y *La conducción de la economía: cometido esencial en el Estado contemporáneo*, en "Orden Económico y Derecho Administrativo". Amalio M. Fernández, Montevideo, 1980. páginas 38 y sigtes.

(11) Ver al respecto: SAYAGUES LASO, Enrique, *Los cometidos estatales. Plan General*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XVII, Nros. 2-3-4, pág. 361.

perder de vista la legitimidad de la acción en la materia que por principio corresponde a los particulares. Por eso, es exacto afirmar que la dirección de la economía no se subsume en términos de identificación de naturaleza y atributos con los demás cometidos esenciales (defensa nacional, relaciones exteriores, policía del orden y la seguridad, etc.); mientras que éstos se caracterizan por la exclusividad del Estado para su prestación, aquélla opera sobre quienes, sin embargo, siguen siendo sujetos protagónicos de la actividad económica: los individuos y cuerpos sociales intermedios ⁽¹²⁾.

3. Papel de la Banca Central.

Desde el punto de vista orgánico, parece claro que el cometido esencial de la conducción de la economía, concretado en la fijación de las respectivas políticas, corresponde a los órganos ejecutivos o gubernamentales de cada país ⁽¹³⁾.

Por otra parte, venimos de decir que una de las características singularizantes del Estado social de Derecho es la vigencia del principio de libertad referido a la actuación de los particulares en el terreno económico, del cual son sus agentes naturales.

En consecuencia, cabe preguntarse cuál es el papel que corresponde a la Banca Central en ese contexto y cuáles son sus relaciones con el Estado como persona pública mayor por una parte, y con los sujetos privados —especialmente las entidades financieras— por otro lado.

Prescindiendo de toda consideración relativa a la naturaleza jurídica y posición institucional de cada Banco Central —temas a cuyo respecto el Derecho Comparado ofrece un amplio espectro de posibilidades (*infra*, Capítulo II)—, puede afir-

(12) Así, BRITO, Mariano R., *Instrumentos de la intervención del Estado en el dominio económico*, en "Orden Económico..." cit., pág. 133. En sentido similar, se pronuncia CAGNONI, José A., quien prefiere hablar de "cometido imprescindible", en "Orden Económico..." cit., páginas 195 a 197.

(13) Ver más ampliamente: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya*, en "Estudios de Derecho Administrativo" - Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo. Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo II. págs. 72 y sigtes.

marse con carácter general que ellos actúan en función del interés público, como instrumentos de la política general del Estado.

En tal sentido, ya el informe de la Misión Macmillan ⁽¹⁴⁾ consignaba expresamente que el Banco Central es a la vez un instrumento y una fuerza. Como instrumento, es el medio utilizado por el Estado para llevar a cabo su política financiera nacional y como fuerza, dispone de los recursos necesarios para lograr los fines de esa política. Igualmente, el clásico De Kock ⁽¹⁵⁾ reconoce al Gobierno “como la autoridad responsable final para trazar la política monetaria y fijar el patrón monetario del país, y al Banco Central como al responsable de ejecutar la primera y mantener el segundo, con la responsabilidad conexa de salvaguardar el bienestar económico nacional según su leal saber y entender”. Por su parte, Vilaseca Marcet ⁽¹⁶⁾ expresa con términos muy gráficos que “en el reparto de funciones entre Estado y Banco Central, a aquél le corresponde actuar como cabeza y a éste de brazo ejecutor, aunque inteligente y no puramente mecánico”. La doctrina más reciente ratifica este enfoque, poniendo especial énfasis en que las políticas económicas y, dentro de éstas, las financieras, implican fragmentos de una totalidad, cuya responsabilidad final le es inherente al Estado ⁽¹⁷⁾.

Quiere decir que el papel de la Banca Central en el marco de la organización jurídica de la colectividad, difiere sustancialmente del específico de la Banca comercial, y se concreta—sea cuales fueren los cometidos que desempeñe en un lugar y momentos dados— en su carácter de elemento realizador de las políticas gubernamentales afines a su especialización orgánica. La importancia del crédito y la gravitación del sistema bancario en la economía de un país son tales que no debe extrañar que la creciente injerencia del Estado se canalice preferentemente a través de la autoridad banco-centralista.

(14) Ver: “Report of the Royal Commission on Banking and Currency in Canadá”, Ottawa, 1933, citado por AISENSTEIN, Salvador, *El Banco Central de la República Argentina y su función reguladora de la moneda y del crédito*. El Ateneo, Buenos Aires, 1942, págs. 105 y 106.

(15) DE KOCK, M. H., *ob. cit.*, pág. 76.

(16) VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, pág. 129.

(17) VERA MATURANA, Adolfo J., *ob. cit.*, pág. 120.

En el caso concreto de nuestro país, la conducción de la economía está a cargo del Poder Ejecutivo, a quien compete, actuando con el Consejo de Seguridad Nacional, "la determinación de los objetivos nacionales y la formulación de las pautas respectivas así como su evaluación" (agregado introducido al artículo 160 de la Constitución por el artículo 8 del Acto Institucional N° 2 del 12 de junio de 1976, con la redacción dada por el artículo 2 del Acto Institucional N° 11 del 28 de julio de 1981). Dentro del Poder Ejecutivo, el encargado de la formulación y ejecución de la política económica es el Ministerio de Economía y Finanzas, con el asesoramiento de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión y la intervención del Banco Central del Uruguay, sin perjuicio de la participación de otras Secretarías de Estado ⁽¹⁸⁾.

4. Continuación. Relaciones emergentes.

Señalada la existencia de relaciones entre la Banca Central y la persona pública Estado por una parte y con los agentes económicos privados por otra, corresponde referirse a ambas.

En orden a la vinculación entre la banca directriz y la conducción estadual, corresponde señalar que su aproximación e imbricación son el resultado de las mencionadas mutaciones estructurales derivadas del avance de lo político sobre el espacio económico ya que hasta la Segunda Guerra Mundial se estimaba imprescindible que la Banca Central dispusiera de la mayor independencia posible frente al Estado.

La índole de esas relaciones dependerá del Derecho positivo de cada país y será objeto de consideración en los Capítulos siguientes, sin perjuicio de lo cual se puede afirmar la regulación de los mismos por normas de Derecho público y su condicionamiento por los instrumentos de orientación y contralor gubernamentales por un lado, y los poderes jurídicos conferidos a la Banca Central por otro. La intensidad mayor o menor de los primeros sobre los segundos determinará el grado de coordinación entre ambos polos de la relación.

(18) Ver: MARTINS, Daniel Hugo, *Replanteo...* cit., págs. 77 y 78; y CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *El Poder Ejecutivo como conductor...* cit., págs. 74 y sigtes.

Respecto a los lazos que vinculan a la autoridad monetaria con los agentes privados del sistema, cabe puntualizar que los mismos se concretan en la implementación normativa de las políticas globales pautadas por los órganos ejecutivos del Estado, en la fiscalización de su cumplimiento y, en la mayoría de los países, en el contralor de la actividad que despliegan las distintas instituciones financieras ⁽¹⁹⁾.

El referido contralor no ofrece mayores dificultades para su categorización, ubicándose dentro de lo que Sayagués Laso ⁽²⁰⁾ denomina "aspectos administrativos de la regulación de la actividad privada" para individualizar aquellas tareas de constatación, estímulo, orientación y vigilancia requeridas para favorecer y ordenar el desenvolvimiento de la conducta de los particulares en el marco del Derecho objetivo.

En cambio, erosiona los esquemas clásicos del Derecho Administrativo tradicional la constatación de la proficua actividad normativa desarrollada por los Bancos Centrales con un amplio alcance desde el punto de vista del ámbito subjetivo comprendido ⁽²¹⁾. En efecto, la regulación de la actividad financiera reviste en nuestros días tal intensidad que no se manifiesta sólo en la ley sino también, dada la índole eminentemente técnica de la materia, a través de normas reglamentarias dictadas a su amparo por los Bancos Centrales, convertidos por esa vía en verdaderos entes normativos (*infra*, Capítulo VI, Nº 57).

5. Continuación. Niveles de actuación.

Lo expuesto en los párrafos precedentes permite concluir en la existencia de tres niveles interrelacionados de actuación,

(19) Ver al respecto: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *Contralor de la banca privada*. Amalio M. Fernández. Montevideo, 1980, págs. 58 y sigtes.

(20) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1963, tomo I, págs. 53 a 55.

(21) Ver al respecto: CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Régimen legal de los intereses*. Asociación de Escribanos del Uruguay, Montevideo, 1980, págs. 32 y 33; GROISMAN, Enrique, *Facultades reglamentarias del Banco Central*, en *La Ley*, tomo 120, págs. 1106 y sigtes.; LABANCA, Jorge, *El nuevo principio jurídico del sistema financiero*, en *Jurisprudencia Argentina*, sección Doctrina, 1969, págs. 204 y sigtes.; y VILLEGAS, Carlos G., *Régimen legal de Bancos*. Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 184 y sigtes.

en los que se mueven los sujetos vinculados al campo económico:

- a) a la persona pública Estado, a través de sus órganos competentes, le corresponde, como cometido esencial, la fijación de las respectivas políticas;
- b) a la Banca Central le compete la tarea instrumental de implementar y ejecutar las mismas, regulando la conducta de los agentes del sistema y realizando actividades administrativas conexas a fin de encauzarla y controlarla; y
- c) a los particulares (sujetos individuales y sociedades) les está reservado el papel protagónico de la acción, desarrollada en ejercicio de la libertad de que gozan por principio.

Puesto que el objeto de nuestro estudio está centrado en la Banca Central, en los párrafos siguientes nos ocuparemos específicamente de ella, intentando una aproximación a su concepto.

6. Caracterización de la Banca Central.

Intentar una definición de la Banca Central válida para todos los casos resulta una tarea ardua por cuanto cada autor que se refiere al tema destaca determinados elementos en detrimento de otros y porque en los diversos países y en diferentes épocas, el instituto bajo examen ha sido pensado de muy distintas formas. Por ello, ha podido decir Vilaseca Marcet ⁽²²⁾ que abordar el punto significa "pisar terreno movedizo".

Sin embargo, es posible distinguir dos corrientes en cuanto a la conceptualización de la banca central: la que atiende a la función característica y la que sigue la técnica de enumerar sus cometidos.

Entre quienes procuran definir a la Banca Central por su función primordial, corresponde mencionar en primer lugar a los que señalan como su objetivo esencial el *monopolio de emi-*

(22) VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, pág. 31.

sión (23). En efecto, desde el punto de vista histórico, la posición de Banco Central fue lograda originariamente por aquellas instituciones a las que se acordó el derecho exclusivo o principal de emisión. En un principio, no se les llamó Bancos Centrales sino de emisión o nacionales y su cometido principal fue regular la emisión y convertibilidad de la moneda.

Para otro sector, la característica definitoria está dada por la función de *prestamista de última instancia*, entendiendo que si bien el derecho de emisión acuerda al Banco un gran ventaja para afrontar las responsabilidades de un prestamista de última instancia, puede sin él desempeñar igualmente tal función (24).

En opinión de Sayers (25), el objeto específico de un Banco Central es el *contralor de los Bancos comerciales* en una forma tal que se promueva la política monetaria general del Estado.

A juicio de otros, la función de mantener la *estabilidad monetaria* es la que justifica la propia existencia de los Bancos Centrales, a los que compete defender el signo monetario del país y controlar la circulación dineraria (26).

A su vez, el hecho que varios Bancos Centrales hayan sido llamados Bancos de Reserva, parece indicar que, al menos en opinión de algunas autoridades, la función definitoria de la Banca directriz es la *custodia de las reservas bancarias* (27).

Finalmente, a fin de no hacer excesivamente larga la lista de autores, corresponde citar el enfoque de Vilaseca Marcet (28),

(23) SMITH, Vera C., *The rationale of Central Banking*. King and Son Ltd., Londres, 1936, págs. 147 y 148; RIST, Charles, *Historia de las doctrinas relativas al crédito y a la moneda*, Bosch, Barcelona, 1945, página 422; y ANTEZANA PAZ, Franklin, *Moneda, crédito, cambios extranjeros y estabilización*, Edit. América, México, 1941, págs. 186 y sigtes.

(24) HAWTREY, R. G., *The art of Central Banking*. Londres, 1933, pág. 130.

(25) SAYERS, R. S., *La Banca Moderna*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pág. 77.

(26) KISCH, Cecil H. y ELKIN, W. A., *Central Banks*, Macmillan, Londres, 1932, pág. 110; BAIocco, Pedro J., *Acotaciones al proyecto del Poder Ejecutivo sobre Banco Central de la República Argentina*, en *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1935, pág. 173; y AISENSTEIN, Salvador, *El Banco Central de la República Argentina...* cit., págs. 77 y sigtes.

(27) Así lo destaca DE KOCK, M. H., ob. cit., pág. 28.

(28) VILASECA MARCET, José María, ob. cit., págs. 35 y 80 y sigtes.

quien intenta formular una definición orgánica partiendo del apelativo "Central", que indica la posición que ocupa el Banco en el campo crediticio y sugiere la idea de su situación destacada y de su cualidad de único. Procura luego inducir su verdadera finalidad, encontrándola en la *ordenación del dinero y del crédito*.

En realidad, si bien los aspectos subrayados precedentemente no son falsos, resultan insuficientes por sí solos para definir a la autoridad bancocentralista ya que los diversos cometidos que ésta realiza se entrecruzan y relacionan de manera tan íntima que, según el punto de vista que se adopte, se destacará uno de ellos por encima de los demás, lo que no significa que ese sea el fundamental.

7. Continuación.

Por la razón apuntada, un sector de la doctrina ha optado por dar una noción del Banco Central en forma de enumeración de sus distintos cometidos, sin poner especial énfasis en ninguno de ellos. Sin embargo, no existe acuerdo para agrupar esos cometidos ni respecto a su número.

Así, Montagu Norman ⁽²⁹⁾, Gobernador del Banco Central de Inglaterra por más de veinticinco años, dice que el Banco Central "debe tener el derecho exclusivo de la emisión de billetes; debe ser la única vía por la que se canalice y se entregue a la circulación la moneda legal del país; debe llevar la cuenta de Tesorería, poseer las reservas monetarias de todos los Bancos de la nación, ser el agente a través del cual se lleven a cabo las operaciones financieras del Gobierno, tanto dentro del país como en el extranjero; realizará además las expansiones y contracciones del crédito que fueren necesarias, sin perjuicio de procurar, hasta donde sea posible, la estabilidad interior y exterior; por último, cuando resulte preciso, será la última fuente de la que pueda obtenerse el crédito necesario, mediante el redescuento de Letras y la concesión de anticipos sobre valores a corto término o efectos públicos".

A su vez el ya clásico De Kock ⁽³⁰⁾, que fuera Gobernador del Banco de la Reserva de Sudáfrica, considera al Banco Cen-

(29) Citado por VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, pág. 33.

(30) DE KOCK, M. H., *ob. cit.*, págs. 25 y 26.

tral como la cúspide del sistema monetario y bancario del país, atribuyéndole los siguientes cometidos:

"1. La regulación de la circulación monetaria de acuerdo con las necesidades económicas y del público en general, propósito para el cual se le concede, o el derecho de emitir billetes o, por lo menos, su monopolio parcial.

"2. El desempeño de funciones de banca general y de agencia de servicios en favor del Estado.

"3. La custodia de las reservas en efectivo de los bancos comerciales.

"4. La custodia y administración de las reservas metálicas y de divisas de la nación.

"5. La concesión de crédito, mediante redescuento o anticipos sobre colateral, a los bancos comerciales, los corredores y comerciantes en letras y otras instituciones financieras, y la aceptación general de la responsabilidad de prestamista de última instancia.

"6. La liquidación de saldos de compensación entre los Bancos.

"7. El control del crédito de conformidad con las necesidades económicas y con vistas a llevar a cabo la política monetaria adoptada por el Estado."

Más recientemente, tomando en cuenta múltiples antecedentes de Derecho Comparado, Aufricht ⁽³¹⁾ ha señalado como objetivos comunes a todo Banco Central la estabilidad monetaria, el crecimiento del nivel de empleo y el desarrollo de los recursos productivos del país ⁽³²⁾. En realidad, lo que hace este autor, más que una descripción de tareas, es una enunciación de fines o propósitos a alcanzar por la banca directriz mediante

(31) AUFRICHT, Hans, *La législation des Banques Centrales. Etude comparative*, Ed. Cujas, París, 1965, págs. 18 a 22. En sentido similar: DELL'AMORE, Giordano, *Le funzioni delle Banche Centrali*, Giuffré, Milano, 1968, págs. 31 y sigtes.

(32) Esta enumeración reviste particular interés por cuanto, con algunas adaptaciones, fue tomada por el Banco Central del Uruguay al proyectar su ley orgánica (art. 1º, inc. 2º). Ver: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la Reforma Financiera*. Montevideo, 1973, páginas 11, 28 y sigtes.; y *Antecedentes de la Reforma Financiera 1973-1974*. Montevideo, 1974, pág. 140.

te el empleo de los poderes jurídicos de que dispone para el desarrollo de sus cometidos específicos.

Hoy, el pensamiento moderno ⁽³³⁾ sostiene que la Banca Central es la médula de la estructura financiera en sus aspectos bancarios, monetarios y cambiarios, y que su propio obrar puede sintetizarse en los siguientes cometidos:

1. Control de los flujos y reflujos dinerarios, que deberán guardar una relación adecuada con las exigencias económicas; por ello se le confiere la exclusividad de la emisión y se le atribuyen facultades sobre la utilización de los instrumentos de política monetaria.

2. Ejecución del papel de Banca mayor y de agente financiero nacional.

3. Tesorero y administrador de las reservas áureas y de las monedas extranjeras de propiedad del Estado.

4. Asistencia crediticia a la banca privada, asumiendo los deberes de órgano financiero por excelencia.

5. Compensador de las deudas que se generan en las relaciones interbancarias.

Tales las funciones que se consideran inherentes a una Banca Central evolucionada y que es dable observar en muchos países, por lo que se puede decir que marcan la dirección de las modernas tendencias al respecto.

Desde nuestra óptica, ante la inexistencia de un arquetipo único de lo que es un Banco Central, pensamos que no es posible alcanzar una definición técnico jurídica que resulte comprensiva del amplísimo espectro de soluciones que muestra el Derecho Comparado. En cambio, creemos que es factible hacer algunas afirmaciones de carácter general.

En primer lugar, nos parece incuestionable el papel instrumental de la Banca Central en orden a la ejecución de la política económica gubernamental (*supra*, N° 3).

En segundo término, creemos que tanto desde el punto de vista orgánico (naturaleza jurídica, posición institucional, etc.) como desde el punto de vista material (cometidos o tareas asignadas y poderes jurídicos acordados para su eficaz desenvolvi-

(33) Ver: VERA MATURANA, Adolfo J., *ob. cit.*, págs. 118 y 119.

miento), toda precisión conceptual respecto a un Banco Central debe estar referida al Derecho positivo del respectivo país.

Las generalizaciones que formulan los autores —sea destacando un aspecto reputado esencial, sea enumerando sus fines o sus cometidos— resultan insuficientes en función de consideraciones de tiempo y lugar. No obstante, tienen el mérito de resultar ilustrativas en su conjunto de las características más salientes de un instituto en permanente y vertiginosa evolución.

8. Nuestro objeto de estudio.

En los párrafos anteriores hemos ubicado a la Banca Central en el contexto de la economía moderna, en la que el Estado interviene activamente replanteando en forma constante la tensión entre autoridad y libertad que subyace toda la temática del Derecho Administrativo.

No obstante, puesto que nuestro propósito es el análisis específico del Banco Central del Uruguay, focalizaremos el tratamiento del tema a la luz del Derecho positivo nacional, sin perjuicio de ilustrar en forma esquemática acerca de los principales regímenes que exhibe el Derecho Comparado, lo cual reviste particular interés en virtud de la actual internacionalización de la Banca y de las relaciones estables que mantienen los Bancos Centrales entre sí ⁽³⁴⁾.

Luego analizaremos el origen, la evolución y la organización de nuestra Banca directriz (visión estática), así como su funcionamiento (enfoque dinámico), al que encararemos a través del examen de las distintas competencias que tiene asignadas y de las potestades de que dispone para el eficaz desenvolvimiento de sus cometidos. Dicho análisis se circunscribirá al plano jurídico, prescindiendo de otras perspectivas científicas bajo las cuales es también posible considerar nuestro objeto.

(34) Tal es el caso del régimen de Convenios de Créditos Recíprocos vigentes entre los Bancos Centrales de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que constituye un verdadero "clearing" multilateral de saldos dentro del área.

CAPITULO II

LOS BANCOS CENTRALES EN EL DERECHO COMPARADO

9. Orígenes y evolución.

Es valor entendido que, de los Bancos Centrales actuales, el Riksbank de Suecia es el más antiguo, pues fue fundado en 1656. Sin embargo, el Banco de Inglaterra, nacido en 1694, fue el primer instituto de emisión en llegar a asumir los caracteres propios y específicos de la Banca Central, convirtiéndose por ello en un verdadero molde institucional.

En el transcurso del siglo XIX, se opera la difusión del instituto ⁽³⁵⁾ al verificarse en varios países un proceso de concesión a algún Banco existente del derecho exclusivo o principal de emitir, o producirse la fundación de un nuevo Banco emisor, de modo que también pueden citarse como precursores de la Banca central contemporánea los Bancos de Francia (1800), de los Países Bajos (1814), de Austria (1817), de Dinamarca (1818), de Bélgica (1850), de España (1856), de Rusia (1860), de Prusia (1875) y de Japón (1872), entre otros.

(35) Ver: FABBRINI, Luigi, *Rilievi su l'evoluzione storico-teorica de la Banca Centrale*, en Rivista Bancaria, Milano, 1953, Año IX, Nº 9-10, págs. 512 y sigtes. Para este autor, es posible distinguir cuatro períodos en la historia de la Banca Central: una primera fase está constituida por la aparición de los primeros Bancos Centrales y va desde los inicios del siglo XVIII hasta la segunda mitad del siglo XIX; la segunda etapa se caracteriza por la difusión del instituto y se extiende hasta 1929; la gran crisis de ese año abre el tercer período, en el cual se produce una notable evolución, tanto desde el punto de vista sustancial como formal; contemporáneamente, asistimos a un período de reforma de la Banca Central, de acuerdo con los nuevos principios de la teoría y política monetaria y con las condiciones propias de cada país.

En general, puede decirse que la tendencia del siglo pasado acusa una marcada intervención de los órganos gubernamentales del Estado en el manejo de los respectivos Bancos nacionales, aun cuando hacia 1870 y coincidiendo con la implantación en la mayor parte de los países europeos del patrón oro, disminuyó la presión gubernamental permitiendo a la Banca Central desenvolverse con cierta independencia. Ese proceso hacia una mayor libertad de los Bancos Centrales continuó a principios del siglo XX, y aunque sufrió un duro revés al iniciarse las hostilidades de 1914, acentuóse en la postguerra, recibiendo su consagración universal en la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas en 1920. En dicha reunión se proclamó solemnemente que los bancos y especialmente el Banco emisor, deberían librarse de la presión política y ser conducidos según sus prudentes directrices financieras.

Tales ideales, que resultaron inspiradores de la mayor parte de las leyes dictadas en el período, fueron abandonados al estallar la crisis económica mundial de 1929, que determinó su debilitamiento, y consiguientemente, un avance de la injerencia estatal en la Banca directriz. Al principio, esa intervención se manifestó en la participación en las utilidades, en la apropiación de los beneficios resultantes de la revaluación de la moneda y en la facultad de designar las autoridades del Banco. Pero, a medida que se fue consolidando la idea de que la moneda y el crédito bancario deben responder al interés de la economía nacional, se produjo un notable desarrollo de los Bancos Centrales y aumentó la corriente favorable a la nacionalización de los mismos.

Actualmente, a diferencia de la relativa uniformidad que caracterizó la reorganización de los Bancos Centrales durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales, se puede advertir una mayor diferenciación entre los países, en correspondencia con sus distintas condiciones históricas, geográficas, sociales, políticas y económicas. No obstante, es posible agruparlos en función de sus respectivos estatutos jurídicos, máxime si se tiene en cuenta la perceptible difusión de dos corrientes legislativas, una de inspiración inglesa y otra americana (36).

(36) Ver la clasificación en seis grupos y su caracterización, formulada por: FABBRINI, Luigi, *Caratteristiche dell'evoluzione della Banca*

10. Regímenes contemporáneos.

Puesto que no es nuestro propósito realizar una exposición minuciosa de los regímenes positivos de cada país —sobre lo cual existe una calificada bibliografía⁽³⁷⁾— sino ilustrar acerca de las soluciones más características que muestra el Derecho Comparado, dedicaremos los párrafos siguientes al estudio de los principales regímenes europeos, para aplicarnos luego a los sistemas más representativos de nuestro continente.

Como cuestión previa, merece destacarse, en cuanto a su designación, que los Bancos Centrales han recibido distintas denominaciones que obedecen, principalmente, a la época en que fueron creados y a su finalidad primordial. Así, en un principio, fueron calificados como Bancos de emisión o Bancos nacionales, por las facultades que les habían sido otorgados o por su naturaleza oficial. Luego, fueron caracterizados como Bancos de reserva a raíz de la función que en ese sentido les fue confiada. Finalmente, surge la denominación de Banco Central —utilizada por primera vez en ocasión de la creación del Banco Central de Chile, fundado en 1925—, la que alude no sólo a la posición de la institución sino también a sus objetivos básicos de regular el volumen monetario, custodiar los encajes y, en definitiva, supervisar la estructura financiera nacional. Aún hoy, muchos siguen individualizándose sólo por el nombre del país al que pertenecen.

11. El Banco de Inglaterra.

Tras una larga historia que se remonta a mediados del siglo XVIII⁽³⁸⁾, no es exagerado describir al Banco de Inglate-

Centrale nell'ultimo ventennio, en Rivista Bancaria, Milano, 1953, Año IX, Nº 11-12, págs. 651 y sigtes.

(37) Sin perjuicio de las obras generales dedicadas a la Banca Central, cabe citar las siguientes recopilaciones: KISCH, Cecil H. y ELKIN, W. A., *Central Banks*, Macmillan, Londres, 1932; BAIocco, Pedro J., *Regímenes bancarios*, Losada, Buenos Aires, 1948; AUFRICHT, Hans, *Le legislation des Banques Centrales. Etude comparative*, Ed. Cujas, París, 1965; TAMAGNA, Frank, *La Banca Central en América Latina*, CEMLA, México, 1963; y VARIOS, *Otto Banche Centrali Europee*, Giuffré, Milano, 1963.

(38) Ver más ampliamente: WATSON, Guy M., *El Banco de Inglaterra*, CEMLA, México, 1960, pág. 11 y sigtes.; y ANDREADES, A., *Histoire de la Banque d'Angleterre*, Ed. Rousseau, París, 1904, vol. I, pág. 97 y sigtes.

rra como eje y centro natural de la banca británica ⁽³⁹⁾, con amplia gravitación en el ámbito de los países del Commonwealth ⁽⁴⁰⁾.

A partir de la "England Bank Act" del 14 de febrero de 1946, el capital del Banco se convirtió en público, quedando la institución sometida al Gobierno y regulándose sus relaciones con el Tesoro y con los otros Bancos.

De acuerdo a dicha ley, la administración del Banco se encuentra en manos de la Junta de Directores, compuesta por un Gobernador, un Vice Gobernador y 16 Directores, todos nombrados por la Corona. Los Gobernadores son designados por períodos de cinco años en tanto que los Directores tienen un mandato de cuatro años, retirándose cada año cuatro de ellos, sin perjuicio de la posibilidad de ser reelectos.

En su organización interna, el Banco se divide en Departamentos, al frente de los cuales se ubica un funcionario de jerarquía que responde directamente ante los Gobernadores.

En cuanto a los cometidos que tiene asignados, puede decirse que son los siguientes ⁽⁴¹⁾:

- a) controlar el circulante que sirve de base al crédito y dirigir la emisión de billetes;
- b) actuar como Banco de banqueros y prestamista de última instancia;
- c) actuar como banquero del Gobierno y manejar la deuda pública;
- d) guardar y administrar las reservas de oro y divisas del Reino Unido; y
- e) asesorar al Gobierno en materia financiera.

Respecto a las relaciones con las entidades integrantes del sistema financiero, la "England Bank Act" de 1946 establece

(39) MACKENZIE, Kenneth, *ob. cit.*, pág. 3.

(40) Ver al respecto: PLUMPTRE, A. F., *Central Banking in the British Dominions*, University of Toronto Press, Toronto, 1940; SAYERS, R. S., *Banking in the British Commonwealth*, Clarendon Press, Oxford, 1952; SEN, S. N., *Central Banking in Undeveloped Money Markets*, Bookland Ltd., Calcuta, 1952; y ROWAN, *Le Banche Centrali nel Commonwealth británico*, en "Moneta e Credito", Roma, 1953, volumen VI, N° 23, págs. 283 y sigtes.

(41) WATSON, Guy M., *ob. cit.*, págs. 33 y 34.

que, si el Banco lo juzga necesario en interés público, podrá solicitar informaciones, impartir recomendaciones y, previa autorización del Tesoro, dar directrices dentro de ciertos límites.

Recientemente, mediante la aprobación de la "Banking Act" de 4 de abril de 1979, se confieren al Banco de Inglaterra amplios poderes de contralor sobre las instituciones bancarias, fundamentalmente con el propósito de proteger a los depositantes.

12. El Banco de Francia.

El Banco de Francia fue fundado el 18 de febrero de 1800 por Napoleón Bonaparte bajo el régimen de las sociedades por acciones entonces vigente. Por ley del 14 de abril de 1803 recibió el privilegio exclusivo de emitir billetes de banco dentro de los límites de París por un período de 15 años. Dicho privilegio fue luego extendido a toda Francia y prorrogado, aunque no se modificó la naturaleza de sociedad de Derecho privado que poseía originalmente el Banco ⁽⁴²⁾.

Fue recién por la ley de 2 de diciembre de 1945 que se operó su nacionalización: las acciones representativas del capital social fueron transferidas al Estado, que las detenta en propiedad. Al mismo tiempo, se instituyó un Consejo Nacional de Crédito, presidido por un Ministro designado por el Gobierno.

Actualmente, en virtud de la ley de 3 de enero de 1973 y su decreto reglamentario del 30 de enero del mismo año, el sistema se articula de tal modo que el Consejo Nacional de Crédito ejerce sus atribuciones por intermedio del Banco de Francia, cuyo Gobernador está facultado a dictar "instrucciones" destinadas a precisar a las entidades bancarias las modalidades de aplicación de las medidas emanadas del Consejo.

Por otra parte, dicho Gobernador es quien preside la Comisión de Control de Bancos, dotada de todos los poderes de investigación, control y disciplina ⁽⁴³⁾.

(42) Ver: PETIT, L. y VEYRAC, R. DE, *Le credit et l'organisation bancaire*, Recueil Sirey, París, 1938, págs. 430 y sigtes.; SERVAIS, E., *Banques d'emission. La Banque de France*, Librairie de droit et de jurisprudence, París, 1938, pág. 11 y MACKENZIE, Kenneth, *ob. cit.*, pág. 19 y sigtes.

(43) Ver: RODIERE, René y RIVES LANGE, Jean Louis, *Droit bancaire*. Dalloz, París, 1980, págs. 49 a 52.

En cuanto a la organización del Banco, corresponde indicar que su dirección y administración están confiadas a un Gobernador, asistido de dos Sub Gobernadores, nombrados por el Consejo de Ministros. Existe también un órgano pluripersonal denominado Consejo General, que cumple funciones deliberantes en cuestiones generales vinculadas a la operativa del Banco y aprueba los tratados y convenciones suscritos con otras instituciones bancarias o financieras extranjeras o internacionales.

Respecto a sus cometidos, además de privilegio emisor, el Banco de Francia es la institución que, dentro del marco de la política económica y financiera de la nación, recibe del Estado la misión de velar por la moneda, el crédito y el buen funcionamiento del sistema bancario. Sus operaciones pueden agruparse en tres categorías: las que realiza para prestar su concurso al Estado (anticipos, cuenta corriente del Tesoro, etc.), las relativas al oro y las divisas extranjeras, y todas las demás que su autonomía le permite (principalmente, descuentos y operaciones de mercado abierto).

13. El Banco de Italia.

El origen del Banco de Italia se remonta a la ley de 10 de agosto de 1893, por la cual tres Bancos privados, con estructura de sociedad anónima, fueron fusionados en un único organismo, al que se reservó la emisión ⁽⁴⁴⁾.

Su estatuto actual es el contenido en la ley de 11 de junio de 1936, con las sucesivas modificaciones aprobadas con posterioridad. De acuerdo al mismo, la doctrina ⁽⁴⁵⁾ lo considera un ente público dotado de los atributos definitorios de la Banca Central. Su organización interna está encabezada por un Consejo Superior presidido por un Gobernador, quien representa a la institución frente a terceros en todos los actos, contratos y negocios jurídicos.

(44) Ver: DI NARDI, Giuseppe, *Le banche di emissione in Italia nel secolo XIX*. Utet, Torino, 1953.

(45) GIANNINI, Massimo Severo, *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, en "Banca, Borsa e Titoli di Credito", 1949, II, págs. 360 y sigtes.

Respecto a sus cometidos ⁽⁴⁶⁾, corresponde destacar en primer término su carácter de instituto de emisión por concesión del Estado, que le ha transferido el ejercicio de su prerrogativa soberana de crear los medios legales de pago. En forma conexa, le compete al Banco de Italia la regulación del mercado y de la circulación monetarios, a través de la tasa de descuento, las reservas obligatorias, las operaciones de mercado abierto y la intervención del sistema de cambios, todo lo cual le permite, en definitiva, el gobierno del crédito. No obstante, debe tenerse en cuenta al respecto la intervención que también corresponde en la materia al Comité interministerial de crédito y al Ministro del Tesoro, quien tiene la responsabilidad política del "indirizzo" en el área económica, valiéndose del Banco de Italia como organismo asesor y ejecutor técnico de las políticas trazadas.

Por otra parte, en su carácter de institución directriz, es un verdadero Banco de los Bancos y también del Gobierno, al que financia a través de adelantos al Tesoro.

14. El Banco de España.

El actual Banco de España tiene su antecedente inmediato en el Banco Español de San Fernando fundado en 1829, pero sus orígenes se remontan a la creación del Banco Nacional de San Carlos acaecida el 2 de junio de 1782 ⁽⁴⁷⁾. Su denominación actual data de 1856 y, tras múltiples ajustes, su nacionalización integral se produjo por decreto ley de 7 de junio de 1962, por el cual el Estado adquirió las acciones que seguían en manos de los particulares.

En el régimen vigente, la autoridad en materia monetaria y crediticia corresponde al Gobierno, que la ejerce en forma de directrices cuya ejecución se encomienda al Ministerio de Hacienda, Banco de España e Instituto de Crédito Oficial ⁽⁴⁸⁾. Dentro de ese marco, las funciones del Banco quedan reducidas

(46) Ver: MOLLE, Giacomo, *La Banca nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffré, Milano, 1980, págs. 62 a 65.

(47) Ver: VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, págs. 266 y sigtes.

(48) MARTIN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco, *Derecho Administrativo Económico*. Ed. Pirámide, Madrid, 1974, pág. 77 y sigtes.

a la ejecución y el asesoramiento por lo que en determinada época llegó a cuestionarse su calidad de Banco Central ⁽⁴⁹⁾.

En su configuración jurídica, es una entidad de Derecho Público dependiente del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Está dirigido por un Gobernador, dos Sub-Gobernadores y varios Directores Generales, sin perjuicio de la existencia de dos órganos colegiados: el Consejo General y el Consejo Ejecutivo.

Los cometidos concretos que la normativa española asigna al Banco pueden sintetizarse del siguiente modo ⁽⁵⁰⁾:

- a) emisión de billetes;
- b) servicio de información de riesgos;
- c) operativa propia de un Banco de Bancos (en sus relaciones con las instituciones privadas);
- d) servicios de Tesorería del Estado y financiero de la Deuda Pública (en sus relaciones con el sector público);
- e) movimiento de los pagos exteriores y centralización de divisas y reservas metálicas; y
- f) cartera de valores.

15. El sistema de la Reserva Federal.

La historia de la banca en los Estados Unidos puede ser subdividida en tres períodos: el de la banca libre, que se extiende desde finales del siglo XVII hasta la aprobación del Acta de Banca Nacional en 1863; el de dicha Banca Nacional; y el iniciado en 1913 con la instauración del Sistema de la Reserva Federal ⁽⁵¹⁾.

En virtud del Acta de 1913, el país se dividió en doce grandes distritos de Reserva Federal, cada uno de ellos con su correspondiente Banco de la Reserva Federal. El capital inicial de cada Banco fue suscrito por los Bancos comerciales miem-

(49) OLARIAGA, Luis, *La política monetaria en España*. V. Suárez, Madrid, 1933, pág. 89.

(50) MARTÍN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco, *ob. cit.*, págs. 79 y 80.

(51) Ver: MANCKENZIE, Kenneth, *ob. cit.*, pág. 183 y sigtes.

bro del Sistema, de modo que estos se convirtieron en los dueños de verdaderas sociedades anónimas.

Los doce Bancos regionales, coordinados entre sí y bajo el control de la Junta de la Reserva Federal, con sede en Washington, cumplen las funciones de un Banco Central. Aunque el Banco de la Reserva es nominalmente una sociedad propiedad de los Bancos miembros del Sistema, en la realidad funciona como un organismo público, movido por fines de interés público más que de lucro ⁽⁵²⁾. Así, el gobierno de la moneda y del crédito funcionan con efectos similares a los logrados en los países estudiados precedentemente ⁽⁵³⁾.

16. Los Bancos Centrales Latinoamericanos.

En América Latina, el proceso de establecimiento de Bancos Centrales se manifiesta ya bien entrado el siglo XX. En opinión de Tamagna ⁽⁵⁴⁾, si bien es difícil dividir sistemáticamente ese desarrollo, parecen perfilarse tres etapas principales: una, formativa, en el período comprendido entre las dos guerras; otra, de reorganización y expansión, ubicada entre 1944 y 1955; y una tercera, de ajustes internos, a partir de 1956 ⁽⁵⁵⁾.

Dentro de la fase *formativa*, merece particular destaque la incidencia de las misiones Kemmerer en el establecimiento de los Bancos Centrales de Colombia (1923), Chile (1925), Ecuador (1927), Bolivia (1928), y Perú (1928). De ellos, estudiaremos este último a fin de ilustrar acerca de las características singularizantes del grupo.

Igualmente, corresponde señalar la colaboración de Sir Oto Niemeyer, alto funcionario del Banco de Inglaterra, en la creación del Banco Central de la República Argentina (1935)

(52) SAMUELSON, Paul, *Curso de economía moderna*. Aguilar, Madrid, 1973, págs. 331 y 332.

(53) Ver: SAYERS, R. S., *La Banca moderna* cit., pág. 137 y sigtes. Este autor realiza un interesante estudio comparativo de los regímenes inglés y norteamericano.

(54) TAMAGNA, Frank, *La Banca Central en América Latina*. CEMLA, México, 1963, pág. 65 y sigtes.

(55) Adviértase que las etapas señaladas coinciden aproximadamente con las tres últimas de las cuatro que identifica FABBRINI, Luigi, al estudiar la evolución general de la Banca Central (*supra*: nota 35).

y el asesoramiento del economista chileno Hermann Max en el establecimiento de los Bancos Centrales de Costa Rica (1936), Venezuela (1939) y Nicaragua (1941). De este segundo conjunto, nos ocuparemos en particular de los Bancos de Argentina y Costa Rica, este último como exponente de los impulsados por el doctor Max.

Finalmente, estudiaremos el Banco de México, creado en el año 1925, como ejemplo de la iniciativa nacional y en virtud de sus proyecciones en el área centroamericana.

Respecto a la *fase de reorganización y expansión*, cabe expresar que obedeció a la mayor injerencia estatal y a la necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los instrumentos de política monetaria y crediticia.

Por último, la *fase de ajustes internos*, que se inicia a mediados de la década del cincuenta, denota la preocupación por la promoción del desarrollo económico con el consiguiente ajuste de las estructuras a ese fin. En esta etapa del proceso latinoamericano se enmarca el nacimiento de nuestro Banco Central autónomo.

17. Banco Central de Reserva del Perú.

Los Bancos Centrales que se establecieron siguiendo el consejo de las misiones Kemmerer fueron organizados como instituciones semipúblicas y, además de sus funciones de emisión de billetes, se les atribuyó la facultad de regular el costo y el volumen del crédito y de actuar como banqueros del Gobierno y prestamistas de última instancia. Su principal instrumento de contralor fue el mecanismo del descuento.

Entre sus características más destacadas, pueden señalarse las siguientes ⁽⁵⁶⁾:

- a) propiedad por más de un tipo de accionistas;
- b) el órgano encargado de formular la política de estos Bancos era también de composición múltiple, con representación de las distintas clases de accionistas y de los intereses económicos o locales del país;

(56) Ver: TAMAGNA, Frank, *La Banca Central...* cit., págs. 69 y 70.

- c) regulación de las relaciones entre el Banco Central y el Gobierno, y de las operaciones con el público.
- d) protección de la liquidez; y
- e) fijación de altas reservas internacionales.

El Banco Central de Reserva del Perú fue creado en el año 1931 de acuerdo a los lineamientos indicados (57). Posteriormente, fue modificado al dictarse la ley orgánica de 29 de diciembre de 1941.

De acuerdo a la misma, la administración del Banco estaba en manos de un Directorio compuesto de nueve miembros, tres designados por el Presidente de la República, dos por los Bancos asociados (titulares de acciones de la Clase A), uno por los tenedores de acciones de la clase B (público en general), y tres en representación de la Sociedad Nacional Agraria, la Sociedad Nacional de Industrias y las Cámaras de Comercio respectivamente.

En cuanto a sus cometidos, la ley era sumamente minuciosa en su regulación, ajustándose a las pautas señaladas más arriba.

Cabe destacar que el contralor del sistema bancario, incluyendo al propio Banco Central, fue puesto por la ley de Bancos de 1931 (sucesivamente modificada hasta el presente) a cargo de la Superintendencia de Bancos, creada como una Dirección dependiente del Ministerio de Hacienda y dotada de amplias facultades.

La expiración de la carta orgánica del Banco Central de Reserva del Perú, a finales de 1961, motivó una revisión general de la ley y de la organización toda de la entidad, ya efectiva a partir del 30 de enero de 1962. El capital del Banco, formado anteriormente por aportaciones de los Bancos comerciales y del público, se constituyó con recursos del Estado. Por consiguiente, se puso fin a la representación de los particulares en el Directorio, asignándose su lugar a los Bancos de desarrollo. La nueva ley dispone también la constitución de un Comité Ejecutivo, integrado con un presidente, tres directores y un gerente

(57) Ver: Misión de Consejeros Financieros presidida por E. W. Kemmerer, *Proyecto de ley para la creación del Banco Central de Reserva del Perú junto con su Exposición de Motivos*. Lima, 1931.

general, considerado como el principal funcionario técnico, ejecutivo y administrativo del Banco.

Por otra parte, el requisito que le obligaba a mantener un encaje mínimo del 50 % en oro y divisas pagaderas en oro y plata, contra billetes en circulación y depósitos, fue sustituido por una exigencia más flexible según la cual, cuando dichas reservas descendían por debajo del 25 % del total de los billetes emitidos y de las obligaciones a la vista, el Directorio del Banco deberá elevar al Ministerio de Hacienda un informe en el que se analicen las causas de la disminución y se sugieran las medidas adecuadas para contrarrestarla.

18. El Banco Central de la República Argentina.

Si bien hasta el año 1935, en que se fundó el Banco Central de la República Argentina, no funcionó un organismo que concentrase los cometidos típicos de tal, es posible observar un esbozo de superestructura financiera que se desarrolló de manera bifurcada y asincrónica a través de la Caja de Conversión y del Banco de la Nación ⁽⁵⁸⁾, sin perjuicio de otros antecedentes que podríamos llamar remotos ⁽⁵⁹⁾.

La ley N° 12.155 de 28 de marzo de 1935 creó el Banco Central como una sociedad mixta, en la cual la presencia del Estado nacional como accionista no era esencial a su existencia. Por eso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que se trataba de una empresa bancaria mixta y *sui generis* ⁽⁶⁰⁾. Sus funciones —siguiendo las directivas de la misión Niemeyer— fueron sistematizadas en los siguientes rubros principales: regular los medios de pago, mantener la liquidez del crédito bancario, aplicar las disposiciones de la ley de Bancos re-

(58) VERA MATURANA, Adolfo J., *ob. cit.*, pág. 135 y sigtes.

(59) Ver al respecto: PRADOS ARRARTE, J., *Banco Central de la República Argentina*, en Apéndice II a la obra de DE KOCK cit., pág. 461 y sigtes.; OLARRA GIMENEZ, Rafael, *Evolución monetaria argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1976; BENELBAZ, Héctor Angel, *Evolución de la Banca Nacional*, en Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones, Buenos Aires, 1971, pág. 117 y sigtes.; MALACCORTO, *Antecedentes sobre la creación del Banco Central*, en "La Argentina: su posición y rango en el mundo", Buenos Aires, 1971, pág. 223 y sigtes.

(60) Ver: DIFRIERI, Jorge A., *Moneda y Bancos en la República Argentina*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1967, pág. 214.

lativas a política bancaria, y ser agente financiero y asesor del Gobierno nacional ⁽⁶¹⁾.

Tras una larga evolución, que reconoce varias y distintas etapas ⁽⁶²⁾, el régimen actual está dado por la ley N° 20.539 de 2° de octubre de 1973 y sus modificativas. Su artículo 1° define al Banco Central como una entidad autárquica de la Nación, gobernada por un Directorio compuesto por un Presidente, un Vicepresidente y diez Directores. Los dos primeros y seis de los Directores son designados por el Poder Ejecutivo en tanto que los cuatro restantes son los Presidentes de las entidades financieras oficiales de la Nación.

En cuanto a sus cometidos y atribuciones, pueden clasificarse en tres grupos ⁽⁶³⁾:

a) entre las funciones operativas, se destacan la emisión de instrumentos cancelatorios, el redescuento y la concesión de anticipos a las entidades financieras, la adquisición y enajenación de reservas aéreas o títulos oficiales, etc.;

b) respecto a los vínculos con la estructura financiera, se destacan las funciones de contralor, que alcanzan también a los Bancos oficiales; y

c) las relaciones con el Estado se materializan a través de vínculos crediticios y del papel que compete al Banco como agente financiero y asesor del Gobierno.

19. El Banco Central de Costa Rica.

Sin perjuicio del antecedente constituido por el Banco Internacional de Costa Rica, fundado como Banco del Estado en

(61) Ver más ampliamente: AISENSTEIN, Salvador, *El Banco Central de la República Argentina y su función reguladora de la moneda y del crédito*. El Ateneo, Buenos Aires, 1942, pág. 85 y sigtes.

(62) Ver al respecto: DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo Económico*. Astrea, Buenos Aires, 1979, tomo II, pág. 464 y sigtes. Este autor distingue cinco etapas: sistema privado (1935-1946), sistema de nacionalización (1946-1955), sistema mixto (1956-1973), sistema de nacionalización (1973-1977) y sistema mixto (a partir de 1977). Ver también: VILLEGAS, Carlos G., *Régimen legal de Bancos*, Depalma, Buenos Aires, 1978, págs. 80 y sigtes.

(63) Así: VERA MATURANA, Adolfo J., *ob. cit.*, pág. 159 y sigtes.

el año 1914 ⁽⁶⁴⁾, a impulso de las ideas del doctor Hermann Max se crea el Banco Nacional de Costa Rica por ley de 5 de noviembre de 1936.

Se trata de una institución pública autónoma, que se singulariza por su organización en tres Departamentos independientes entre sí: el Emisor, el Comercial y el Hipotecario, bajo la supervisión de una Junta Directiva General nombrada por el Poder Ejecutivo ⁽⁶⁵⁾.

Tras sucesivas reformas a las normas constitutivas del Departamento Emisor, se opera en 1950 la separación de éste del Banco Nacional para constituirse en el Banco Central de Costa Rica como institución independiente. Más tarde se dicta su ley orgánica, la cual, junto con la reguladora de la organización bancaria del país hacen operar todo el sistema bajo control gubernamental ⁽⁶⁶⁾.

20. El Banco de México.

Precedido por una rica tradición nacional ⁽⁶⁷⁾, el Banco de México fue constituido por ley de 28 de agosto de 1925 sin colaboración externa. Tras sucesivas modificaciones se dictó su ley orgánica, la que fue sancionada el 26 de abril de 1941 y sometida luego a varios ajustes ⁽⁶⁸⁾.

En cuanto a su organización, constituye una sociedad anónima cuyo capital está formado por acciones de dos tipos: las de la serie "A", que en todo tiempo deben representar el 51 % del capital y que sólo puede suscribir el Gobierno Federal, y las de la serie "B", que pueden ser suscriptas por las instituciones de crédito y el público.

La administración del Banco de México está a cargo de un Consejo de Administración compuesto por nueve miembros,

(64) Ver: SOLEY GUELL, Tomás, *Historia monetaria de Costa Rica*. Imprenta Nacional, San José, 1926.

(65) FACIO, Rodrigo, *La moneda y la Banca Central en Costa Rica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947, pág. 93 y sigtes.

(66) TAMAGNA, Frank, *ob. cit.*, pág. 76.

(67) Ver: RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín, *Derecho bancario*, Ed. Porrúa, México, 1973, pág. 20 y sigtes.; y BAUCHE GARCADIAGO, Mario, *Operaciones bancarias*, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 19 y sigtes.

(68) Ver al respecto: MARTINEZ OSTOS, Raúl, *El Banco de México*, en Apéndice I a la obra de DE KOCK cit., pág. 397 y sigtes.

cinco representantes de las acciones de la serie "A" y cuatro de la serie "B". Dicho órgano es el que designa al Director General, quien está encargado del gobierno del Banco y de la ejecución de las resoluciones del Consejo.

Sus principales funciones son la emisión de billetes y acuñación de monedas, el resguardo de las reservas, la actuación como agente financiero del Gobierno Federal, la regulación cualitativa y cuantitativa del crédito, y todas las demás que competen a un Banco Central moderno.

No obstante, la inspección y vigilancia de las entidades que conforman el sistema financiero competen a la Comisión Nacional Bancaria, regulada en el Título V y sus modificaciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 3 de mayo de 1941.

La importancia de la organización bancaria mejicana y su minuciosa legislación —verdaderos códigos de la materia— es singular por cuanto excede las fronteras territoriales de ese país y proyecta sus influencias en muchos países centroamericanos ⁽⁶⁹⁾.

21. Conclusión.

No obstante la diversidad de regímenes expuesta en cuanto a la naturaleza jurídica y organización de la Banca directriz en el mundo, la reseña realizada permite concluir en la *uniformidad* de fines y cometidos asignados por los distintos ordenamientos positivos a sus respectivos Bancos Centrales.

Por otra parte, la mayoría de las soluciones de Derecho Comparado esbozadas sucintamente en los numerales precedentes, fueron tomadas en cuenta al crearse el Banco Central del Uruguay y proyectarse su Carta Orgánica ⁽⁷⁰⁾. La circunstancia de que un texto legal de tanta importancia como el citado no haya adquirido aún vigencia entre nosotros resalta la importancia de tener en cuenta las modernas alternativas referidas, como *antecedente necesario* para la labor futura.

(69) Ver, por ejemplo, BOGRAN, Edmond L., *El Banco Central de Honduras*. Universidad Nacional de México, México, 1956, pág. 19 y sigtes.

(70) Ver: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la Reforma Financiera*. Montevideo, 1973, pág. 25.

Finalmente, cabe destacar que las diversas experiencias nacionales permiten observar algunos caracteres constantes que, por su condición reiterativa, expresan su validez y la dirección de las *modernas tendencias* en la materia. Tal es el caso de la creciente interdependencia entre los Bancos Centrales, el Gobierno y el sistema financiero en su conjunto.

CAPITULO III

EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

22. Génesis remota.

En el período colonial, entre los siglos XVI y XVIII, dominó en América Latina la influencia española y portuguesa. Así, se introdujeron los sistemas monetarios de los países metropolitanos y las monedas de oro y plata de la Corona circularon en las Colonias. A medida que las nuevas naciones fueron ganando su independencia en el curso del siglo XIX, se vieron forzadas a organizar sus propios sistemas bancarios y monetarios sobre la base de la emisión múltiple, en la que diversos Bancos privados, nacionales y extranjeros, recibieron el privilegio de emitir billetes.

Nuestro país no fue ajeno a ese proceso ⁽⁷¹⁾ hasta la sanción de la ley N° 3826 de 17 de julio de 1911, cuyo artículo 10 otorgó el "privilegio exclusivo de emitir billetes" al Banco de la República Oriental del Uruguay, creado por la ley N° 2480 de 4 de agosto de 1896 y considerado por la doctrina ⁽⁷²⁾ el primero de los bancos Centrales latinoamericanos.

Nacido como una sociedad por acciones de economía mixta, en los hechos fue siempre un ente público en virtud de que su

(71) Ver al respecto, la interesantísima y documentada obra de PIVEL DEVOTO, Juan E., *Los Bancos (1824-1868)*, Monteverde, Montevideo, 1976 y *Los Bancos (1868-1876)*, Monteverde, Montevideo, 1979.

(72) Así, TAMAGNA, Frank, *La Banca Central...*, ob. cit., pág. 65. En contra, DE KOCK, M. H., ob. cit., pág. 22. Curiosamente este último autor ubica la aparición de la Banca Central en nuestro país en 1924; sin embargo, no existe en ese año ninguna ley que permita inferir tal cosa, pudiéndose citar por afinidad de materia las leyes N° 7692 de 23 de enero de 1924 sobre acuñación de monedas y N° 7741 de 15 de julio de 1924, relativa a la distribución de utilidades del Banco de la República.

capital perteneció íntegramente al Estado, no concretándose nunca la suscripción privada ⁽⁷³⁾. Sin calificarlo institucionalmente, el legislador lo configuró como una persona jurídica dotada de amplísima descentralización, en evidente violación de la Constitución de 1830, de marcado corte unitario ⁽⁷⁴⁾.

Si bien alguno de sus cometidos permitían perfilarlo como un esbozo de Banco Central, a semejanza de lo que ocurre en otros países aún hoy (*supra*: Capítulo II, N° 17 y 20) el contralor de la Banca privada se encontraba centralizado en el Poder Ejecutivo a través de la Inspección Nacional de Bancos primero (ley N° 5403 de 27 de marzo de 1916) y de la Inspección General de Bancos y Sociedades Anónimas después (ley N° 6889 de 27 de febrero de 1919), cuyos cometidos fueron ampliados por la ley de Bancos N° 9756 de 10 de enero de 1938 ⁽⁷⁵⁾.

23. Antecedentes inmediatos.

La aprobación de la Carta Orgánica del Banco de la República por ley N° 9808 de 2 de enero de 1939 significó un paso muy importante en el proceso de atribución de funciones bancocentralistas a esa institución ⁽⁷⁶⁾.

(73) Para una síntesis de la evolución del Banco de la República Oriental del Uruguay, ver: SAYAGUES LASO, Enrique, *Derecho Administrativo*, 2ª parte. CED, Montevideo, 1961, tomo III, págs. 487 a 489.

(74) JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *La Constitución Nacional*, Medina, Montevideo, s/f., tomo VII, pág. 15; MENDEZ, Aparicio, *Régimen constitucional de los servicios autónomos en el Derecho uruguayo*, en "Estudios jurídicos en memoria de José Irureta Goyena", Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1955, pág. 426; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo II, pág. 144 y sigtes.; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo*, Acali, Montevideo, 1980, tomo 5, volumen 1, pág. 60.

(75) Acerca de la evolución del contralor de la banca privada nos remitimos a: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, págs. 51 a 57; CARVALHO, Edgardo, *Contralor de la actividad bancaria*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, N° 2-3-4, págs. 338 a 342; CAGNONI, José A., *Contralor de la actividad bancaria*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, N° 2-3-4, pág. 325 y sigtes.; y PEREZ FONTANA, Sagunto F., *El control de la banca privada en el Uruguay*, en Revista de Derecho Comercial Sociedades Anónimas, Año XXII, pág. 23 y sigtes.

(76) Ver más ampliamente: COUTINHO DE PRATO, Lía, *Funciones de Banco Central del Banco de la República*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año VI, N° 3, pág. 624 y sigtes.; y

Por dicha norma se le configuró como un Ente Autónomo compuesto de dos Departamentos separados: el Departamento Bancario y el Departamento de Emisión. Este último, dirigido por un Consejo Honorario de integración múltiple y dotado de independencia respecto al Directorio del Banco, tenía a su cargo la emisión de billetes, el gobierno del régimen monetario, y la supervigilancia y fiscalización de la Banca privada.

Ello permitió afirmar en 1944 al Ministro de Hacienda de la época, doctor César Charlone ⁽⁷⁷⁾, que el Banco de la República es un verdadero Banco Central "porque tiene de estas instituciones sus grandes privilegios: el monopolio de la emisión, la custodia y la administración de las reservas de oro, el redescuento, la compensación interbancaria de cheques, y hasta la condición de agente financiero del Estado. El hecho de que el Banco de la República realice operaciones en concurrencia con la Banca privada que muchos Bancos Centrales no realizan aunque hay otros que las ejercen, no le quita por cierto ese carácter".

Tales cometidos bancocentralistas fueron sustancialmente ampliados al reformarse la Carta Orgánica de 1939 en virtud de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964, que dotó al Departamento de Emisión de nuevos y más intensos poderes para el eficaz desenvolvimiento de sus tareas.

Sin embargo, la corriente doctrinaria mayoritaria ⁽⁷⁸⁾ se inclinó en nuestro país por la tesis según la cual el régimen legal del Banco de la República no permitía atribuirle caracteres de Banco Central ni sostener la racionalidad del régimen ban-

CAGNONI, José A., *El Banco Central del Uruguay*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 65, N° 10, págs. 252 a 255, y en "Estudios Jurídicos sobre la Administración Pública..." cit., páginas 83 a 88.

(77) Ver: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 178, pág. 508.

(78) Así, BELLAN, Oscar P., *Los Bancos Centrales*, Peña, Montevideo, 1937, págs. 63 y 128; ARAMENDIA, José Pedro, *El Estado y el Banco Central*, en Revista de Economía, Año III, N° 14, págs. 159 y 160; BERCHESE, Nilo R., *Regulación de los medios de pago*, en Revista de Economía, Finanzas y Administración, Año V, N° 4, pág. 351 y sigtes., y *La Banca Central y su función reguladora del crédito y la moneda*, Cámara Nacional de Comercio, Montevideo, 1947, págs. 15 y 16; y SUPERVIELLE, Bernardo, *La proyectada reglamentación de los Bancos en el Uruguay*, en Revista de Economía, Año II, N° 9, pág. 323.

cario y monetario. Se entendía que el Departamento de Emisión no podía ser llamado a cumplir las funciones que son propias de la Banca directriz porque estaba colocado en la órbita y bajo el dominio real del Departamento Bancario, por lo que el Banco no podía cumplir conjuntamente con eficiencia las funciones de rector del crédito y competidor comercial de las instituciones sometidas a su contralor, circunstancia que le mereció el calificativo de Banco "multifuncional" (79).

Ello determinó que se formularan a distintos niveles varios proyectos destinados a implementar la creación de un Banco Central autónomo, entre los que cabe destacar los siguientes (80): el preparado por Octavio Morató en el año 1935; los estructurados por Manuel Monteverde en 1935 y 1946; el presentado en la Cámara de Diputados por los Representantes del Partido Socialista en 1947; el elevado al Parlamento por el Poder Ejecutivo en 1949, a iniciativa del entonces Ministro de Hacienda, doctor Nilo Berchesi; el propuesto por el senador Brena en 1959; el preparado según las directivas del Ministro de Hacienda, Cr. Juan E. Azzini en 1960; y el del senador Giannola de 1965.

Asimismo, corresponde recordar las iniciativas de reforma constitucional posteriores a 1952 (81) y las deliberaciones producidas en el seno de la Asamblea General (82) que epilogaron con la aprobación de la Constitución plebiscitada el 27 de noviembre de 1966 y que entró en vigencia al año siguiente.

24. Creación.

Dentro de las innovaciones introducidas por la Carta de 1967 en la organización administrativa (83), y en particular, en

(79) TRIFFIN, Robert. *El Banco Central y la política monetaria en América Latina*, en Revista de Economía, Año I, Nº 5, pág 725.

(80) Ver más ampliamente: COUTINHO DE PRATO, Lía, ob. cit., págs. 642 a 647; BRUNO, José Luis, *El Banco Central en la Constitución Nacional*, en Temas Jurídicos, Nº 1, págs. 139 a 150; y PACCHIOTTI, Juan César, *Proceso y realidad del Banco Central del Uruguay*, en "Memoria 1967/68 del Banco Central del Uruguay", Montevideo, 1972, págs. 19 a 29.

(81) Ver: SILVA CENCIO, Jorge, *La descentralización por servicios en la Constitución de 1967*. FCU, Montevideo, 1971, págs. 5 a 14.

(82) Ver: ASAMBLEA GENERAL, *Publicación Informativa*. Montevideo, 1966, sesiones del 18, 19, 22, 23 y 24 de agosto de 1966.

(83) Ver: BARBE PEREZ, Héctor, *Aspectos administrativos en la*

el régimen de la descentralización por servicios ⁽⁸⁴⁾, se encuentra la creación de nuevos entes autónomos y, entre ellos, el Banco Central.

Al tenor del artículo 196 de nuestra Carta Fundamental, "Habrà un Banco Central de la República que estará organizado como Ente Autónomo y tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".

Complementariamente, la Disposición Transitoria H preceptúa que mientras no se dicte la referida ley, estará dirigido por un Directorio integrado en la forma prevista en la cláusula F (*infra*: N° 27) y tendrá los cometidos y atribuciones correspondientes al Departamento de Emisión del Banco de la República.

Puesto que ese cuerpo legislativo destinado a enmarcar las tareas y poderes del nuevo organismo no ha sido aún aprobado, la normativa bancocentralista se encuentra dispersa en un gran número de leyes, decretos y resoluciones que constituyen lo que ha dado en llamarse "Carta orgánica invisible" ⁽⁸⁵⁾.

Por otra parte, si bien la Constitución se refiere al nuevo Ente como "Banco Central de la República", debe advertirse que en virtud de la ley N° 13.594 de 6 de julio de 1967 se dispuso denominarlo "Banco Central del Uruguay" a fin de evitar las comprensibles confusiones derivadas de la evidente similitud con el nombre del Banco de la República Oriental del Uruguay en su uso vulgarmente abreviado. Además, es fácil advertir las dificultades que se plantearían en el orden de las relaciones internacionales del Banco si no se identificara el país al que pertenece.

reforma constitucional uruguaya. CEN, Montevideo, 1967, págs. 29 y sigtes. y 106.

(84) Ver: PRAT, Julio A., *Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados en la Constitución de 1967*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 19, pág. 99 y sigtes.; *Los Entes Autónomos en la descentralización funcional uruguaya*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971, pág. 155 y sigtes.; y *Derecho Administrativo* cit., tomo 5, volumen 1, pág. 141 y sigtes.; y SILVA CENCIO, Jorge, *La descentralización...* cit, pág. 20 y sigtes.

(85) PACCHIOTTI, Juan César, *ob. cit.*, pág. 29.

Quiere decir que estamos en presencia de un Ente con autonomía constitucionalmente garantizada⁽⁸⁶⁾, llamado Banco Central del Uruguay, cuya concreta actividad está confiada a la regulación legislativa, sin perjuicio de las normas constitucionales aplicables.

25. Naturaleza jurídica.

De acuerdo a lo expresado en el numeral precedente, surge con nitidez que, frente a la opción que muestran las distintas soluciones de Derecho Comparado (*supra*: Capítulo II) entre la subordinación y la independencia de la Banca directriz respecto a la persona pública Estado, nuestro país se inclinó por esta segunda alternativa al tipificarlo como *Ente Autónomo* (artículo 196 de la Constitución).

Sobre el particular, aunque parezca innecesario, resulta conveniente destacar la subsistencia de la figura "Ente Autónomo" en la Carta de 1967 y su distinción de los "Servicios Descentralizados", diferenciación que ha resultado un tanto enturbiada por la utilización en nuestro actual ordenamiento institucional de expresiones tales como "servicios descentralizados, incluidos los docentes" (Acto Institucional N° 2 de 12 de junio de 1976, artículo 6), "Entes Descentralizados en general" o "Servicios Descentralizados" en forma genérica (Acto Institucional N° 7 de 27 de junio de 1977, arts. 11 y 13).

En nuestra opinión, tal como lo expresáramos en anteriores oportunidades⁽⁸⁷⁾ al comentar las posiciones divergentes sustentadas por Méndez⁽⁸⁸⁾ y por la doctrina nacional mayorita-

(86) CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*. CECEA, Montevideo, 1971, tomo I, págs. 210 y 213.

(87) DELPIAZZO, Carlos E., *Incidencia del Acto Institucional N° 8 en la regulación general de los recursos administrativos*, en *La Justicia en Uruguay*, tomo LXXIX, págs. 4 a 6; y *Notas para una caracterización del recurso subsidiario de nulidad*, en "Estudios jurídicos en memoria de Oscar Arias Barbé", LJU, Montevideo, 1980, págs. 29 y 30.

(88) Opinión vertida en el seno del Consejo de Estado en oportunidad de discutirse la nueva Carta orgánica de la Administración de Ferrocarriles del Estado. Ver más ampliamente: FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *Marco normativo de la actual administración*, FCU, Montevideo, 1975, tomo III, págs. 126 y sigtes.; y ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo y FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *Actos Constitucionales vigentes en el Uruguay concordados y anotados*, Acali, Montevideo, 1978, págs. 134 a 137.

ria ⁽⁸⁹⁾, es clara la permanencia de la categoría "Ente Autónomo" y su distinción de la de "Servicio Descentralizado" aunque se han atenuado las diferencias entre ambas formas jurídicas.

Dado su carácter de Ente Autónomo, el Banco Central es una persona pública estatal. Así lo declara expresamente la precitada ley N° 13.594 al establecer que "es persona jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones". A mayor abundamiento, el artículo 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967, al remitirse al artículo 2 de la Carta orgánica del Banco de la República, retiera la misma solución. Pero aunque el legislador nada hubiera dicho, debe admitirse igualmente su personalidad jurídica ya que teniendo el Ente Autónomo plenos poderes para actuar, constituye un centro de administración independiente que actúa en el campo del Derecho como una unidad con vida propia ⁽⁹⁰⁾.

26. Continuación.

Dentro del género Ente Autónomo, el legislador ha calificado al Banco Central del Uruguay como un *Ente Autónomo comercial*, agregando que "podrá fijar y percibir comisiones por prestación de servicios, como retribución de las actividades que le hayan sido o le sean atribuidos por normas legales o administrativas" (artículo 24 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967).

En realidad, la inclusión de la institución directriz en "el dominio industrial y comercial del Estado" ⁽⁹¹⁾ resulta harto discutible ya que universalmente ⁽⁹²⁾ se ha distinguido entre

(89) Así, BARBE PEREZ, Héctor, *Aspectos administrativos...* cit., pág. 29 y sigtes.; PRAT, Julio A., *Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados...* cit., pág. 99 y sigtes., *Los Entes Autónomos en la descentralización...* cit., pág. 185; *Derecho Administrativo* cit., tomo 5, volumen 2, pág. 161; SILVA CENCIO, Jorge, *La descentralización...* cit., pág. 27 y sigtes.; CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público* cit., tomo I, pág. 213; y CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales* cit., págs. 75 y 76, notas 14 y 16.

(90) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo II, pág. 169.

(91) Acerca del mismo, nos remitimos a: PONCE DE LEON, Vicente, *El dominio industrial y comercial del Estado*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año II, N° 2, pág. 41 y sigtes.

(92) SAYERS, R. S., *La Banca Moderna* cit., págs. 27 y sigtes. y 77 y sigtes.

Bancos Centrales y Bancos Comerciales en atención a sus distintos objetivos. Mientras que estos últimos persiguen antes que nada obtener utilidades, a los primeros les interesan primordialmente los efectos que sus operaciones produzcan en el sistema económico.

Así lo ha establecido nuestra doctrina ⁽⁹³⁾ al señalar que el Banco Central no fue creado con un fin comercial de intermediación profesional en el dinero y el crédito sino de contralor y regulación, de modo que su actividad fundamental es la normativa y no la comercial, que resulta residual o lateral.

Sin embargo, debemos coincidir con Jiménez de Aréchaga ⁽⁹⁴⁾ en que tradicionalmente los Bancos del Estado han sido considerados en nuestro país entre los institutos que integran "el dominio industrial y comercial del Estado". A juicio del destacado maestro, "podrán ser otras las conclusiones de la teoría económica o de la doctrina acerca de los Bancos. Podrá la doctrina considerar, por ejemplo, que el Banco de Seguros del Estado no es, técnicamente, un Banco; no obstante, lo es bajo el punto de vista de nuestro Derecho Constitucional, que es lo que nos interesa".

Por otra parte, un argumento de texto avalaría la calificación realizada por el legislador. En tal sentido, señala el citado autor que la Sección XI de la Constitución está dividida en dos capítulos: el primero, que trata del dominio industrial y comercial del Estado (artículos 185 a 201) y el segundo, que se refiere a los entes de enseñanza (artículos 202 a 205). La creación del Banco Central por el artículo 196, ubicado dentro del primer capítulo, inclina a pensar que para nuestra Carta, cualesquiera sean las reservas de la doctrina, el Banco Central integra el dominio industrial y comercial del Estado.

Del carácter de Ente Autónomo comercial se deriva que sus servicios no son gratuitos, no obstante lo cual el legislador

(93) Así, CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público* cit., tomo I, pág. 214; y CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Régimen legal de los intereses* cit., pág. 32.

(94) JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *Naturaleza jurídica del Banco de Previsión Social y régimen presupuestal que le es aplicable*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 68, Nº 2, páginas 37 y 38.

ha preferido aclararlo expresamente a fin de evitar discusiones en torno al punto ⁽⁹⁵⁾.

27. Directorio.

De acuerdo a lo establecido por las Disposiciones Transitorias F y H, el Directorio del Banco Central del Uruguay estuvo integrado originalmente por cinco miembros designados en la forma prevista en el artículo 187 de la Constitución, vale decir, por el Poder Ejecutivo actuando en Consejo de Ministros, previa venia del Organismo Legislativo otorgada por tres quintos de sus componentes sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas de los candidatos.

No obstante, a partir de la ley N° 14.173 de 12 de marzo de 1974, se encuentra regido por un Directorio de tres integrantes (artículo 1°), dotado de "facultades de amplia, franca y general administración" (artículo 6 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, por remisión del artículo 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967).

Al tenor del artículo 4 de la Carta Orgánica del Banco de la República (aplicable en virtud de la remisión antedicha), los Directores del Banco Central deberán tener más de veinticinco años de edad; estar en ejercicio de la ciudadanía natural o legal, en este caso con cinco años al menos de antigüedad; no ser Directores de otros Bancos; no pertenecer dos de ellos a la misma sociedad mercantil o civil; ni hallarse en estado de quiebra o de cesación de pagos o de concursado civilmente.

Para el caso de tener que integrarse el Directorio por acefalía temporaria de alguno de sus cargos, son de aplicación las normas generales contenidas en las leyes Nros. 14.151 de 7 de febrero de 1974 y 14.173 de 12 de marzo de 1974, que habilitan al Poder Ejecutivo a suplir transitoriamente a los Directores de Entes Autónomos con miembros de los Directorios de otros Organismos, teniendo en cuenta preferentemente los de naturaleza análoga ⁽⁹⁶⁾.

(95) Ver: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la Reforma Financiera* cit., pág. 45.

(96) Ya la Carta Orgánica del Banco de la República contenía una solución similar en su art. 8, a cuyo tenor "en los casos de requerirse quórum especial y en que por acefalía o ausencia, no sea posible obte-

Cabe agregar que los Directores del Banco Central están exentos del principio general de responsabilidad en caso de resoluciones ilegales adoptadas en ausencia a la sesión respectiva o disentimiento fundado asentado en acta, en cuyo caso ésta deberá ser elevada al Poder Ejecutivo (artículo 7 de la ley número 9808).

Po rlo demás, rigen las normas constitucionales de carácter general contenidas en la Sección XI de la Carta y, en particular, las relativas al contralor de conducta y apreciación de gestión al terminar los respectivos mandatos.

28. Organización interna.

No obstante su carácter descentralizado en forma de Ente Autónomo, desde el punto de su organización interna, el Banco Central del Uruguay configura un sistema centralizado en virtud de poseer un órgano central único —el Directorio— y estar regido por el principio de jerarquía ⁽⁹⁷⁾. En consecuencia, los órganos y funcionarios que lo integran se encuentran vinculados unos a otros de tal manera que en definitiva todos dependen del jerarca, subordinación indispensable para asegurar la unidad de acción del conjunto ⁽⁹⁸⁾.

Quiere decir que el Directorio reúne los tres elementos básicos que definen a la jerarquía ⁽⁹⁹⁾: el *poder de mando*, a través del cual dirige la actuación de los inferiores; la *concentración funcional*, proveniente de su titularidad de la competencia del sistema; y los *poderes jurídicos*, que le permiten cumplir cabalmente los cometidos que tiene asignados.

nerlo y a ese solo objeto, el Directorio, a su pedido, podrá ser integrado con un miembro del Directorio de uno de los Bancos Oficiales, designado por el Poder Ejecutivo...".

(97) Ver: MENDEZ, Aparicio, *Sistemas orgánicos*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973, tomo I, pág. 57 y sigtes. y *La descentralización. Concepto y caracteres*, en "Estudios de Derecho Administrativo", Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo I, pág. 243.

(98) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, págs. 214 y 216.

(99) Ver más ampliamente: MENDEZ, Aparicio, *La jerarquía*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973, págs. 37 y sigtes., 63 y sigtes, y 103 y sigtes.

No obstante, en la práctica, existen una serie de institutos que atenúan esa concentración sin comprometer al sistema. Son las llamadas *modalidades de la centralización*, que constituyen alteraciones funcionales que refieren a la competencia y no a los poderes propios del jerarca como tal.

Entre ellas, cabe mencionar en primer lugar la autonomía técnica o natural, en virtud de la cual los asesores del Banco poseen un margen amplio de discrecionalidad para emitir opinión ⁽¹⁰⁰⁾. De lo contrario, resultaría imposible o carecería de sentido el desempeño de su función técnica.

En segundo término, corresponde señalar la imputación de funciones, por medio de la cual el Directorio, a través de instrucciones de servicio, órdenes o reglamentos jerárquicos, asigna o imputa a sus funcionarios dependientes el ejercicio de determinadas tareas.

En tercer lugar, al menos en línea teórica, sería posible la desconcentración, que implica la atribución a un subordinado de un poder propio de decisión en una materia determinada —en forma exclusiva o compartida, según sea privativa o no privativa ⁽¹⁰¹⁾—, mediante una regla objetiva de derecho ⁽¹⁰²⁾.

Finalmente, siendo el Banco Central del Uruguay un organismo que de acuerdo a la Constitución tiene determinada

(100) Acerca del concepto de dictamen y sus clases, nos remitimos a: DELPIAZZO, Carlos E., *Tribunal de Cuentas*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1982, pág. 79 y sigtes., y bibliografía allí citada.

(101) CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Delegación de atribuciones*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 69, Nros. 1-2. págs. 16 a 20.

(102) En nuestra doctrina no existe acuerdo acerca de la posibilidad de desconcentrar por vía reglamentaria. En sentido afirmativo se han pronunciado: CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. *La delegación de atribuciones en la Constitución uruguaya*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Nº 19, pág. 149; BARBE PEREZ, Héctor, *Aspectos administrativos...* cit., pág. 100; CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Delegación...* cit., pág. 18; y FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *Algunas reflexiones sobre la nueva organización de la Dirección General Impositiva*, en Revista del Colegio de Abogados del Uruguay, tomo IX, pág. 8, y *La estructura orgánica del sistema público estatal de la seguridad social y su funcionamiento*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año III, Nº 2, pág. 48, nota 46. En contra: MENDEZ, Aparicio, *Sistemas orgánicos* cit., pág. 197 y sigtes., y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 2, pág. 193 y sigtes., nota 175.

su competencia por vía legal, nada impide que su Directorio pueda recibir del legislador la potestad de delegar ⁽¹⁰³⁾.

Al no haberse dictado aún la ley orgánica prevista por el constituyente, la estructura interna del Banco está dada a través de normas presupuestales y jerárquicas que, de acuerdo a los principios esbozados precedentemente y a las necesidades del servicio, han ido conformando su actual organización, que permite reconocer distintos grados en cada una de las líneas jerárquicas que nacen del Directorio ⁽¹⁰⁴⁾.

29. Funcionarios.

La estructura orgánica referida precedentemente se encuentra animada por los funcionarios como elementos imprescindibles para el desarrollo de los cometidos que el Banco tiene asignados. El régimen jurídico aplicable a los mismos en cuanto tales, está contenido en la Constitución, en distintas leyes, en el estatuto respectivo y en reglamentos administrativos.

Dentro de la multiplicidad de estatutos formales previstos por nuestra Carta ⁽¹⁰⁵⁾, los Entes Autónomos comerciales o industriales deben proyectar el estatuto para sus funcionarios elevándolo al Poder Ejecutivo para su aprobación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 63 ⁽¹⁰⁶⁾. No obstante, en el caso del Banco Central, el mismo no se ha dictado hasta el presente por lo que son de aplicación las demás disposiciones relativas al tema

(103) CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Delegación...* cit., pág. 33; y CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *La delegación...* cit., pág. 188.

(104) Cabe destacar que el Decreto N° 613/967 de 12 de setiembre de 1967 declaró aplicables al Banco Central, hasta tanto sea aprobado su Reglamento General, las normas administrativas que se refieran al Banco de la República, en cuanto correspondan a sus competencias y atribuciones, especialmente el Decreto de 7 de agosto de 1942 y sus modificativos.

(105) CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *El régimen de los funcionarios en la Constitución uruguaya*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 65, N° 11-12, pág. 227 y sigtes.

(106) Ver: SACCHI, Carlos N., *La aprobación del Poder Ejecutivo en el estatuto de los funcionarios de los Entes del artículo 63 de la Constitución*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 72, Nros. 5 a 10, pág. 169 y sigtes., y *Consideraciones sobre la interpretación del artículo 63 de la Constitución*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, N° 1 a 7, pág. 86 y sigtes.

indicadas precedentemente, con las modificaciones de fondo que resulten de su encuadramiento en la normativa constitucional vigente.

Sin perjuicio de lo expresado, dada la naturaleza jurídica del organismo en examen, es de principio que compete a su Directorio el nombramiento de los funcionarios de su dependencia y el ejercicio de las potestades disciplinarias hasta el grado máximo (destitución), debiendo señalarse que, no tratándose de funcionarios de la Administración Central ni de las Administraciones Municipales, no gozan de la garantía de la inamovilidad.

30. Régimen patrimonial.

Como lógica consecuencia de su personalidad jurídica, el Banco Central del Uruguay no sólo necesita contar con recursos humanos sino también con medios económicos que le permitan encarar sus actividades.

Así, el artículo 20 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967 dispuso que su *capital inicial* estaría constituido con los aportes que el Estado haya realizado hasta esa fecha en los organismos de crédito internacional en los que tenga participación, y con las utilidades líquidas que el Directorio resuelva capitalizar.

En cuanto a los *bienes inmuebles* que requiera para el funcionamiento de sus oficinas, se declaran expropiables por causa de utilidad pública, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939 (en virtud de la remisión contenida en el artículo 22 de la precitada ley N° 13.608).

Por otra parte, goza de varios *privilegios*. Así, se establece que "el Banco Central del Uruguay estará exento de toda clase de tributos y gravámenes, aun de aquellos previstos en leyes especiales" (artículo 25 de la ley N° 13.608).

Igualmente, posee la prerrogativa de constituir título ejecutivo las liquidaciones aprobadas por el Directorio para el cobro de multas cuya aplicación le haya conferido la ley (artículo 41 de la ley N° 13.608).

Respecto al *régimen presupuestario* aplicable, corresponde formular una doble consideración.

En un enfoque dinámico, tratándose de un Ente Autónomo calificado como comercial por el legislador (*supra*: N° 26), el procedimiento para la sanción de su presupuesto es el establecido en el artículo 221 de la Constitución, que prevé su preparación por el propio Ente y su aprobación por el Poder Ejecutivo ⁽¹⁰⁷⁾. Seguramente, esta fue una de las condicionantes que más incidió en la atribución del carácter de comercial al Banco Central, a fin de evitar el mecanismo de aprobación legislativa previsto en el artículo 220 y considerado incompatible con su especialidad ⁽¹⁰⁸⁾.

Desde el punto de vista estructural, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el decreto N° 452/967 de 25 de julio de 1967, el cual, coincidiendo con la doctrina que estudió el punto ⁽¹⁰⁹⁾, estableció que los Entes industriales y comerciales del Estado elaborarán sus presupuestos en base a la metodología del presupuesto por programas ⁽¹¹⁰⁾.

(107) SACCHI, Carlos N., *El presupuesto de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado industrial o comercial es un acto administrativo dictado por el Poder Ejecutivo*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 71. Nros. 6 a 10, págs. 131 a 133.

(108) Ver: PEIRANO FACIO, Juan Carlos, *Deuda Pública y Presupuesto*. FCU, Montevideo, 1976, pág. 121 y sigtes.

(109) Así: BERCHESE, Nilo R., *Presupuestos del Sector Público del Uruguay en la Constitución vigente*, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, Montevideo, 1967, N° 28, pág. 51, y sigtes.; BRUNO, José Luis, *El Banco Central...* cit., págs. 161 a 163; y SILVA CENCIO, Jorge, *La descentralización...* cit., págs. 83 y 84.

(110) Sobre el punto, nos remitimos a: TORRES HERMIDA, José, *Presupuesto por Programa*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1975; y RIAL, Lionel O., *El presupuesto por programas en el Uruguay: reseña y evaluación crítica*, Universidad de la República, Montevideo, 1981.

CAPITULO IV

COMPETENCIA DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

31. Enfoque dinámico.

Tras el estudio estático de nuestro Banco Central realizado en el Capítulo precedente, corresponde visualizarlo en el dinamismo de su actividad, que se expresa a través del ejercicio de la competencia que tiene legalmente asignada.

En nuestro Derecho positivo no existe una definición genérica de la competencia bancocentralista, por lo que su análisis debe encararse a partir de la sistematización de la frondosa y dispersa legislación relativa al Departamento de Emisión del Banco de la República (en virtud de la remisión contenida en la Disposición Transitoria H de la Constitución), sin perjuicio de toda la normativa posterior a la creación del Banco Central.

No obstante, interesa destacar desde ya el papel instrumental que desempeña en nuestro país el referido Ente en el marco de la economía en su conjunto (*supra*: Capítulo I, números 3 y 5), cuya dirección está a cargo del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas, al que compete "la conducción superior de la política nacional en materia económica y financiera y del comercio", así como "la coordinación y el contralor de la planificación económica y de su ejecución" (artículo 4, ordinales 1 y 2 del decreto N° 574/974 de 12 de julio de 1974). Ello nos obliga a formular algunas consideraciones acerca de la autonomía de nuestra Banca directriz y sus relaciones con el Gobierno Central.

32. Autonomía, coordinación y contralor.

Tradicionalmente, se ha encarado a la autonomía como el grado máximo dentro del proceso de descentralización administrativa, el cual gira alrededor de dos elementos fundamentales: por un lado, el traspaso de poderes de administración a los órganos descentralizados, y por otro lado, el contralor que la autoridad central ejerce sobre dichos órganos ⁽¹¹¹⁾. Cuando la transferencia de poderes de administración es total y el contralor se reduce al mínimo, estamos en presencia de la descentralización autonómica.

En tal hipótesis, a partir de los textos constitucionales, se ha puesto énfasis en la importancia de la coordinación por parte del Poder Ejecutivo de la actuación de los Entes descentralizados en consideración a la unidad que importa el todo Estado, sin comprometer el poder propio de decisión que es atributo de las autonomías ⁽¹¹²⁾.

Quiere decir que el Poder Ejecutivo, mediante la utilización de las potestades de contralor y coordinación que la Constitución pone en sus manos, puede observar por inconveniente la gestión o los actos del Ente Autónomo Banco Central del Uruguay, llegando incluso a suspender los actos observados y, si su observación fuera desatendida, a disponer las rectificaciones, correctivos o remociones que considere del caso, estando a lo que resuelva el Órgano Legislativo (artículo 197 de la Carta). A través de tales instrumentos podrá imponerle la adecuación a la política que ha formulado y evaluar su cumplimiento, a fin de hacer efectiva la unidad de la acción estatal ⁽¹¹³⁾.

(111) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, pág. 233 y sigtes.

(112) Ver: BRITO, Mariano R., *La coordinación de la descentralización administrativa. Disposiciones que la regulan*, en "Estudios jurídicos sobre la Administración Pública que surge..." cit., pág. 61 y sigtes.; BARBE PEREZ, Héctor, *Aspectos administrativos...* cit., pág. 26 y sigtes.; y MENDEZ, Aparicio, *Régimen constitucional de los servicios autónomos en el Derecho uruguayo* cit., pág. 443 y sigtes., y *Teoría del Órgano*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971, pág. 148 y sigtes.

(113) Así: GIORGI, Héctor, *La nueva Administración...* cit., página 78; y CAJARVILLE PELUFFO, Juan P. *El Poder Ejecutivo como conductor...* cit., pág. 92, y *Régimen jurídico administrativo de la industria eléctrica*, Acali, Montevideo, 1979, pág. 26 y sigtes.

Revolucionando el enfoque clásico del tema, se ha sostenido *recientemente* en nuestro país ⁽¹¹⁴⁾ que la descentralización configura un sistema orgánico compuesto, integrado por dos sistemas simples denominados primario y secundario, de modo que el grado o intensidad de la misma no depende de las relaciones entre el contralor y el poder propio de decisión de dos Administraciones contrapuestas, sino del ejercicio armónico de las relaciones, más amplias, entre los dos sistemas simples.

De acuerdo a esta concepción, el contralor del Poder Ejecutivo —sistema primario— respecto al Banco Central del Uruguay —sistema secundario ⁽¹¹⁵⁾— edictado en el precitado artículo 197 de la Constitución, se desarrolla en dos etapas: la primera (observaciones y suspensión de los actos observados) se desenvuelve internamente en el ámbito del sistema compuesto, trabándose la relación entre los respectivos órganos centrales de ambos sistemas simples; la segunda tiene lugar externamente y se abre con la comunicación al **Organo Legislativo** de las decisiones adoptadas (rectificaciones, correctivos y remociones), quedando en manos de éste la resolución final. Así, cerrado el procedimiento interno se clausura el control de descentralización para comenzar el control de la descentralización. Mientras que aquél persigue dentro del sistema compuesto la regularidad de la gestión del secundario, éste tiene por objeto, fuera de él, la regularidad funcional del sistema compuesto.

33. Continuación. Nuestra opinión.

A nuestro juicio, cualquiera sea la postura doctrinal que se sostenga, es evidente que la autonomía del Banco Central no puede aparejar su absoluta independencia al punto de significar una verdadera dislocación de la actividad estatal. Tal como lo revela la evolución del Derecho Comparado (*supra*: Capítulo II, Nº 9), la tendencia actual en la materia marca una

(114) MENDEZ, Aparicio, *La descentralización...* cit., pág. 231 y sigtes.

(115) El sistema secundario lleva la representación del compuesto y, con ella, el nombre. La norma creadora denomina al sistema —en el caso, Banco Central del Uruguay— en consideración a la competencia material del secundario.

creciente subordinación de la Banca Central a las directivas del Poder Ejecutivo.

En tal sentido, los dos puntos de vista reseñados contribuyen a poner de manifiesto el papel del Poder Ejecutivo como conductor y orientador de políticas, particularmente en el ámbito del dominio industrial y comercial del Estado, mediante el ejercicio de las potestades de contralor y coordinación indicadas, las que, pese a su intensidad, no suponen el sometimiento de las Administraciones autónomas a su jerarquía.

En nuestra opinión, la habilitación constitucional al Poder Central para que aprecie la "inconveniencia" de la actuación de dichos Entes introduce la posibilidad del contralor del mérito y, consiguientemente, destaca la función directiva de ese Poder en cuanto obliga a los referidos Entes a tener en cuenta para el futuro los criterios establecidos. Al respecto, corresponde señalar —siguiendo a la más prestigiosa doctrina⁽¹¹⁶⁾— que una de las características definitorias de los llamados actos de directiva es que no producen el deber de actuar conforme a su contenido sino tan sólo de considerarlo como una orientación a seguir, por lo que su incumplimiento no afecta la legalidad sino el mérito de la gestión de aquellos a quienes se dirige.

Por otra parte, a los mecanismos indicados pueden agregarse otros factores que coadyuven a la coincidencia básica de orientaciones entre el Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos: es aquél quien, con venia parlamentaria, designa a los miembros de sus Directorios, pudiendo evaluar en esa oportunidad la convergencia de criterios; y es a él a quien le compete la aprobación de los respectivos presupuestos por programa, preparados en atención al logro de determinados objetivos⁽¹¹⁷⁾.

(116) Así: BACHELET, Vittorio, *La attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, pág. 97 y sigtes.; BARBE PEREZ, Héctor, *Organos y actos de coordinación*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XVII, Nros. 2-3-4, págs. 232 y 233; CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *El Poder Ejecutivo como conductor...* cit., pág. 85; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 3, volumen 2, pág. 63.

(117) CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *El Poder Ejecutivo como conductor...* cit., págs. 92 y 93.

34. Competencia del Banco Central.

En el caso del Banco Central del Uruguay, como en el de la mayoría de los Entes Autónomos, nuestro Derecho positivo no distingue la competencia de la persona pública y la de su órgano directivo, fundamentalmente porque ambas prácticamente coinciden y los principios que las regulan son comunes. No obstante, desde el punto de vista teórico, la distinción es necesaria y contribuye a aclarar muchas cuestiones.

Bajo la óptica tradicional, la competencia se entiende asignada al Ente y ejercida por su Directorio, que posee todos los poderes de administración en la materia que constituye la especialidad del organismo.

En el reciente enfoque de Méndez (*supra*: N° 32), la competencia del sistema orgánico descentralizado (compuesto) se forma con la suma de las competencias de los sistemas (simples) que lo integran. Así, el sistema primario aparece como la fracción o parte del central con competencia descentralizada, la que no se reduce al ejercicio de la función de contralor sino que se completa con funciones de coadministración y gestión directa. A su vez, el sistema secundario —que es el que configura y expresa físicamente la descentralización— asume las funciones activas de la competencia del sistema compuesto, es decir, las que la doctrina clásica identifica como propias del organismo descentralizado.

Si bien ambos puntos de vista ofrecen un adecuado marco teórico para el estudio de la competencia de los organismos descentralizados, los datos fundamentales a tener en cuenta los suministra el Derecho positivo.

En el caso del Banco Central del Uruguay, el constituyente ha sido sumamente parco, limitándose a señalar que “tendrá los cometidos y atribuciones que actualmente corresponden al Departamento de Emisión del Banco de la República Oriental del Uruguay” (Disposición Transitoria H), sin perjuicio de los “que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara” (artículo 196).

Los dos textos referidos no ilustran positivamente acerca de la competencia del nuevo Ente sino que adoptan la técnica de remisión a la ley: en el primer caso, a la carta orgánica del Banco de la República y sus modificaciones, y en el segundo,

a la ley que se dicte en el futuro. No obstante, importa destacar la distinción que expresamente formulan ambas normas bajo examen, al diferenciar entre “cometidos” (tareas) y “atribuciones” (potestades) como elementos integrantes del concepto de competencia.

Quiere decir que la mayor o menor extensión del campo de actuación del Banco Central es de resorte de la ley, por lo que la investigación a realizar debe partir de ella a pesar de las dificultades que apareja la dispersión normativa existente en la materia. Tal circunstancia obliga a su sistematización, como cuestión previa a todo análisis.

35. Clasificación.

Partiendo de la distinción entre la *materia* y los *poderes jurídicos* como elementos determinantes de la competencia, dedicaremos los párrafos siguientes al estudio de las tareas que nuestro Banco Central tiene a su cargo (*infra*: Capítulo V); para abordar luego las variadas potestades de que ha sido dotado para el eficaz desarrollo de sus actividades (*infra*: Capítulo VI).

Respecto a los *cometidos* de la Banca Central, puede afirmarse sin temor a exageración que existen tantas clasificaciones como autores se han ocupado del tema. Por otra parte, según se dijo (*supra*: Capítulo I, Nros. 6 y 7), son variadas las caracterizaciones formuladas por la doctrina, a la vez que las fórmulas de Derecho positivo distan de ser uniformes entre los distintos países (*supra*: Capítulo II, Nº 9).

Frente a tal disparidad de criterios y soluciones, nos ha parecido conveniente agrupar los cometidos bancocentralistas en función de su importancia y afinidad. Partiendo del supuesto de que las clasificaciones no son verdaderas ni falsas sino útiles o inútiles y con el ánimo de ser claros más que originales, dividiremos en cuatro Secciones el estudio de las actividades asignadas a nuestro Banco Central, dedicando cada una de ellas al análisis de su competencia en relación con el régimen monetario, con el sistema financiero, con el Estado y con el exterior ⁽¹¹⁸⁾.

(118) Se trata de un planteo similar al contenido en varios anteproyectos de ley orgánica de nuestro Banco Central. Ver: BANCO CEN-

En cuanto a los poderes jurídicos que la ley asigna al Banco Central para que pueda cumplir eficazmente sus cometidos, corresponde señalar en primer término la potestad normativa o reglamentaria, a la que se añaden las potestades de contralor y punitivas tendientes a asegurar el cumplimiento de las disposiciones relativas al sistema financiero. Todo ello sin perjuicio de los poderes de administración de que dispone el Directorio en su carácter de órgano jerarca de un Ente Autónomo (*supra*: Capítulo III, Nros. 25, 27 y 28).

36. Esquema.

A modo de conclusión, podemos clasificar la competencia del Banco Central del Uruguay de acuerdo al siguiente esquema, que desarrollaremos en los próximos capítulos:

Cometidos:

- A) Relativos al régimen monetario
 - acuñación de moneda metálica y emisión de papel moneda
 - dirección del régimen monetario
- B) Relativos a la dirección del sistema financiero
 - orientación del crédito
 - contralor del sistema financiero
 - Banco de Bancos
 - prestamista de última instancia
 - liquidador administrativo
- C) Relacionados con el Estado
 - banquero del Estado
 - asesor del Gobierno
- D) Relacionados con el exterior
 - contralor de cambios
 - administrador de las reservas internacionales
 - representante financiero de la República

Poderes jurídicos:

- A) Normativo
- B) De contralor
- C) Sancionatorio

TRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la reforma financiera* cit., páginas 16 y sigtes y 300 y sigtes.; *Antecedentes de la reforma financiera 1973-1974* cit., págs. 37 y sigtes., 55 y sigtes., y 145 y sigtes.

CAPITULO V

COMETIDOS

SECCIÓN 1

REGIMEN MONETARIO

37. El privilegio de acuñación y emisión.

Siguiendo la tendencia generalizada, la acuñación de moneda metálica y la emisión de papel moneda en nuestro país, se produce exclusivamente a través del Banco Central.

Al tenor del artículo 18, literal d), de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, con el texto dado por el artículo 1° de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964, compete al Departamento de Emisión del Banco de la República (hoy, Banco Central) "la acuñación de monedas de oro, plata y vellón que disponga el Poder Legislativo".

A su vez, el artículo 16 de la referida ley pone a su cargo "la emisión de billetes con carácter de privilegio exclusivo y la custodia y administración del encaje presente y futuro en oro y plata".

Cabe destacar que en este último caso, la ley consagra expresamente el "*privilegio exclusivo*" para el Banco Central. En cambio, no utiliza una fórmula similar para referirse a la moneda de composición metálica, cuya acuñación prevé un cometido del instituto emisor, sin añadir que sea privativo de éste. Sin embargo, pensamos que hay buenas razones para concluir que el monopolio estatal de la acuñación de monedas a cargo de la autoridad bancocentralista, está supuesto en todo el sis-

tema por cuanto supone una actividad que es manifestación del "poder soberano"⁽¹¹⁹⁾, por lo que no se concibe su desempeño por particulares. Por otra parte, como bien se ha señalado⁽¹²⁰⁾, el citado literal d), en tanto se refiere a las acuñaciones "que disponga el Poder Legislativo", debe considerarse un desarrollo del artículo 85, ordinal 10 de la Constitución; y cada una de las leyes que dispone acuñaciones de piezas metálicas, dirige la autorización al Banco Central.

38. La acuñación de moneda metálica.

La creación de piezas de composición metálica supone una serie de etapas que van desde su fabricación hasta su puesta circulación. Dicha actividad, a diferencia de lo que ocurre con los billetes, no se adecua a un sistema de "puntales". Desde el punto de vista de la teoría monetaria, se "respaldan" en su propio valor metálico (intrínseco), aunque éste sea menor que el valor nominal que tienen estampado. Jurídicamente, puede afirmarse que el "respaldo" de las monedas de metal es la autorización legislativa al Banco Central para volcarla al mercado. En ella se fija el tipo, peso, ley, valor y denominación de las especies, así como el valor total máximo a acuñarse por cada una de ellas.

Respetando ese límite, es valor entendido que el instituto emisor puede poner en circulación en forma gradual las piezas autorizadas legalmente. Los criterios para manejar esa dosificación son variados y se integran con diversos factores de orden práctico, pero es necesario señalar que el Banco Central tiene un límite técnico-jurídico para el lanzamiento de moneda a la circulación, que es el Presupuesto Monetario (*infra*: N° 41), cuyo alcance comprende a todos los medios de pago.

Al igual que la acuñación, el *retiro* del mercado de determinadas especies de moneda metálica debe ser dispuesto por ley. Sin embargo, cabe admitir que el Banco Central, por razones técnicas, retenga en su poder piezas que han estado circulando, lo que no significa su "desmonetización".

(119) JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *La Constitución Nacional* cit., tomo III, pág. 54.

(120) KORZENIAK, José, *Régimen jurídico de la moneda uruguaya*. Acali, Montevideo, 1977, pág. 51.

39. La emisión de papel moneda.

La emisión de billetes puede caracterizarse como la actividad del Banco Central mediante la cual se pone en circulación determinado número de tales documentos, provocando el efecto jurídico de crear "papel moneda" por igual valor nominal al expresado en los mismos.

A diferencia de lo que ocurre con la acuñación de moneda metálica, las decisiones de emitir billetes son adoptadas por la autoridad bancocentralista sin necesidad de una previa autorización legislativa. Ello no violenta la clásica afirmación de la "soberanía parlamentaria" sobre la moneda, porque la cantidad nominal de papel moneda en circulación, desde el punto de vista jurídico, se encuentra conceptualmente limitada por un régimen de "puntales" establecidos por ley, que configuran verdaderos topes al poder emisor del Banco Central ⁽¹²¹⁾. Sin embargo, es claro que las facultades del instituto emisor son mucho más amplias respecto de los billetes, que con relación a las monedas de metal.

Los principales "puntales" que permiten al Banco Central emitir billetes, o sea, los factores que establecen los límites de su capacidad emisora son los siguientes:

a) El "equivalente de su capital integrado en oro y divisas" (artículo 21, literal A de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967).

b) El equivalente de "los importes que invierta en la adquisición de divisas internacionales para regular el mercado cambiario o aumentar las reservas netas del país" (artículo 21, literal B de la ley N° 13.608 citada).

c) El redescuento de documentos, básicamente previsto en el artículo 26 de la mencionada ley N° 13.608, está habilitado por una larga serie de disposiciones legales que autorizan al Banco Central a emitir billetes contra la entrega de determinados documentos al mismo.

d) La "asistencia financiera extraordinaria a las empresas bancarias privadas" (artículo 29, inc. 2 de la ley N° 13.608).

(121) KORZENIAK, José, *Régimen jurídico...* cit., pág. 91 y sigtes.

e) El crédito del Estado, de acuerdo a la interpretación del artículo 483 de la ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970, realizada por el artículo 1° del decreto N° 933/973 de 1° de noviembre de 1973, a cuyo tenor “declárase que el Banco Central del Uruguay está legalmente facultado para realizar las emisiones que demande el crédito del Estado hasta las sumas previstas en las leyes respectivas”.

f) La “cartera activa correspondiente a la asistencia financiera prestada a los Bancos” que al 8 de setiembre de 1967 se encontraban intervenidos, en concordato o liquidación.

g) El “equivalente del capital realizado del Banco de la República con la garantía de su activo fijo” y “contra entrega de oro, divisas o cambio extranjero de libre convertibilidad” (artículo 19 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939); en estos casos, los billetes que se emitan se registrarán por las equivalencias legales, y el oro y las divisas o cambio extranjero deberán hallarse libres de todo gravamen y ser de propiedad del Banco Central sin restricción alguna.

Además de los detallados, existen otros “puntales” de menor importancia contenidos en normas que autorizan emisiones por cifras determinables a efectos de financiar situaciones especiales. En cada hipótesis, esas normas determinan el respectivo “respaldo”, real o teórico, de los billetes que permiten volcar al mercado.

Respecto al *retiro* de circulación de billetes, es posible distinguir dos modalidades: una obligatoria y otra facultativa.

La primera de ellas se produce cuando la ley ordena al Banco Central sacar billetes de la circulación, lo que ocurre en varias hipótesis vinculadas a la respectiva “baja” de los “puntales” de emisión estudiados (artículo 28 de la citada ley N° 13.608).

La modalidad facultativa tiene lugar en variadas circunstancias, entre las que pueden mencionarse los retiros por razones de política monetaria y los practicantes por razones materiales, como ocurre con los ejemplares deteriorados.

40. Dirección del régimen monetario.

Obviamente, este cometido guarda una íntima relación con el relativo a la acuñación de moneda metálica y a la emisión de papel moneda, es decir, con la creación de moneda.

Al tenor del artículo 18 de la ley N° 9808, en la redacción dada por el artículo 1° de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964, compete al Banco Central "el gobierno, dirección y estudio de todas las cuestiones relacionadas con el régimen monetario".

Complementariamente, la citada disposición le manda mantener "una circulación adecuada a un desarrollo económico equilibrado, teniendo presente: sus efectos sobre la economía en su conjunto, la relación de costos y precios internos e internacionales y la disponibilidad y costo del dinero".

El precepto transcrito constituye un claro ejemplo de cómo ha variado la sujeción al Derecho de la Administración conformadora del orden económico y social en función de las nuevas circunstancias a las que ella se ve enfrentada ⁽¹²²⁾. En efecto, se trata de una norma contentiva de conceptos cuya apreciación y determinación ofrece obstáculos al intérprete, a la vez que lo enfrenta a dificultades de esclarecimiento comprobatorio de las situaciones de hecho en que se basa. Obsérvese que prácticamente obliga a tomar en cuenta la economía en su conjunto para poder definir "una circulación adecuada a un desarrollo económico equilibrado".

A los efectos del cumplimiento del referido mandato, el legislador facultó al Banco Central para:

a) fijar y modificar los encajes, sus porcentajes y la forma en que estarán constituidos, así como los límites máximos de receptividad de depósitos que deban mantener las instituciones bancarias;

b) fijar y modificar el interés máximo que podrán pagar dichas instituciones por los depósitos que reciban, y el que podrán percibir por las operaciones que realicen; y

c) establecer contralores cuantitativos y cualitativos del crédito.

(122) Ver más ampliamente: BARBE PEREZ, Héctor, *Adecuación de la administración conformadora...* cit., págs. 27 a 29.

41. El presupuesto monetario.

El Presupuesto Monetario, o Programa Monetario como se le llama frecuentemente por los economistas, se encuentra previsto en el artículo 12 de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964, que comete al Banco Central su formulación ciento veinte días después del vencimiento de cada año civil, con la información de "las previsibles consecuencias que los niveles de producción y de precios y de la política fiscal, tomados como base para estructurar el presupuesto monetario, y el resultante volumen de los medios de pago y orientación del crédito, provocarán sobre el empleo, la inversión, el sector externo y la distribución de los ingresos reales". En forma conjunta, el Banco Central deberá informar acerca de "la forma en que se han cumplido las previsiones formuladas para el ejercicio inmediato anterior".

No obstante lo confuso del texto legal precitado, es dable apreciar que uno de los elementos que contiene el Programa Monetario es el "volumen de los medios de pago" que operarán en el ejercicio. Si bien el concepto de "medios de pago" comprende no sólo a la moneda (de metal y billetes) sino también a la llamada "moneda escritural", resulta claro que contiene previsiones sobre el volumen del circulante previsto para el ejercicio, por lo que puede llegar a operar como un límite de la emisión. Así, puede ocurrir que el Banco Central tenga margen para emitir billetes tomando en cuenta los "puntales" vigentes (*supra*: N° 39), pero que se considere "topeado" por las previsiones del Presupuesto Monetario.

Obviamente, se trata de un instrumento fundamental dentro del sistema monetario al punto de ser considerado el documento básico de planeación y evaluación en la materia.

SECCIÓN 2

DIRECCION DEL SISTEMA FINANCIERO

42. Regulación de la actividad financiera.

Al analizar la naturaleza jurídica de nuestro Banco Central (*supra*: Capítulo III, N° 26), señalamos que el mismo no

fue creado con un fin comercial de intermediación profesional en el dinero y el crédito sino de contralor y regulación de la actividad financiera globalmente considerada.

Sin perjuicio de que su potestad normativa será objeto de estudio más adelante (*infra*: Capítulo VI, Nros. 57 y 58), interesa destacar aquí que el ejercicio de la misma se traduce en uno de los cometidos bancocentralistas fundamentales, cual es la regulación de actuación de las instituciones financieras y de quienes, cualquiera sea el giro de su empresa, desarrollan actividad financiera, aunque sea en forma accidental. En efecto, nuestro legislador no sólo ha tomado en cuenta un criterio orgánico formal sino que también ha seguido una pauta material al definir el alcance de este cometido ⁽¹²³⁾.

Así, el artículo 18, literal b) de la ley N° 9808, en la redacción dada por el artículo 1° de la ley N° 13.243, consagra un criterio institucional al cometer al Banco Central “la vigilancia y fiscalización de la banca privada, y de las empresas que reciben depósitos del público y/o de sus afiliados y de aquellas empresas financieras, que no recibiendo depósitos del público, hagan llamamiento al ahorro de los particulares, emitiendo o no cédulas, bonos y cualquier otra clase de obligaciones”.

En cambio, existen otras normas que acuerdan competencias al Banco Central, con independencia de toda consideración formal acerca de los sujetos alcanzados. Así, por ejemplo, el artículo 1° de la ley N° 14.887 de 27 de abril de 1979 le comete la fijación de tasas máximas de intereses, compensaciones, gastos de administración, comisiones y otros cargos, en las prestaciones de dinero o en otras operaciones financieras, “sean realizadas por instituciones o empresas financieras o por particulares”.

A nuestro juicio, ambos criterios aparecen también recogidos en la reciente ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982, cuyos artículos 1°, 2° y 15, incisos 1° y 3° atienden a una pauta formal al someter al contralor del Banco Central a todas las personas públicas —estatales o no estatales— y privadas que realicen intermediación financiera, entendiéndose por tal “la rea-

(123) Ver más ampliamente: DELPIAZZO, Carlos E., *Intervención administrativa de entidades financieras*, en La Justicia Uruguaya, tomo LXXXIV, pág. 22.

lización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos". Por su parte, el artículo 15, inciso 2º, resulta ilustrativo de la ampliación de la competencia bancocentralista según un criterio sustancial, al facultarlo para ejercer "la vigilancia y orientación de la actividad financiera privada, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y decretos que rijan tal actividad, así como las normas generales e instrucciones particulares que dicte". Complementando tal precepto, el artículo 20 hace pasible de sanciones a todas las personas privadas sin distinción, que infrinjan las referidas disposiciones. Se reitera así, el acápite del artículo 79 de la ley Nº 13.782 de 3 de noviembre de 1979 —antecedente no derogado del precitado artículo 20—, a cuyo tenor "las empresas, de cualquier giro o naturaleza, que infrinjan las leyes y decretos que rijan la actividad financiera o las reglamentaciones y resoluciones dictadas por el Banco Central, podrán ser sancionadas por éste".

No obstante lo expresado, cuando nos referimos al "sistema financiero" circunscribimos el concepto al conjunto de agentes específicamente financieros, es decir, a aquellos sujetos que desarrollan actividad financiera en forma exclusiva o primordial y, particularmente, a las actuales instituciones bancarias: Bancos ⁽¹²⁴⁾ y Casas Bancarias ⁽¹²⁵⁾, categoría esta última en vías de extinción por imperio de la nueva estructura institucional del sistema introducida por la precitada ley Nº 15.322.

43. Orientación del crédito.

Entre los cometidos relacionados con el sistema financiero, la orientación del crédito constituye una tarea vital de la Banca Central contemporánea. Con el aumento de las atribuciones del Estado en el manejo de la economía, ya sea en su conducción, planificación o ejecución, se advirtió la necesidad de po-

(124) Ver: SUPERVIELLE, Bernardo, *El estatuto jurídico y fiscal de los Bancos en el Uruguay*, en Revista de Economía, Año III, Nº 18, pág. 682 y sigtes.

(125) Ver: OLIVERA GARCIA, Ricardo, *Casas Bancarias y apertura financiera*, Cámara de Entidades Financieras, Montevideo, 1980, y *Operativa de las Casas Bancarias en el Uruguay*, en Revista de Comercio Exterior, Año II, Nº 19, pág. 5 y sigtes.

fiar el crédito al servicio de la economía. En realidad, la dirección del crédito es un complemento imprescindible de la actividad de emisión, permitiendo al Banco Central regular la expansión de los medios de pago, cuidando que éstos respondan a las necesidades del país.

De acuerdo a lo dispuesto por el citado artículo 18 de la ley N° 9808, el Banco Central está facultado a "establecer contralores cuantitativos y cualitativos del crédito... pudiendo asimismo señalar porcentajes máximos de crecimiento y topes de cartera para la totalidad o para determinadas clases de crédito" (literal a, numeral 3). Significa que habrá de orientarse el crédito en sus cifras y en las finalidades a que habrá de volcarse.

Así, la autoridad banco centralista podrá: determinar un máximo fijado en cifras absolutas para las colocaciones crediticias de una, varias o todas las instituciones financieras, según los casos y atendiendo a la distinta potencialidad de cada una (tope de cartera); o señalar el máximo en cifras relativas (porcentualmente) de crecimiento en las colocaciones y esta doble fijación tanto puede referirse a todas las colocaciones como a algunas clases, de manera de promover algunas actividades sostenidas por esos créditos o desalentar otras ⁽¹²⁶⁾.

Tal selección de los prestatarios, según que las actividades de éstos sean juzgadas dignas de apoyo o no, se refiere a todo tipo de fondos, cualquiera fuera su origen. Pero existen ciertos fondos, los provenientes del ahorro público, que tradicionalmente han merecido una particular atención. Así, por ejemplo, la ley N° 13.330 de 30 de abril de 1965 —recientemente derogada por el artículo 34 de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982— sólo permitía su colocación "cuando se apliquen en un porcentaje no inferior al 75 % a atender necesidades de los diversos sectores de la producción agropecuaria e industrial, de modo de adecuar el crédito en función de las exigencias del desarrollo nacional" (artículo 5) ⁽¹²⁷⁾.

(126) CAGNONI, José A., *El Banco Central...* cit., pág. 258.

(127) Para un estudio detallado de esta norma, nos remitimos a: CAGNONI, José A., *Contralor de la actividad bancaria* cit., págs. 331 a 334.

El punto resulta de interés por cuanto permite advertir⁽¹²⁸⁾ una penetración por el legislador en la zona de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados", como sin duda lo es el contenido en la expresión "desarrollo nacional". Mediante el empleo de tales conceptos, la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto⁽¹²⁹⁾. De acuerdo a este enfoque, que reduce considerablemente el ámbito de la discrecionalidad administrativa, la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una única solución justa en cada caso⁽¹³⁰⁾. Así, mientras la actividad discrecional se resuelve en una libertad de acción entre alternativas igualmente justas, el concepto legal indeterminado se concreta en una única solución justa como resultado de una operación de naturaleza intelectual y no volitiva.

44. Continuación.

A través de la ordenación del crédito y de la moneda, fundamentalmente con vistas al desarrollo económico nacional, el Banco Central traza su política monetaria⁽¹³¹⁾, cuyos instrumentos principales son los siguientes⁽¹³²⁾:

(128) Así: BRITO, Mariano R., *Aspectos administrativos de las sociedades anónimas*, en "La sociedad anónima: presente y futuro". Acali, Montevideo, 1978, págs. 104 y 105.

(129) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1980, tomo I, pág. 385.

(130) Ver más ampliamente: GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, volumen I, pág. 166; GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974, tomo I, pág. 420 y sigtes.; ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1976, págs. 124 y 125; y GARCIA DE ENTERRIA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, N° 38, pág. 172.

(131) VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, pág. 83.

(132) Ver más ampliamente: TAMAGNA, Frank, *La Banca Central...* cit., pág. 23 y sigtes.; VERA MATURANA, Adolfo J., *ob. cit.*, páginas 163 a 187; y AISENSTEIN, Salvador, *El Banco Central...* cit., páginas 105 y sigtes.

- a) el redescuento,
- b) las operaciones de mercado abierto, y
- c) la reglamentación de los encajes.

En nuestro país, sin una orgánica y moderna apoyatura legal, el instituto emisor se ha valido de la fijación de tasas de redescuento y de la manipulación de los encajes. En cambio, no han tenido comparativamente gran desarrollo las transacciones con valores en sentido estricto, acudiéndose al manejo de las tasas de interés como medio indirecto para actuar sobre el crédito y mantener la debida liquidez ⁽¹³³⁾.

45. Contralor del sistema financiero.

A diferencia de lo que ocurre en otros países que poseen un órgano de fiscalización especializado (Superintendencia, Inspección, etc.), en el Uruguay la vigilancia de las entidades integrantes del sistema financiero se encuentra actualmente en manos del Banco Central, como sucesor del Departamento de Emisión del Banco de la República (artículo 18, literal B de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939 y artículos 15 y sigtes. de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982).

Dicho contralor asume variadas formas y se cumple no sólo durante el proceso constitutivo sino concomitantemente al funcionamiento y *a posteriori* de la gestión de los distintos agentes del sistema y, particularmente, de la banca privada. Respecto a esta última, existen numerosas disposiciones de distinto rango, que se pueden agrupar del siguiente modo ⁽¹³⁴⁾:

- a) Normas tendientes a asegurar la estabilidad financiera de las instituciones bancarias mediante la regulación de:
 - Responsabilidad patrimonial neta mínima.
 - Márgenes de endeudamiento.
 - Encajes.
 - Tenencia de valores públicos.

(133) PACCHIOTTI, Juan César, *ob. cit.*, págs. 34 y 35.

(134) Para un estudio detallado de dichas normas nos remitimos a: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 58 y sigtes.

b) Normas tendientes a controlar el dimensionamiento del sistema, respecto a:

— Apertura de dependencias.

— Fusión.

c) Normas que regulan la actividad de las instituciones en las siguientes materias:

— Destino de las colocaciones.

— Tasas de interés.

Quiere decir que la fiscalización del Banco Central se extiende a las más diversas áreas, penetrando intensamente en el ámbito de las empresas alcanzadas por su vigilancia. Si a ello se agregan los poderes específicos (*infra*: Capítulo VI, Nros. 59 y 60) de que está dotado a ese sólo efecto, se advertirá fácilmente la amplitud de su actividad de contralor.

46. Banco de Bancos.

Es un tema clásico al estudiar los Bancos Centrales, determinar si trabajan con el público en general o sólo con las empresas que integran el sistema financiero y el Estado. Nuestro instituto, que nació desprendiéndose del típico Banco de negocios del Estado, no abarca ninguna de las funciones comerciales que corresponden al Banco de la República y, en consecuencia, no está previsto que trabaje con el público. Por eso, es correcto calificarlo como Banco de Bancos aunque, en realidad, dicha denominación peca por defecto ya que, en nuestro país, los Bancos son sólo una especie dentro del género de entidades que conforman el sistema financiero.

En virtud de este carácter, el Estado, a través del Banco Central del Uruguay, era garante de los depósitos bancarios (artículos 9, 10 y 11 de la ley N° 13.330 de 30 de abril de 1965).

También en su calidad de Banco de Bancos, el instituto directriz es el encargado de organizar y reglamentar las compensaciones interbancarias (artículo 78 de la ley N° 13.782 de 3 de noviembre de 1969).

47. Continuación. Prestamista de última instancia.

Párrafo aparte merece la consideración del artículo 29 de la ley N° 13.608 ya citada, a cuyo tenor "el Banco Central del Uruguay podrá prestar asistencia financiera a las empresas bancarias privadas, con sus recursos propios y hasta el monto del capital y reservas de la empresa asistida. En situaciones de emergencia, que pongan en peligro la estabilidad del sistema bancario nacional, el Banco Central del Uruguay podrá prestar asistencia financiera extraordinaria a las empresas bancarias privadas, mediante resolución fundada del Directorio..., dando cuenta oportunamente al Poder Ejecutivo, pudiendo redescantar a esos efectos los documentos que estime adecuados de la cartera activa de la empresa asistida".

Esta norma configura a nuestro Banco Central como prestamista de última instancia, aparejándole la responsabilidad de hacer frente, directa o indirectamente, a toda demanda razonable de crédito de las instituciones bancarias comerciales en caso de situaciones difíciles ⁽¹³⁵⁾.

En realidad, de la asistencia financiera a la banca privada puede hablarse en dos sentidos ⁽¹³⁶⁾. Con una significación amplia, se refiere a la ayuda que supone la posibilidad de redescantar ciertas colocaciones como modo de multiplicar sus posibilidades operativas, abriéndose nuevas vías por medio de los fondos obtenidos del redescuento. Complementariamente, para el redescantante, desde el ángulo de su cometido de orientador del crédito, el redescuento de determinados créditos y no de otros, le permite canalizarlos en función de ciertos destinos juzgados de interés prioritario, con preferencia a otros que no gozan en su concepto y de acuerdo a las disposiciones aplicables, de tal calidad.

Sin embargo, la disposición transcrita alude a la asistencia financiera en un sentido más estricto, comprendiendo a la que tiene por fin evitar desequilibrios a determinadas instituciones y así, en ciertos casos, prevenir una crisis de todo el sistema.

(135) DE KOCK, M. H., *ob. cit.*, pág. 124; y VILASECA MARCET, José María, *ob. cit.*, pág. 72 y sigtes.

(136) CAGNONI, José A., *El Banco Central...* *cit.*, pág. 259.

En esta acepción, nuestro legislador distingue entre la asistencia *ordinaria*, cuyo objeto es ayudar a una entidad bancaria para que resuelva dificultades transitorias mediante el empleo de recursos propios por el Banco Central, y la *extraordinaria*, que tiene por finalidad auxiliar a una entidad que padece dificultades susceptibles de poner en peligro la estabilidad del sistema mediante la emisión de billetes para redescantar documentos de la cartera de la institución asistida.

48. Liquidador de entidades financieras.

En oportunidad de proyectarse la ley orgánica del Banco Central del Uruguay, se propició la inclusión de una norma que le asignaba el cometido de "liquidador en vía puramente administrativa" de las empresas que integran el sistema financiero ⁽¹³⁷⁾.

En realidad, el carácter de liquidador de la autoridad bancocentralista no resultaba novedoso —ya que se encontraba previsto en el artículo 11 de la ley N° 9756 de 10 de enero de 1938— pero la aclaración de que actuaría "en vía puramente administrativa" procuraba aventar los problemas interpretativos suscitados en torno a su función ⁽¹³⁸⁾.

Posteriormente, las aludidas dificultades y la insuficiencia de las normas existentes para hacer frente a la liquidación de Bancos acaecida a raíz de la crisis de 1965, motivaron el dictado de sucesivas normas legales.

Por la ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970 (artículos 474 a 482) —cuya constitucionalidad ha sido cuestionada sin éxito en reiteradas oportunidades ⁽¹³⁹⁾— se dispuso la creación de

(137) BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la Reforma Financiera* cit., págs. 19 y 81.

(138) Ver: OLIVERA GARCIA, Ricardo, *Liquidación de instituciones bancarias*, en *Revista de Derecho Comercial y de la Empresa*, Año IV, Nros. 13-14, pág. 35 y sigtes.; CARVALHO, Edgardo, *Posición de los acreedores en la liquidación de Bancos privados por el Banco Central*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 66, Nros. 1-2, pág. 18 y sigtes.; PEREZ FONTANA, Sagunto F., *El contralor de la banca privada en el Uruguay* cit., págs. 47 a 48; y RODRIGUEZ OLIVERA, Nuri, *Liquidación judicial de sociedades anónimas y liquidación de Bancos*, FCU, Montevideo, 1981, pág. 59 y sigtes.

(139) Ver: sentencias de la Suprema Corte de Justicia N° 82 de 4-VIII-1972 (en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXV, caso 7807); N° 176 de

tres Comisiones Liquidadoras para proceder a la liquidación de las instituciones que en ese momento estaban en liquidación judicial, o tramitando un concordato o una moratoria. La ley formó con dichas entidades tres grupos, asignando para cada uno de ellos una comisión dotada de las más amplias facultades de administración y disposición. En virtud del Decreto Nº 908/973 de 25 de octubre de 1973, cuyo contenido fue básicamente reiterado por el artículo 593 de la ley Nº 14.189 de 30 de abril de 1974, se dispuso que el Banco Central continuaría con la liquidación de los Bancos referidos.

Por aplicación de las leyes Nros. 14.332 de 23 de diciembre de 1974 y Nº 14.446 de 23 de octubre de 1975 se decretó la liquidación administrativa de otros Bancos, cometiéndose la misma al Banco Central dotado de "las mismas facultades y competencias que los artículos 475 a 482 de la ley Nº 13.892 de 19 de octubre de 1970, atribuyeron a las Comisiones Liquidadoras de Bancos, en lo pertinente".

Quiere decir que entre los cometidos actuales del Banco Central del Uruguay se encuentra la liquidación administrativa de entidades financieras. Aunque no se trate de una tarea doctrinariamente considerada como propia de la Banca directriz, constituye una solución de Derecho positivo. En tal sentido, por su relevante interés, corresponde señalar que el artículo 480 de la ley Nº 13.892 —comprendido dentro de la remisión transcrita— establece un régimen particular de recursos contra las resoluciones de las Comisiones Liquidadoras, preceptuando que "podrán interponerse el recurso de reposición y en subsidio para el caso denegatorio, el de apelación para ante el Tribunal de Apelaciones, los que deberán interponerse en forma conjunta y debidamente fundados; deberán ser interpuestos dentro del plazo de diez días a partir de la notificación". A renglón seguido, se regula en forma minuciosa el procedimiento a seguir, tanto por las Comisiones recurridas como por el Tribunal llamado a entender en el asunto.

De la lectura de la norma transcrita se desprende su gran similitud con el procedimiento recursivo previsto en los artícu-

10-XI-1972 (en Anales Administrativos, tomo VIII, págs. 140 y sigtes.); Nº 165 de 3-VI-1974, Nº 39 de 17-III-1976, Nº 208 de 13-V-1977, Nº 216 de 23-V-1977 y Nº 40 de 4-IV-1979 (inéditas).

los 35 y 36 del decreto ley N° 10.331 de 29 de enero de 1943 para la impugnación de las decisiones emanadas de la Caja Bancaria, transformado en regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 454 de la ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970, que lo hizo "aplicable contra todas las resoluciones que ... dicen los organismos no estatales integrantes del régimen de seguridad social, con excepción de la Caja de Profesionales Universitarios" ⁽¹⁴⁰⁾.

Dicho régimen, derogado en virtud de la aprobación del Acto Institucional N° 9 de 23 de octubre de 1979 ⁽¹⁴¹⁾, preveía la ligazón de instancia de modo que, interpuestos los recursos en forma conjunta y subsidiaria, la vía jurisdiccional se abría franqueándose por el órgano de administración ante quien se sustentaba el recurso inicial en caso de mantenimiento de la resolución cuestionada. Lo mismo ocurre en el caso bajo examen, por lo que no se comprende la asignación de carácter jurisdiccional a la actividad bancocentralista en la materia ⁽¹⁴²⁾.

(140) Ver: REAL, Alberto Ramón, *Recurso contra los actos de las personas públicas no estatales*, en Revista del Colegio de Abogados, tomo 5, Nros 1-4, pág. 3 y sigtes.; CARVALHO, Edgardo, *Contralor jurisdiccional de las personas públicas no estatales*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 22, pág. 189 y sigtes.; FRANCES, Anuar, *Ambito de aplicación del contencioso judicial de apelación contra las decisiones de los organismos públicos no estatales de seguridad social*, en Revista de Derecho Laboral, tomo XVIII, N° 98, pág. 249 y sigtes.; y LEVRE-RO BOCAGE, Constancio, *Algunas cuestiones relativas al contralor jurisdiccional de las personas públicas no estatales*, en Revista de Derecho Laboral, tomo XVIII, N° 99, pág. 428 y sigtes.

(141) Ver: SACCHI, Carlos N., *Medios para impugnar resoluciones de personas públicas no estatales en el Acto Institucional N° 9*, en Revista de Derecho Laboral, tomo XXIII, N° 118, pág. 316 y sigtes., y GUARIGLIA, Carlos, *Las personas públicas no estatales de seguridad social y el nuevo régimen de recursos administrativos*, en "La Seguridad Social y el Acto Institucional N° 9", FCU, Montevideo, 1980, pág. 57 y sigtes.

(142) Así, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 165 de 3-VI-1974 expresa que al procedimiento específico de liquidación establecido por la ley N° 13.892 no le cabe la tacha de inconstitucionalidad por cuanto "el legislador no ha hecho uso sino de una facultad que la propia Constitución le atribuye, como lo es la de regular el orden y las formalidades de los juicios, de modo que el ejercicio de la función jurisdiccional no ha sido otorgado con violación de la Constitución". Igual criterio sostuvo la Corporación en la sentencia N° 40 de 4-IV-1979 al decir que el carácter institucional del Banco Central "no fue obstáculo para que por norma expresa, el legislador le atribuyera cometidos jurisdiccionales en lo relativo a la liquidación de empresas bancarias privadas y sociedades financieras".

En realidad, si bien la etapa judicial está estrechamente vinculada a la etapa administrativa, ambas no pueden subsumirse en términos de identificación; el sometimiento de los órganos de administración activa al principio del debido proceso no altera la naturaleza de sus actos.

No obstante la dudosa constitucionalidad de la solución, de sostenerse la aplicabilidad de este régimen de recursos ⁽¹⁴³⁾ contra las resoluciones emanadas del Directorio del Banco Central cuando actúa como liquidador de entidades financieras, tendríamos que los actos dictados por el órgano jerarca del Ente Autónomo bajo estudio, estarían sometidos a distintas reglas según su contenido:

a) en los casos de actuación bancocentralista en la liquidación de entidades financieras se aplicaría el artículo 480 de la ley Nº 13.892 citada; y

b) en todas las demás hipótesis, regirían las reglas generales contenidas en la Sección XVII de la Constitución y sus reglamentaciones (Disposición Transitoria A del Acto Institucional Nº 12 de 10 de noviembre de 1981).

SECCIÓN 3

RELACIONES CON EL ESTADO

49. Remisión.

Al abordar el estudio de los cometidos bancocentralistas que vinculan a la Banca directriz con el Estado, corresponde referirse en primer término a las relaciones institucionales entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central del Uruguay mediante las cuales este último concretiza un papel fundamental en el marco de la política económica que aquel formula y dirige.

(143) Así lo entendió el Poder Ejecutivo al aprobar el Decreto Nº 908/973, cuyo artículo 2º declara expresamente que "las resoluciones dictadas por el Banco Central del Uruguay en cumplimiento de tales cometidos —se refiere a los de liquidador que le asigna el artículo 1º— serán recurribles en la forma prevista por el artículo 480 de la citada ley Nº 13.892 de octubre de 1970".

Sobre el particular, nos remitimos a las consideraciones ya formuladas en párrafos anteriores (*supra*: Capítulo IV, números 31 a 33).

50. Banquero del Estado.

Independientemente de las referidas relaciones, es ya clásica y de cita obligada la afirmación de De Kock ⁽¹⁴⁴⁾ en el sentido de que “los Bancos Centrales desempeñan en todas partes las funciones de banquero, agente y consejero del gobierno”.

Dejando de lado su consideración como “agente” —que ha dado lugar a múltiples confusiones por la imprecisión del término, y que no se corresponde con nuestra realidad ⁽¹⁴⁵⁾— nos ocuparemos en primer lugar de aquellas normas que configuran al Banco Central del Uruguay como banquero del Estado.

En tal sentido, cabe señalar que, a partir de la sanción de la ley N° 13.892 de 20 de octubre de 1970, “el crédito en cuenta corriente del Poder Ejecutivo... quedará radicado en el Banco Central del Uruguay y lo suministrará dicha institución” (artículo 483).

De este modo el financiamiento de las necesidades presupuestales del Estado es atendido por el instituto emisor hasta el límite del crédito respectivo, fijado en la especie en dos duodécimos de sus obligaciones presupuestales anuales (artículo 255 de la ley N° 13.320 de 28 de diciembre de 1964).

Complementariamente, a partir del 1° de mayo de 1969, el Banco Central desempeña los cometidos propios de la administración de los servicios de la Deuda Pública interna y externa, Letras de Tesorería y Bonos del Tesoro, así como de los préstamos internacionales (artículo 480 de la ley N° 13.640 de 26 de diciembre de 1967 y decreto N° 135/969 de 18 de marzo de 1969).

Por otra parte, desde la aprobación de la ley de ordenamiento financiero N° 14.867 de 24 de enero de 1979, los ingresos que por cualquier naturaleza perciban las Unidades Ejecutoras comprendidas en los Incisos del Presupuesto Nacional de-

(144) DE KOCK, M. H., *ob. cit.*, pág. 54 y sigtes.

(145) Ver al respecto: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *Antecedentes de la Reforma Financiera cit.*, págs. 81 a 83.

berán ser depositados en la Cuenta Tesoro Nacional existente en el Banco de la República Oriental del Uruguay, Banco Central del Uruguay y Tesorería General de la Nación. Como ya lo destacáramos oportunamente ⁽¹⁴⁶⁾, esta norma supone una ampliación del sistema vigente hasta ese momento, que no contemplaba a la autoridad monetaria como potencial depositaria de fondos públicos.

51. Consejero del Gobierno.

El Banco Central cumple una importante labor de asesoramiento al Gobierno en materias para las que está particularmente dotado en virtud de su especialización orgánica y de la abundante información que obtiene del sistema financiero. Por esta vía puede llegar a convertirse en un verdadero gestor de las políticas que diseñe el Poder Ejecutivo para las distintas áreas del quehacer económico. De este modo, su participación no se concreta solamente en la etapa de ejecución de las mismas sino también en el asesoramiento para su formulación.

Esa actividad bancocentralista de colaboración técnico-jurídica, puede revestir para el Poder Ejecutivo un carácter meramente facultativo o ser de naturaleza obligatoria.

Se da el primer caso cuando el instituto emisor es consultado sin que ello esté determinado en ninguna norma expresa y, por lo tanto, sin que sus conclusiones obliguen. Dentro de este marco se encuadra el flujo normal de informes y opiniones que el Banco Central canaliza a través del Ministerio de Economía y Finanzas, sea a su requerimiento o en forma espontánea.

No obstante, existen múltiples disposiciones que imponen al Poder Ejecutivo recabar el asesoramiento de la autoridad bancocentralistas en un sinnúmero de materias (autorizaciones para el funcionamiento de instituciones bancarias, autorizaciones a los Bancos del Estado para que actualicen sus activos, reglamentación de la emisión de Letras de Tesorería, etc.). El carácter preceptivo de estos dictámenes no significa que sean vinculantes, es decir, que obliguen a conformar a sus conclu-

(146) DELPIAZZO, Carlos E., *La unidad de caja en la gestión financiera del Estado*, en la Justicia Uruguaya, tomo LXXXI, pág. 38.

siones la voluntad administrativa. Pero su importancia resulta incuestionable ya que, en la medida que sean seguidos por el órgano consultante, representan una garantía en cuanto a la consagración de un criterio técnico e independiente.

SECCIÓN 4

RELACIONES CON EL EXTERIOR

52. Alcance.

El estudio de los cometidos referentes a las relaciones de la Banca directriz con el exterior revisten particular importancia en el momento actual en virtud de que la actividad bancaria ha trascendido las fronteras nacionales.

En el ámbito latinoamericano, desde la década del treinta es dable observar una creciente cooperación entre los Bancos Centrales mediante la celebración de reuniones periódicas y de conferencias convocadas con el propósito de intercambiar información y discutir problemas de interés común ⁽¹⁴⁷⁾.

En ese marco se inscribe el régimen de Convenios de Créditos Recíprocos vigentes entre los Bancos Centrales de los países miembros de la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI). Dichos Convenios tuvieron su origen en el acuerdo suscrito en ocasión de la Segunda Reunión del Consejo de Política Financiera y Monetaria realizada en México en setiembre de 1969 donde se dispuso crear un mecanismo de compensación multilateral y créditos recíprocos para los cobros y pagos realizados entre los países del área.

Al amparo del referido acuerdo el Banco Central del Uruguay fue concretando sucesivos Convenios con sus similares de América, acordándose en cada caso líneas ordinarias o extraordinarias de créditos recíprocos en dólares norteamericanos, cuyos saldos se cancelan multilateralmente de acuerdo al procedimiento siguiente:

a) dentro de determinados plazos los Bancos Centrales informan cablegráficamente a un Banco Agente designado de

(147) TAMAGNA, Frank, *La Banca Central...* cit., pág. 87 y sigtes.

entre ellos, el total de los débitos correspondientes a pagos efectivamente realizados y registrados;

b) tomando en cuenta dicha información el Banco Agente determina los saldos netos de cada Banco Central frente al conjunto de los demás y lo comunica a cada uno de ellos;

c) el Banco o Bancos Centrales que resulten con saldos deudores netos deben situar a la orden del Banco Agente el importe adeudado en un Banco Corresponsal Común;

d) dicho Banco Corresponsal avisa al Banco Agente sobre las transferencias de fondos efectuadas a fin de que éste proceda a ordenar la transferencia de los importes correspondientes a los saldos favorables netos del Banco o Bancos Centrales acreedores.

Quiere decir que, desde el punto de vista de las relaciones entre los Bancos Centrales, el sistema funciona como un verdadero "clearing" internacional. A su vez, las relaciones entre la autoridad bancocentralista y las instituciones autorizadas del sistema bancario nacional —de modo similar a lo que ocurre en los demás países del área— se traban en ocasión de toda operación de exportación o importación, sea comercial o financiera, concretada en el ámbito geográfico de ALADI. En tales casos, la intervención bancocentralista se concreta en el reembolso al acreedor y el débito automático al deudor en cada una de las puntas de la negociación. Así, en el caso de una exportación uruguaya, la institución bancaria de plaza interviniente pagará al exportador nacional por orden del Banco del importador extranjero e inmediatamente solicitará el reembolso al Banco Central del Uruguay. Posteriormente, mediante el mecanismo de compensación multilateral reseñado, el Banco Central de nuestro país se resarcirá de lo pagado frente a su similar extranjero, el que a su vez debitará al Banco del importador el monto correspondiente.

Lo expresado permite poner de manifiesto que el alcance de la actividad bancocentralista relacionada con el exterior supera las previsiones del Derecho positivo interno y se proyecta en un amplio espectro de posibilidades operativas, que son producto de la notable internacionalización de la actividad bancaria.

53. Contralor de cambios.

La defensa de la moneda nacional no sólo se ejerce en el país procurando su estabilidad a través de una adecuada política monetaria, sino también con referencia al exterior, mediante el contralor de sus relaciones o "equivalencias" con las demás monedas del mundo.

En el Uruguay, el Banco Central tiene a su cargo "las funciones de contralor de las operaciones de cambio internacional y traslado de capitales al exterior, dentro de las normas legales y administrativas establecidas o que se establezcan" (artículo 29 de la ley N° 9808 de 2 enero de 1939, por remisión del artículo 23 de la ley N° 13.608).

En realidad, el contralor de cambios se remonta a la ley N° 8729 de 29 de mayo de 1931⁽¹⁴⁸⁾, que estableció la fiscalización de las instituciones privadas en materia cambiaria, estableciendo la necesidad de autorización para su funcionamiento y sanciones en caso de realización de toda operación prohibida por la ley, es decir, "que no responda al movimiento regular y legítimo de las actividades económicas y financieras normales", que sea considerada "de especulación", o que "tienda a trastornar en una u otra forma, el valor de la moneda".

Consecuentemente, en las numerosas hipótesis en que las entidades públicas y los particulares deben "cambiar" moneda nacional por moneda extranjera, tendremos que:

a) los importadores deben acudir al mercado de cambios para obtener la moneda extranjera con la cual pagar en el exterior sus importaciones; y

b) los exportadores deben negociar en el Banco Central directamente o por intermedio del sistema bancario las divisas que reciben del exterior en pago de sus exportaciones (artículo 3° de la ley N° 12.670 de 17 de diciembre de 1959).

(148) Acerca de los orígenes y evolución del contralor de cambios, nos remitimos a: QUIJANO, Carlos, *Evolución del contralor de cambios en el Uruguay*, Montevideo, 1944, pág. 11 y sigtes.; SIMOENS ARCE, F., *El problema cambiario en el Uruguay*, Montevideo, 1943, pág. 19 y sigtes.; y ACEVEDO ALVAREZ, Eduardo *La gran obra de los Poderes Constitucionales frente a la crisis*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1934, pág. 115 y sigtes.

Sobre la base de la compra y venta de moneda extranjera para importaciones y exportaciones, el Banco Central determina el "tipo de cambio", sea tomando en cuenta la relación de valores resultantes del juego libre de la oferta y la demanda, sea fijando políticamente tipos distintos. No obstante, importa señalar que el contralor de cambios comporta un sistema que no consiste simplemente en la fijación de tipos de cambio al margen de las equivalencias reales de las monedas sino que puede abarcar otros muchos aspectos tales como restricciones a la libre convertibilidad, libre transferibilidad, etc.⁽¹⁴⁹⁾.

Cabe concluir que el contralor de los cambios es considerado actualmente una necesidad universal impuesta por la naturaleza de las distintas monedas y por la generalización de tal fiscalización en los demás países, sin perjuicio de los acuerdos y normas internacionales existentes en la materia ⁽¹⁵⁰⁾.

54. Administración de las reservas internacionales.

Por reservas internacionales de un país, suele entenderse el oro y las divisas extranjeras, que tienen la función de servir como instrumentos de pagos internacionales ⁽¹⁵¹⁾.

Obviamente, el cometido bancocentralista de actuar como guardián y administrador de las reservas del país se encuentra íntimamente vinculado con el relativo al contralor de cambios estudiado precedentemente.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 30 de la ley Nº 13.608 ya citada, "el Banco Central del Uruguay queda facultado para reglamentar las condiciones dentro de las cuales podrán contraerse obligaciones internacionales que impongan pagos en moneda extranjera:

"a) Cuando se trate de operaciones financieras.

"b) Cuando se trate de operaciones, de cualquier índole,

(149) KORZENIAK, José, *Régimen jurídico...* cit., pág. 32 y sigtes.

(150) Es el caso de la Carta del Fondo Monetario Internacional. Ver al respecto: FERRERE-LAMAISSON, Daniel, *El dinero en la teoría jurídica*, Amalio M. Fernández. Montevideo, 1974, pág. 223 y sigtes.; y AUFRICHT, Hans, *La législation des Banques Centrales* cit., pág. 184 y sigtes.

(151) BOGRAN, Edmond L., *El Banco Central de Honduras* cit. pág. 138.

que comprometan o puedan comprometer la responsabilidad de los bancos privados.”

A falta de normas orgánicas en la materia y teniendo en cuenta los fines que llevaron a la creación del Banco Central, se ha inferido de la norma transcripta —no obstante su especialidad— el carácter del Ente directriz como administrador de las reservas internacionales ⁽¹⁵²⁾.

55. Representante financiero.

Es propio del Banco Central realizar en nombre del Estado las operaciones que éste acuerde con Gobiernos extranjeros u Organismos internacionales. Si bien la atribución de tal representación no surge a texto expreso de ninguna norma de Derecho positivo interno, armoniza con tratados suscritos por la República a la vez que deriva de su carácter eminentemente técnico.

Una manifestación del carácter señalado puede encontrarse en el inciso final del artículo 30 de la ley N° 13.608 antes citada, por el cual se establece que las entidades estatales para contraer obligaciones internacionales que impongan pagos en moneda extranjera, deberán obtener la previa autorización del Poder Ejecutivo, con la opinión del Banco Central.

Sobre el particular, es dable suponer que todos o casi todos los medios de pago a que habrá de recurrirse saldrán del instituto directriz —que es quien administra las reservas del país (*supra*: N° 54)— pero, sea así o no, es fundamental que el representante financiero del país se entere con antelación y vigile el exacto cumplimiento de los compromisos asumidos internacionalmente por las diferentes personas jurídicas que integran el Estado en sentido lato.

(152) PACCHIOTTI, Juan César, *ob. cit.*, pág. 40.

CAPITULO VI

PODERES JURIDICOS

56. Concepto.

De acuerdo a la clasificación adelantada (*supra*: Capítulo IV, Nros. 35 y 36), dedicaremos los párrafos siguientes al estudio de los *poderes jurídicos* de que dispone el Banco Central del Uruguay para el eficaz desenvolvimiento de su actividad específica en aquello que constituye la *materia* de su competencia.

Dada su naturaleza jurídica de Ente Autónomo necesario, cabe concluir que dispone de los más amplios poderes de administración, algunos de los cuales se encuentran establecidos *expresamente* en tanto que otros deben considerarse *implícitos*, tales como los inherentes a la calidad de jerarca del sistema orgánico que posee el Directorio ⁽¹⁵³⁾ y los que están implícitos en las atribuciones asignadas en forma explícita ⁽¹⁵⁴⁾.

Respecto a las potestades propias de la jerarquía, no nos detendremos en su consideración detallada porque son las comunes a todo órgano jerarca y sin las cuales éste dejaría de ser tal, ya que resultan imprescindibles para dirigir y controlar la actuación de las unidades y funcionarios que de él dependen a fin de asegurar la imprescindible unidad de acción administrativa del conjunto. Ello se logra fundamentalmente mediante la potestad reglamentaria interna, el nombramiento, ascenso, traslado y destitución de sus funcionarios, la potestad discipli-

(153) MENDEZ, Aparicio, *Sistemas oránicos* cit., tomo I, págs. 89 y 92.

(154) LINARES, Juan Francisco, *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Astrea, Buenos Aires, 1975, págs. 34 y 35.

naria sobre los mismos, la potestad decisoria, la vigilancia de los inferiores, etc.⁽¹⁵⁵⁾.

En consecuencia, centraremos nuestro análisis en las potestades bancocentralistas fundamentales, a saber: la *normativa*, mediante la cual reglamenta la actividad de los sujetos que actúan en el ámbito financiero; las *de contralor*, que le permiten verificar si dicha actividad se conforma o no a las reglas que la enmarcan; y la *sancionatoria*, que le habilita para castigar las infracciones detectadas.

57. Potestad normativa.

La actividad normativa del Banco Central se manifiesta en dos sentidos: uno *interno*, que se refiere a la organización y funcionamiento de sus servicios en ejercicio de la jerarquía (*supra*: N° 56), y otro *externo*, que se relaciona propiamente con su cometido de regulación de las actividades de las personas físicas o jurídicas, cualquiera sea su naturaleza o giro, especialmente de las de índole financiera (*supra*: Capítulo V, N° 42).

En este segundo sentido, la reciente ley de intermediación financiera N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982 se refiere en múltiples disposiciones a "las normas generales" e "instrucciones particulares" que dicte el Banco Central del Uruguay (artículos 1º, 2º, 15, 16 y 20).

Respecto a la primera de dichas expresiones, entendemos que es indicativa de los reglamentos, entendidos en su sentido tradicional de actos unilaterales de la Administración que crean normas jurídicas generales⁽¹⁵⁶⁾, ya que nacen y se perfeccionan por la sola voluntad del órgano Directorio actuando en función administrativa y constituyen materialmente actos regla.

(155) Ver más ampliamente: MENDEZ, Aparicio, *La jerarquía* cit., págs. 6 y sigtes.; y 133 y sigtes.; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, págs. 219 y 220, y tomo II, pág. 181 y sigtes.; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 2, pág. 220 y sigtes., y tomo 5 volumen 1, pág. 99 y sigtes.

(156) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I. pág. 120.

En cambio, la referencia a "instrucciones particulares"—novedosa en nuestro Derecho positivo—ofrece dudas para su correcta interpretación.

Doctrinariamente, suele entenderse que las instrucciones son indicaciones de conducta ⁽¹⁵⁷⁾ y, como tales, meros actos administrativos que sólo tienen vigencia en el ámbito interno de la Administración por tratarse de manifestaciones del poder jerárquico ⁽¹⁵⁸⁾ y no del poder reglamentario. Su obligatoriedad deriva del deber de obediencia de los funcionarios subordinados a los que se dirigen respecto a los jefes que las dan.

Sin embargo, ese no parece ser el sentido utilizado por nuestro legislador, que se refiere a las instrucciones como típicos actos administrativos de imposición de deberes de hacer, no hacer o padecer por parte de los administrados alcanzados por las potestades de fiscalización bancocentralistas. En efecto, no sólo su extensión rebasa los límites de la organización interna proyectándose sobre los particulares, sino que su incumplimiento por estos los hace pasibles de sanciones (*infra*: N° 63).

En nuestra opinión, se trata de verdaderas órdenes que, partiendo de una situación previa de libertad del destinatario, la limitan, sea en un sentido positivo (prescripciones que imponen una conducta activa), sea en un sentido negativo (prohibiciones que imponen una conducta omisiva). Quiere decir que estamos en presencia de actos administrativos individualizados y de carácter constitutivo ya que concretan en el caso particular un imperativo de conducta, el cual debe tener su base en la

(157) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, pág. 149; MENDEZ, Aparicio, *La jerarquía* cit., pág. 127; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 2, págs. 82 y 83.

(158) VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, TEA, Buenos Aires, 1950, tomo I, pág. 306; MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, tomo I, págs. 127 y 311; DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1974, tomo I, pág. 372; LOPES MEIRELLES, Hely, *Direito Administrativo brasileiro*, Editora Revista dos Tribunais, San Pablo, 1975, págs. 151 y 152; RIVERO, Jean, *Droit Administratif*, Dalloz, París, 1980, págs. 95 y 96; VEDEL, *Derecho Administrativo*, Aguilar, Madrid, 1980, pág. 142; EISENMANN, Charles, *Cours de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1982, tomo I, pág. 231; GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio *Tratado...* cit., tomo I, pág. 191; y ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso...* cit., págs. 107 y 108.

ley, pero se actualiza y hace exigible a partir de esa concreción confiada a un órgano de la Administración ⁽¹⁵⁹⁾.

Obsérvese además, que esas instrucciones se califican de particulares por oposición a generales, vale decir, que se dirigen específicamente a determinados sujetos y no se aplican abstractamente a un número ilimitado de situaciones.

No obstante lo expresado, dada su mayor trascendencia, nos referiremos preferentemente a los reglamentos generales, que constituyen la manifestación por excelencia de la potestad bajo examen.

58. Continuación. Alcance.

El tema de la potestad normativa bancocentralista reviste singular interés por su amplia proyección a los agentes del sistema financiero y a quienes, sin serlo, cumplen actividad financiera. En efecto, todos los Entes Autónomos desarrollan en mayor o menor grado actividad normativa pero su potestad en tal sentido no se extiende más allá de sus propios funcionarios, del funcionamiento de sus servicios o, a lo sumo, de aquellos particulares que se vinculan con el Ente como beneficiarios o usuarios. En cambio, la potestad normativa del Banco Central alcanza a una generalidad de sujetos y de relaciones jurídicas existentes entre ellos, ajenas por completo a su órbita como sujeto.

Esta constatación plantea la interrogante de la legitimidad de esa presencia administrativa en la regulación de la actividad privada, constitucionalmente reservada al legislador (artículos 7 y siguientes de la Carta).

Nuestra jurisprudencia, sin profundizar mayormente el punto, ha entendido que la solución de la Constitución nacional en cuanto dispone que “ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe” (artículo 10, inciso 2º) —de raigambre privatista—, encuentra natural delimitación en el precepto de igual jerarquía edictado por el artículo 196, que crea el Banco

(159) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón, *Curso...* cit., tomo II, págs. 113 y 114.

Central del Uruguay con los cometidos y atribuciones que la legislación determine. A juicio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo ⁽¹⁶⁰⁾, se consolida así un régimen de Derecho público que ha invadido la órbita del Derecho privado, dejándole un campo de acción limitado, condicionado y revocable, que desborda y cancela la vigencia de la soberanía de la voluntad que campeara antes, en el régimen liberal de nuestros Códigos. “Las relaciones jurídicas a que remite su vigencia el nuevo derecho —concluye el Tribunal— son determinadas en el área administrativa predominantemente por vía unilateral, heterónoma, por el Banco Central, ejecutor de la política gubernativa dotado de potestades y prerrogativas excepcionales en orden al derecho privado y que se explican y justifican porque están en juego intereses que atañen al país”.

En realidad, lo que ocurre es que, siendo la actividad financiera eminentemente técnica y dinámica, la ley confía al Banco Central el dictado de normas reglamentarias ⁽¹⁶¹⁾.

Dicho fenómeno es una manifestación del Estado contemporáneo, conformador del orden económico y social, en el que las leyes relacionadas con la vida económica y financiera se limitan a atribuir competencias y formular las grandes opciones, dejando librada a la Administración las concretas soluciones que quepan en ese marco ⁽¹⁶²⁾.

Quiere decir que, dentro de las distintas especies posibles de reglamentos, los dictados por el Banco Central son siempre subordinados a la ley. Podrán ser “de ejecución”, cuando tengan por objeto hacer posible la aplicación y el cumplimiento de la ley, o “de integración”, cuando tengan por objeto completar los principios jurídicos plasmados en el texto legal. En

(160) Así, sentencias Nº 114 de 9-VIII-1972 (en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXVII, caso Nº 7967); Nros. 92, 93 y 95 de 23-V-1977 (en “Repertorio quinquenal de la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 75, Nros. 1 al 12, pág. 92).

(161) Para un estudio más amplio de este fenómeno, nos remitimos a: GROISMAN, Enrique, *Facultades reglamentarias del Banco Central*, en *La Ley*, tomo 120, pág. 1106 y sigtes.; y LABANCA, Jorge, *El nuevo principio jurídico del sistema financiero*, en *Jurisprudencia Argentina*, sección Doctrina, 1969, pág. 204 y sigtes.

(162) BARBE PEREZ, Héctor, *Adecuación de la administración conformadora...* cit., págs. 24 a 33.

ambas circunstancias, nuestra jurisprudencia ⁽¹⁶³⁾ se ha pronunciado en el sentido de que ello no impide que tengan un campo de acción relativamente amplio y que, en cierta medida, puedan desarrollar el texto legal, pero con la limitación de que no pueden contradecirlo o modificarlo directa o indirectamente. Tampoco pueden establecer tratamientos diferenciales no ejercitados conforme a la norma superior ⁽¹⁶⁴⁾ ni pueden tener efecto retroactivo porque la retroactividad, si no de origen constitucional, es de exclusiva fuente legal en nuestro Derecho ⁽¹⁶⁵⁾.

Respecto a los reglamentos "de integración", nuestra doctrina ⁽¹⁶⁶⁾ está de acuerdo en admitir la ampliación de la potestad normativa por ley que autorice a la Administración a dictar ciertos reglamentos que no podría dictar sin esa habilitación superior, por tratarse de cuestiones que exceden su competencia.

En estos casos no hay delegación de poderes legislativos ⁽¹⁶⁷⁾, lo cual sería inconstitucional, sino la posibilidad de dictar ciertas normas dentro de un marco prefijado por el legislador ⁽¹⁶⁸⁾ en forma expresa o implícita ⁽¹⁶⁹⁾. Por ello es que resulta un contrasentido hablar de reglamentos "delegados" como habi-

(163) Sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 19-V-1958 (en La Justicia Uruguay, tomo XLII, caso N° 5321) y de 27-V-1960 (en La Justicia Uruguay, tomo XLI, caso N° 5243).

(164) Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 18-IV-1960 (en La Justicia Uruguay, tomo XLI, caso N° 5179).

(165) Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de 28-XII-1970 (en La Justicia Uruguay, tomo LXVI, caso N° 7853).

(166) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...*, cit., tomo I, págs. 125, 128 y 129; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 2, pág. 75.

(167) Aunque sin mayor fundamentación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha calificado a la potestad reglamentaria banco-centralista como una "delegación", entendiendo que la misma es correcta porque el legislador no renuncia a sus facultades sino que comete al órgano bancario la regulación de ciertos pormenores y detalles tendientes a asegurar la eficacia y mejor desenvolvimiento del sistema con normas flexibles que se adapten a las exigencias siempre cambiantes de los fenómenos financieros, teniendo en cuenta las limitaciones de interés general. Así, sentencias de 16-IX-1970 (en La Justicia Uruguay, tomo LXV, caso N° 7715) y de 10-IX-1971 (en La Justicia Uruguay, tomo LXVI, caso N° 7863).

(168) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Tecnos, Madrid, 1970, pág. 123.

(169) ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Bosch, Barcelona, 1970, tomo I, pág. 33.

tualmente se hace ⁽¹⁷⁰⁾, siendo más adecuado llamarlos “autorizados” o “de integración” ⁽¹⁷¹⁾.

Quiere decir que al Banco Central, en ejercicio de la potestad reglamentaria que tiene asignada, le corresponde completar con sus propias normas las de la ley, precisándolas en un doble sentido: negativo, cuando establezcan lo que no deben hacer los sujetos comprendidos en la misma, y positivo, cuando dispongan lo que éstos deben hacer ⁽¹⁷²⁾. Tales características permiten considerarlo un verdadero “ente normativo” ⁽¹⁷³⁾, no obstante lo cual no debe perderse de vista que en todos los casos las normas a dictarse —sean de carácter general o particular— deben adecuarse y subsumirse en una previsión legislativa.

59. Continuación. Circulares y Recopilaciones.

Las reglamentaciones emanadas del órgano directivo del Banco Central cuyo fin es regular la actividad financiera, se ponen en conocimiento de los interesados por medio de *circulares*, sin perjuicio de su publicación en el Diario Oficial en caso de así corresponder.

Las circulares son pues documentos mediante los cuales se comunican determinados hechos o actos; se trata de un continente en el que pueden volcarse muy distintos contenidos ⁽¹⁷⁴⁾. De hecho, en la práctica, por facilidad de lenguaje, cuando se alude a las circulares del Banco Central se entiende referirse

(170) Así, GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado...* cit., tomo I, pág. 302 y sigtes.; y DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo* cit., tomo I, pág. 355 y sigtes.

(171) DROMI, José Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1978, pág. 353 y sigtes.; GORDILLO, Agustín A., *Tratado...* cit., tomo I, pág. V-47 y sigtes.; y ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso...* cit., pág. 104.

(172) LABANCA, Jorge, *ob. cit.*, pág. 212; y VILLEGAS, Carlos G., *Régimen legal de los Bancos* cit., págs. 184 y 185.

(173) Así lo califica CAJARVILLE, Juan P., *Régimen legal de los intereses* cit., pág. 33.

(174) SILVA CENCIO, Jorge, *Directivas, circulares e instrucciones servicio*, en “Estudios de Derecho Administrativo”, Montevideo, 1979, tomo I, pág. 125 y sigtes.; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, pág. 151; MENDEZ, Aparicio, *La jerarquía* cit., págs. 126 y 130; y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 2, pág. 82.

a los actos reglamentarios dictados por su Directorio y no al medio de difusión de los mismos. Sin embargo, corresponde hacer la diferenciación.

La proliferación de reglamentaciones bancocentralistas aparecidas desde la instalación del Banco, llevaron en determinado momento a la sistematización del abundante material normativo existente. Así, en 1974 y 1975 aparecieron, respectivamente, las *Recopilaciones* de Comercio Exterior y Cambios, y de Regulación y Contralor del Sistema Financiero y más tarde, en 1977, la Recopilación de Procedimiento Administrativo y Disciplinario.

Dichas Recopilaciones constituyen una especie de "digestos" ordenados de decisiones adoptadas por el Directorio de nuestra Banca directriz. A partir de su aparición, toda modificación, sustitución o derogación no es referida a la circular respectiva sino al artículo de la Recopilación de que se trate. Por eso, toda incorporación o mutación de cualquier tipo que se introduzca es decidida expresamente por el Directorio, de modo de mantener su naturaleza jurídica de reglamentos por él expedidos.

Cabe agregar que las dos primeras Recopilaciones mencionadas son expresión de la actividad normativa que hemos llamado "externa". En cambio, la tercera dice relación con la faz "interna" de funcionamiento del Ente.

60. Potestades de contralor.

En una noción amplia, se ha definido al contralor como la comprobación de la regularidad de una actividad propia o ajena ⁽¹⁷⁵⁾. Por eso, nuestra doctrina ⁽¹⁷⁶⁾ ha señalado con acierto que el contralor de una actividad supone un juicio lógico respecto a si la misma se conforma o no a las reglas que la regulan.

(175) GIANNINI, Massimo Severo, *Control, noción y problemas en el Derecho italiano*, en *Anuario de Derecho Administrativo*, Chile 1975-1976, tomo I. pág. 423 y sigtes.

(176) Así: SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo II, pág. 437, nota 3; BARBE PEREZ, Héctor, *Consideraciones generales sobre la coordinación...* cit., pág. 14; y DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 12.

En el caso concreto que nos ocupa, como lógica consecuencia de la potestad normativa analizada precedentemente, el Banco Central del Uruguay está dotado de amplios poderes de fiscalización a fin de determinar si quienes desempeñan actividad financiera, sea en forma profesional o accidental, se encuadran en el marco jurídico correspondiente.

Dichos poderes son particularmente intensos respecto a las empresas que componen el sistema financiero nacional (especialmente las instituciones bancarias), concretándose en múltiples medios de contralor —o de policía financiera, como prefieren llamarlos algunos autores⁽¹⁷⁷⁾— todos los cuales participan de una finalidad común: llegar a un pronunciamiento acerca de si en el desarrollo de su giro específico se cumplen determinadas reglas.

Además de las variadas vías de información existentes, nuestro Derecho positivo prevé distintos procedimientos de contralor administrativo que funcionan a instancia de la propia entidad controlada (como ocurre con los actos de autorización) o que el Ente de contralor puede aplicar de oficio en ciertos supuestos (tales como las inspecciones y la intervención).

61. Continuación. Medios de contralor.

Respecto a las *vías de información*, múltiples leyes y disposiciones del propio Banco Central han establecido una amplia gama de rubros sobre los que se obliga a las entidades sometidas a su contralor a ilustrarlo en forma permanente⁽¹⁷⁸⁾. No obstante, de acuerdo a los principios generales, debe reputarse implícito en el cometido de contralor el poder de reclamar y obtener toda la información necesaria para su cabal cumplimiento, por lo que la ausencia o insuficiencia de textos positivos no excluyen la posibilidad de requerir la información que fuere menester⁽¹⁷⁹⁾.

(177) Así: DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo Económico* cit., tomo II, pág. 464 y sigtes.; y VILLEGAS, Carlos G., *Régimen legal de Bancos* cit., pág. 180 y sigtes.

(178) Ver más ampliamente: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA. Ricardo, *ob. cit.*, pág. 89 y sigtes.

(179) Así: SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo II,

La exigencia de *actos de autorización* —al margen de las discrepancias doctrinarias en torno a su concepto⁽¹⁸⁰⁾— está consagrada en diversas disposiciones que establecen la necesidad de dichos actos para la apertura de dependencias de instituciones bancarias y de sucursales en el exterior, determinación del destino de las colocaciones, realización de determinadas inversiones, etc.

La realización de *inspecciones* por parte de funcionarios especializados del Banco Central constituye otro medio de contralor implícito en sus amplias facultades de fiscalización. El artículo 6º de la derogada ley Nº 13.330 imponía la realización de inspecciones periódicas, cada tres meses por lo menos, exigencia que ha perdido vigencia a partir de la ley Nº 15.322. Las facultades de los inspectores se encuentran definidas por remisión a las disposiciones legales que establecen las atribuciones de los inspectores de la Dirección General Impositiva (artículo 11 de la ley Nº 13.243 de 20 de febrero de 1964). Así, el artículo 53 de la ley Nº 12.804 de 30 de noviembre de 1960 les acuerda “amplias facultades de fiscalización e investigación”, pudiendo especialmente:

- a) exigir la exhibición de libros, documentos y correspondencia comerciales, intimando en su caso la comparecencia de los responsables ante la autoridad administrativa;
- b) incautarse de dichos libros y documentos hasta por un lapso de seis días hábiles, labrando el acta pertinente;
- c) practicar inspecciones en bienes muebles e inmuebles; y
- d) requerir informaciones a terceros, pudiendo intimarles también su comparecencia ante la autoridad administrativa.

págs. 441 y 442; y CARVALHO, Edgardo, *Contralor de la actividad bancaria* cit., pág. 342.

(180) Tradicionalmente, se ha sostenido en nuestro país que la autorización es un acto “que habilita a una persona física o jurídica, privada o pública, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente. Supone pues, un poder o derecho anterior, cuyo ejercicio está subordinado a la obtención previa de un acto habilitante de la administración, que remueva el obstáculo jurídico establecido por el Derecho objetivo” (SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, págs 414 y 415). Sin embargo, recientemente se ha sostenido que el acto de autorización “habilita para la edición de un acto, ejercicio de una actividad o aprovechamiento de un bien, que están fuera del uso o goce del solicitante” (MENDEZ, Aparicio, *La descentralización...* cit., págs. 273 a 275).

Dichas facultades fueron posteriormente ampliadas y sistematizadas en el artículo 68 de la ley N° 14.306 de 29 de noviembre de 1974, por la cual se aprobó el Código Tributario. Al tenor de la segunda parte del literal E) de la citada disposición, se obligaba a todas las instituciones bancarias y sociedades financieras a franquear a los inspectores de la Administración fiscal "los libros y comprobantes de contabilidad, proporcionando todas las informaciones que se les requiera sin excepción alguna, a cuyo efecto no regirá el secreto bancario" ⁽¹⁸¹⁾. Esta norma, que proviene del artículo 229 de la ley N° 13.637 de 21 de diciembre de 1967, ha sido expresamente derogada por la reciente ley de intermediación financiera, que por primera vez regula el secreto profesional de las entidades financieras en nuestro Derecho (artículo 25). No obstante, entendemos que la limitación impuesta a los funcionarios de la Dirección General Impositiva por la supresión de dicho texto, no es aplicable a los inspectores de la autoridad bancocentralista, a quienes no les será oponible el secreto bancario en el ejercicio de sus funciones de contralor en virtud de lo establecido en el artículo 15, inciso 2 de la referida ley. Quiere decir que, no obstante la técnica remisiva utilizada por el legislador de 1964, hoy puede afirmarse que las facultades inspectivas del Banco Central son más amplias que las de la Administración Fiscal por cuanto no rige a su respecto el secreto bancario.

Por su parte, la *intervención administrativa* es un procedimiento de "contralor sustitutivo" por el que las autoridades estatutarias de una entidad son desplazadas temporariamente de sus cargos y reemplazadas total o parcialmente, por personas designadas a ese efecto por el órgano de contralor ⁽¹⁸²⁾. Este instituto se encuentra previsto en el artículo 18, literal c) de

(181) Sobre el concepto y alcances del secreto bancario en nuestro Derecho, nos remitimos a: ALBANELL MAC COLL, Eduardo, *Secreto bancario*, en La Justicia Uruguaya, tomo LI, pág. 139 y sigtes.; SUPERVIELLE, Bernardo, *El depósito bancario*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1960, pág. 195 y sigtes.; y BAYARDO BENGIOA, Fernando, *La tutela penal del secreto*, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1961, pág. 365 y sigtes.

(182) Ver más ampliamente: DELPIAZZO, Carlos E., *Intervención administrativa...* cit., pág. 19 y sigtes.

la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, con el texto dado por el artículo 1° de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964, y en el artículo 20, numeral 4 de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982. En nuestra opinión, al tenor de la primera de las normas citadas, el Banco Central, dando cuenta al Poder Ejecutivo y estando a lo que éste resuelva, puede disponer en cualquier momento la intervención de una entidad financiera basándose en la apreciación de la conveniencia o necesidad (consideraciones de mérito) de adoptar tal medida. En cambio, en aplicación de la segunda de las disposiciones mencionadas, el Banco Central puede resolver por sí sólo la intervención en caso de apartamiento de "las leyes y decretos que rijan la intermediación financiera o las normas generales e instrucciones particulares dictadas por el Banco Central del Uruguay" (consideraciones de juridicidad).

Además de los indicados, puede afirmarse que la autoridad bancocentralista puede acudir al empleo de *otros medios de contralor* ya que el artículo 15, inciso 2 de la mencionada ley N° 15.322 le autoriza a utilizar "los medios que juzgue más eficaces" para el correcto desempeño de sus cometidos de vigilancia, orientación y fiscalización de la actividad financiera. En consecuencia, nada impide por ejemplo, el empleo de procedimientos de "contralor paralelo"⁽¹⁸³⁾ que no supongan el desplazamiento de las autoridades naturales de la entidad controlada. Así, será viable la designación de un representante, coadministrador o veedor cuya función sea la de obtener una información continua o inmediata y, al mismo tiempo, controlar la gestión empresarial desde dentro y mientras ella se desarrolla.

62. Continuación. Medidas posteriores.

Según dijimos (*supra*: N° 59), todos los medios de contralor culminan en una manifestación de conocimiento o juicio lógico acerca de si la actividad controlada se ajusta o no a las reglas que la regulan.

(183) DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, págs. 97 y 98; y DELPIAZZO, Carlos E., *Intervención administrativa...* cit., pág. 20.

Si ese juicio es favorable o positivo, el procedimiento de contralor se agota con ese pronunciamiento. Pero si el mismo resulta desfavorable o negativo, debe ser seguido de las medidas cautelares o punitivas correspondientes, en cuyo caso el juicio emitido (*momento lógico*) y las actuaciones posteriores (*momento conminatorio*) aparecerán estrechamente vinculados ⁽¹⁸⁴⁾.

Tales medidas son la garantía de eficacia de la potestad de contralor, por lo que nuestro legislador ha atribuido al Banco Central los poderes jurídicos necesarios para su adopción.

Las *medidas cautelares* se caracterizan por su finalidad de asegurar la realización efectiva de otras ulteriores, generalmente procesales. Tienen pues, un carácter instrumental y, al mismo tiempo, de garantía en cuanto evitan el riesgo a que somete la duración del proceso. Así, el artículo 22 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982 faculta a la autoridad bancocentralista a solicitar la adopción de “medidas de no innovar”, responsabilizando penalmente a quienes alteren la situación que se ordenó mantener incambiada. Por su parte, el artículo 24 de la misma ley le autoriza a requerir el embargo sobre los bienes, créditos, derechos y acciones de las empresas privadas “cuya estabilidad económica o financiera estuviera afectada y sobre los de aquellas personas físicas o jurídicas que, en nombre propio o integrando el Directorio de dichas instituciones o el de otras sociedades, hubieran participado en operaciones presuntivamente dolosas que directa o indirectamente pudieran haber contribuido a provocar el desequilibrio señalado”. Quiere decir que esta disposición —que reproduce con leves variantes el texto del artículo 15 de la derogada ley número 13.330 de 30 de abril de 1965 ⁽¹⁸⁵⁾— alcanza no solamente a las instituciones privadas que realicen intermediación financiera, sino también a ciertas personas físicas y jurídicas, siempre que se configuren los requisitos reclamados por el texto transcripto.

Respecto a los *actos punitivos*, corresponde señalar que ellos son la respuesta de la Administración a las infracciones

(184) GIANNINI, Massimo Severo, *Control...* cit., pág. 439.

(185) Ver más ampliamente: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, *ob. cit.*, págs. 106 y 107.

debidamente constatadas cometidas por los sujetos controlados. Su aplicación nos enfrenta al estudio de la llamada potestad sancionatoria.

63. Potestad sancionatoria.

El Banco Central está dotado de potestad sancionatoria, es decir, de la atribución de aplicar sanciones administrativas⁽¹⁸⁶⁾ a quienes infrinjan determinadas normas que están dentro de su campo de fiscalización. Por eso, puede decirse que es una consecuencia lógica de su potestad normativa y un complemento necesario de su potestad de contralor.

La disposición fundamental en la materia está constituida por el artículo 20 de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982, que alcanza a "las personas privadas que infrinjan las leyes y decretos que rijan la intermediación financiera o las normas generales e instrucciones particulares dictadas por el Banco Central del Uruguay".

Quiere decir que la potestad de sancionar de la autoridad bancocentralista no se determina por la naturaleza ni por el giro de la empresa infractora, sino por la norma que ha sido violada por la conducta a sancionar⁽¹⁸⁷⁾.

Si la norma violada es una ley o un decreto, la potestad punitiva bancocentralista se determina de acuerdo a un *criterio sustancial*, atendiendo a la materia a que se refieren esas disposiciones, exigiéndose por el texto transcripto "que rijan la intermediación financiera". Por el contrario, si la norma violada es una reglamentación o resolución particular emanada del Banco Central, se sigue un *criterio orgánico*, de manera que el ámbito material de la potestad sancionatoria del Banco coincidirá exactamente con el de su potestad normativa.

(186) Acerca del concepto de sanción administrativa, nos remitimos a: MENDEZ, Aparicio, *Las sanciones administrativas*, en La Justicia Uruguaya, tomo I, sección Doctrina, pág. 7 y sigtes.; SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, pág. 427 y sigtes. y PRAT, Julio A., *Derecho Administrativo* cit., tomo 3, vol. 2, pág. 50 y sigtes.

(187) CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., *Régimen legal de los intereses* cit., pág. 32.

El ejercicio de tal poder de aplicar sanciones supone una dosis de discrecionalidad ⁽¹⁸⁸⁾ ya que el órgano máximo del Banco Central, configurada una infracción y dentro de ciertos límites más o menos laxos según los casos, goza de cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa o hacerla de una u otra manera, ya que la norma indetermina la conducta administrativa al no imponerle por anticipado un cierto comportamiento ⁽¹⁸⁹⁾.

Pero la discrecionalidad no significa arbitrariedad sino sólo la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de ciertos límites ⁽¹⁹⁰⁾. Así definida, como la aptitud de apreciar el cuándo y el cómo del obrar administrativo, parece claro que ella cesa cuando la Administración elige entre los comportamientos legales posibles ⁽¹⁹¹⁾; en el caso en examen, cuando determina la procedencia de la sanción, resolviendo aplicarla, y la gradúa en función de la infracción cometida. Dictado el acto administrativo punitivo —resultado de esa aptitud de opción ⁽¹⁹²⁾— éste será susceptible de impugnación ya que está ínsito en su calidad de acto productor de efectos jurídicos, el que pueda ser controvertido por el interesado mediante la interposición de recursos administrativos (por razones de juridicidad, oportunidad o conveniencia) y acciones jurisdiccionales (por ilegitimidad) ⁽¹⁹³⁾.

(188) Ver: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *El poder de sancionar*. Montevideo, 1977, pág. 85 y sigtes.

(189) DROMI, José Roberto, *Instituciones...* cit., pág. 467 y sigtes.

(190) SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado...* cit., tomo I, págs. 406 y 407.

(191) BRITO, Mariano R., *La aptitud del acto administrativo para el fin debido: supuesto de principio en que reposa la discrecionalidad en "Estudios de Derecho Administrativo"*. Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo. Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo II, pág. 35.

(192) La discrecionalidad, más que una nota del acto, es un atributo de la situación de libertad del agente público para decidir, seleccionando la conducta que concurra al fin debido. Ver más ampliamente: BRITO, Mariano R., *De la razonabilidad del acto administrativo: la cuestión de su contralor jurisdiccional anulatorio*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 171 y sigtes.

(193) Ver: FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *Control de la discrecionalidad administrativa, principios generales de Derecho y abuso de poder*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 72,

Siendo pues, la resolución que dispone aplicar una sanción un típico acto administrativo, ella deberá contener la expresión del motivo que la fundamenta ⁽¹⁹⁴⁾ y la graduación de la misma, que deberá guardar proporción con la infracción que se castiga ⁽¹⁹⁵⁾.

64. Continuación. Las sanciones.

Nuestro legislador ha puesto en manos del Banco Central una amplia gama de sanciones previstas para dar respuesta al apartamiento por parte de las personas físicas y jurídicas sometidas a su contralor, de las normas reguladoras de su actividad específica. Ellas van de las más leves a las más severas, siendo las más importantes la observación, el apercibimiento, la suspensión de actividades, la suspensión de la autorización para funcionar, la revocación de la misma y las multas, sin perjuicio de otras explicitadas en la Recopilación de Normas de Regulación y Contralor del Sistema Financiero (prohibición temporaria de acceder a la Mesa de Cambios del Banco Central, de participar en las sesiones de la Cámara Compensadora, etc.) ⁽¹⁹⁶⁾.

Nros. 5 a 10, pág. 155 y sigtes.; BRITO, Mariano R., *La aptitud...* cit., pág. 39 y sigtes.; SILVA CENCIO, Jorge A., *El control de la Administración*, en "Estudios de Derecho Administrativo", Montevideo, 1979, tomo I, pág. 190; DROMI, José Roberto, *Instituciones...* cit., págs. 479 y 480; GORDILLO, Agustín A., *Tratado...* cit., tomo I, pág. VIII-35 y sigtes., y BRITO, Mariano R., *Extensión del control anulatorio de los actos discrecionales*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, Nros. 1 a 7, pág. 51 y sigtes.

(194) Ver especialmente: REAL, Alberto Ramón, *La fundamentación del acto administrativo*, en La Justicia Uruguaya, tomo LXXX, pág. 3 y sigtes.; DURAN MARTINEZ, Augusto, *La obligación de motivar: un principio general de Derecho Administrativo*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año II, Nº 2, pág. 100 y sigtes.; y GIANOLA MARTEGANI, Ariel, *Falta de motivación no equivale a desviación de poder*, en Judicatura, Año I, Nº 6, pág. 116 y sigtes.

(195) GIANOLA MARTEGANI, Ariel, *Los límites de la potestad disciplinaria: razonable adecuación de la sanción a la falta*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 72, Nros. 5 a 10, pág. 155 y sigtes.; y *Nuevamente sobre el control del grado de la sanción*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, números 1 a 7, pág. 150 y sigtes.; y DURAN MARTINEZ, Augusto, *Proporcionalidad entre la falta y la sanción*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año IV, Nº 1, pág. 129 y sigtes.

(196) Para un estudio detallado de las referidas sanciones en nues-

Cabe destacar que, si bien algunas leyes califican como sanción a la intervención, dicha medida carece a nuestro juicio del carácter afflictivo que singulariza a los actos punitivos, por lo que corresponde considerarla, más bien, como un medio o instrumento de contralor (*supra*: N° 61).

Por otra parte, en la medida en que existe una clara gradación de las sanciones en nuestro Derecho positivo, debe concluirse que la autoridad bancocentralista debe imponer la sanción adecuada a la gravedad de la falta (¹⁹⁷).

Igualmente, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia y lo ratifica la doctrina, no es posible la acumulación de más de una sanción por un mismo hecho. Según ha sostenido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con respecto al artículo 79 de la ley N° 13.782 de 3 de noviembre de 1969 —antecedente de la norma vigente— “de la letra clara del citado artículo emerge que las sanciones dispuestas no pueden superponerse, que son incompatibles entre sí: no es posible retirar la autorización para actuar y, al mismo tiempo, observar o apercibir a la empresa” (¹⁹⁸). Comentando dicho fallo, señala Martins (¹⁹⁹), citando jurisprudencia anterior, que la pluralidad de sanciones por un mismo hecho supone una clara violación de la regla *non bis in idem*. Además, no obstante su texto, la mencionada disposición no posibilita la imposición de más de una de las sanciones que prevé porque todas ellas son principales, no existiendo ninguna que posea naturaleza accesoria.

tro Derecho positivo, nos remitimos a: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 109 y sigtes.

(197) MARTINS, Daniel Hugo, *La potestad sancionadora del Banco Central: alcance del artículo 79 de la ley N° 13.782 de 13 de noviembre de 1964*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 488.

(198) Sentencia N° 74 de 15 de abril de 1974, publicada con sus antecedentes en: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *El poder de sancionar cit.*, pág. 47 y sigtes. Ver también: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 463 y sigtes.

(199) MARTINS, Daniel Hugo, *Los principios generales de derecho son reglas de derecho cuya violación debe ser sancionada con la nulidad del acto administrativo*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XXIII, Nros. 3 y 4. pág. 464 y sigtes.

65. Continuación. Procedimiento.

Aunque no es nuestro propósito estudiar aquí en su ritualidad adjetiva el procedimiento administrativo estatuido en el ámbito bancocentralista para el ejercicio de la potestad sancionatoria ⁽²⁰⁰⁾, nos interesa destacar la trascendencia sustancial que reviste su ajuste a las garantías inherentes al debido proceso ⁽²⁰¹⁾, que constituye un principio general de Derecho ⁽²⁰²⁾ cuya violación puede aparejar la nulidad del acto punitivo que se dicte ⁽²⁰³⁾.

En efecto, la aplicación de las sanciones enunciadas en el numeral precedente —en particular, la determinación de la clase y magnitud de cada una de ellas frente al caso concreto— implica el desarrollo de una actividad que no obstante su naturaleza indiscutiblemente administrativa, supone un verdadero juzgamiento del comportamiento de terceros, por lo que ha sido permanente preocupación del Banco Central del Uruguay, ofrecer a éstos las debidas garantías ⁽²⁰⁴⁾.

En tal sentido, siguiendo la exhortación contenida en el artículo 249 del decreto N° 640/973 de 8 de agosto de 1973, el Directorio del Ente ha dictado múltiples resoluciones, la mayoría de las cuales se encuentran actualmente reunidas en la Reco-

(200) Sobre el particular, nos remitimos a: DELPIAZZO, Carlos E. y OLIVERA GARCIA, Ricardo, *ob. cit.*, pág. 119 y sigtes.

(201) Ver: REAL, Alberto Ramón, *Las garantías en el procedimiento administrativo*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, Nros. 2-3-4, pág. 219 y sigtes.; y *Los principios del procedimiento administrativo en el Uruguay*, en "Nuevos estudios de Derecho Administrativo", Acali, Montevideo, 1976, pág. 23 y sigtes.; y FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, *Principios fundamentales del procedimiento administrativo*, en "Procedimiento Administrativo", Acali, Montevideo, 1977, pág. 35 y sigtes.

(202) REAL, Alberto Ramón, *Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya*, Montevideo, 1965, pág. 39 y sigtes.; y BARBE PEREZ, Héctor, *Los principios generales de derecho como fuente de Derecho administrativo en el Derecho positivo uruguayo*, en "Estudios jurídicos en memoria de Juan José Amézaga", Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1958, pág. 44 y sigtes.

(203) Así: MARTINS, Daniel Hugo, *Los principios generales de derecho...* *cit.*, pág. 484 y sigtes.; y "La regulación jurídica del trámite administrativo", en "Procedimiento administrativo" *cit.*, pág. 59.

(204) Ver: BANCO CENTRAL DEL URUGUAY, *El poder de sancionar* *cit.*, pág. 6 y sigtes.

pilación de Normas de Procedimiento Administrativo y Disciplinario confeccionada por los servicios especializados del Banco (*supra*: N° 58). Sin perjuicio de lo dispuesto específicamente sobre el tema en dicho cuerpo orgánico, algunas disposiciones especiales sobre el régimen procesal a seguir para la aplicación de sanciones a las entidades financieras han sido recogidas en la Recopilación de Normas de Regulación y Contralor del Sistema Financiero.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ACEVEDO ALVAREZ, Eduardo: *La gran obra de los Poderes Constitucionales frente a la crisis*. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1934.
- AISENSTEIN, Salvador: *El Banco Central de la República Argentina y su función reguladora de la moneda y del crédito*. El Ateneo, Buenos Aires, 1942.
- ALBANELL MAC COLL, Eduardo: *Secreto bancario*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo LI, págs. 139 y sigtes.
- ALESSI, Renato: *Instituciones de Derecho Administrativo*. Bosch, Barcelona, 1970.
- ANDREADES, A.: *Histoire de la Banque d'Angleterre*. Ed. Rousseau, París, 1904.
- ANTEZANA PAZ, Franklin: *Moneda, crédito, cambios extranjeros y estabilización*. Edit. América, México, 1941.
- ARAMENDIA, José Pedro: *El Estado y el Banco Central*, en *Revista de Economía*, Año III, Nº 14, pág. 157 y sigtes.
- ASAMBLEA GENERAL: *Publicación Informativa*. Montevideo, 1966.
- AUFRICHT, Hans: *La Législation des Banques Centrales. Etude comparative*. Ed. Cujas, París, 1965.
- BACHELET, Vittorio: *La attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*. Giuffré, Milano, 1957.
- BAIOCCO, Pedro J.: *Acotaciones al proyecto del Poder Ejecutivo sobre Banco Central de la República Argentina*, en *Revista de Ciencias Económicas*. Buenos Aires, 1935.
- *Regímenes bancarios*. Losada, Buenos Aires, 1948.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY: *Antecedentes de la Reforma Financiera*. Montevideo, 1973.
- *Antecedentes de la Reforma Financiera 1973-1974*. Montevideo, 1974.
- *El poder de sancionar*. Montevideo, 1977.
- BARBE PEREZ, Héctor: *Los principios generales de derecho como fuente de Derecho administrativo en el Derecho positivo uruguayo*, en *Estudios jurídicos en memoria de Juan José Amézaga*. Biblioteca de Publi-

- caciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1958, págs. 37 y sigtes.
- *Aspectos administrativos de la reforma constitucional uruguaya*. CEN, Montevideo, 1967.
 - *Adecuación de la Administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho*, en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, tomo V, pág. 21 y sigtes.; y en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*. tomo 65, Nº 1, págs. 1 y sigtes.
 - *Consideraciones generales sobre la coordinación de la acción de la Administración pública y sus instrumentos jurídicos*, en *Estudios Jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay*. CEN, Montevideo, 1970, pág. 13 y sigtes.
 - *Organos y actos de coordinación*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Año XVII, Nº 2-3-4, pág. 223 y sigtes.
- BAUCHE GARCADIENGO, Mario: *Operaciones bancarias*. Ed. Porrúa, México, 1978.
- BAYARDO BENGIOA, Fernando: *La tutela penal del secreto*. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1961.
- BELLAN, Oscar P.: *Los Bancos Centrales*. Peña, Montevideo, 1937.
- BENELBAZ, Héctor Angel: *Evolución de la banca nacional*, en *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*. Buenos Aires, 1971, pág. 117 y sigtes.
- BERCHESI, Nilo R.: *Regulación de los medios de pago*, en *Revista de Economía, Finanzas y Administración*. Año V, Nº 4, pág. 319 y sigtes.
- *La Banca Central y su función reguladora del crédito y la moneda*. Cámara Nacional de Comercio, Montevideo, 1947.
 - *Presupuestos del Sector Público del Uruguay en la Constitución vigente*, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*. Montevideo, 1967, Nº 28, pág. 51 y sigtes.
- BOGRAN, Edmond L.: *El Banco Central de Honduras*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1956.
- BRITO, Mariano R.: *La coordinación de la descentralización administrativa. Disposiciones que la regulan*, en *Estudios jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay*. CEN, Montevideo, 1970, pág. 59 y sigtes.
- *De la razonabilidad del acto administrativo: la cuestión de su control jurisdiccional anulatorio*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 171 y sigtes.
 - *Aspectos administrativos de las sociedades anónimas*, en *La Sociedad Anónima: presente y futuro*. Acali, Montevideo, 1978.
 - *La aptitud del acto administrativo para el fin debido: supuesto de principio en que reposa la discrecionalidad*, en *Estudios de Derecho Administrativo - Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de*

- Derecho Administrativo. Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo II, pág. 29 y sigtes.
- *Extensión del control anulatorio de los actos discrecionales*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, Nros. 1 a 7, pág. 51 y sigtes.
 - *Planificación y libertad en el estado social de Derecho*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año I, Nº 1, pág. 31 y sigtes.
 - *Instrumentos de la intervención del Estado en el dominio económico*, en Orden Económico y Derecho Administrativo. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1980, pág. 115 y sigtes.
- BRUNO, José Luis: *El Banco Central en la Constitución Nacional*, en Temas Jurídicos, Nº 1, pág. 115 y sigtes.
- CAGNONI, José A.: *Contralor de la actividad bancaria*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, Nros. 2-3-4, página 327 y sigtes.
- *El Banco Central del Uruguay*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 65, Nº 10, pág. 249 y sigtes., y en Estudios sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay. CEN, Montevideo, 1970, pág. 79 y sigtes.
 - *A manera de síntesis*, en Orden Económico y Derecho Administrativo. Amalio M. Fernández, 1980, pág. 193 y sigtes.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan P.: *Delegación de atribuciones*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 69, Nros. 1-2, pág. 3 y sigtes.
- *Régimen jurídico administrativo de la industria eléctrica*. Acali, Montevideo, 1979.
 - *El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya*, en Estudios de Derecho Administrativo - Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo. Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo II, pág. 69 y sigtes.
 - *Régimen legal de los intereses*. Asociación de Escribanos del Uruguay, Montevideo, 1980.
- CARVALHO, Edgardo: *Contralor jurisdiccional de las personas públicas no estatales*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 22, pág. 189 y sigtes.
- *Posición de los acreedores en la liquidación de Bancos privados por el Banco Central*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 66, Nros. 1-2, pág. 18 y sigtes.
 - *Contralor de la actividad bancaria*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, Nros. 2-3-4, pág. 337 y sigtes.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio: *La delegación de atribuciones en la Constitución uruguaya*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 19, pág. 131 y sigtes.
- *El régimen de los funcionarios en la Constitución uruguaya*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 65, Nros. 11-12, págs. 277 y sigtes.

- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio: *Derecho Público*. CECEA, Montevideo, 1971.
- COUTINHO DE PRATO, Lía: *Funciones de Banco Central del Banco de la República*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Año VI, Nº 3, pág. 611 y sigtes.
- DE KOCK, M. H.: *Banca Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- DELPIAZZO, Carlos E.: *Incidencia del Acto Institucional Nº 8 en la regulación general de los recursos administrativos*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXXIX, pág. 3 y sigtes.
- *Notas para una caracterización del recurso subsidiario de nulidad*, en *Estudios jurídicos en memoria de Oscar Arias Barbé*. LJU, Montevideo, 1980, pág. 27 y sigtes.
- *La unidad de caja en la gestión financiera del Estado*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXXXI, pág. 35 y sigtes.
- y OLIVERA GARCIA, Ricardo: *Contralor de la banca privada*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1980.
- *Intervención administrativa de entidades financieras*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXXXIV, pág. 19 y sigtes.
- *Tribunal de Cuentas*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1982.
- DELL'AMORE, Giordano: *Le funzione delle Banche Centrali*. Giuffré, Milano, 1968.
- DIEZ, Manuel María: *Derecho Administrativo*. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974.
- DIFRIERI, Jorge A.: *Moneda y Bancos en la República Argentina*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1976.
- DI NARDI, Giuseppe: *La banche di emissione in Italia nel secolo XIX*. Utet, Torino, 1953.
- DROMI, José Roberto: *Instituciones de Derecho Administrativo*. Astrea, Buenos Aires, 1974.
- *Derecho Administrativo Económico* Astrea. Buenos Aires, 1979.
- DURAN MARTINEZ, Augusto: *La obligación de motivar: un principio general de Derecho Administrativo*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año II, Nº 2, pág. 100 y sigtes.
- *Proporcionalidad entre la falta y la sanción*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año IV, Nº 1, pág. 129 y sigtes.
- EISENMANN, Charles: *Cours de Droit Administratif*. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París, 1982.
- ENTRENA CUESTA, Rafael: *Curso de Derecho Administrativo*. Tecnos, Madrid, 1976.
- ESTEVA GALICCHIO, Eduardo y FRUGONE SCHIAVONE, Héctor: *Actos constitucionales vigentes en el Uruguay concordados y anotados*. Acali, Montevideo, 1978.

- FABRINI, Luigi: *Rilievi su l'evoluzione storico-teorica della Banca Centrale*, en *Rivista Bancaria*. Milano, 1953, Año IX, Nros. 9-10, página 507 y sigtes.
- *Caratteristiche dell'evoluzione della Banca Centrale nell'ultimo ventennio*, en *Rivista Bancaria*. Milano, 1953, Año IX, Nros. 11-12, págs. 651 y sigtes.
- FACIO, Rodrigo: *La Moneda y la Banca Central en Costa Rica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- FERRERE-LAMAISSON, Daniel: *El dinero en la teoría jurídica*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1974.
- FORSTHOFF, Ernst: *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- FRANCES, Anuar: *Ambito de aplicación del contencioso judicial de apelación contra las decisiones de los organismos públicos no estatales de seguridad social*, en *Revista de Derecho Laboral*, tomo XVIII, Nº 98, pág. 249 y sigtes.
- FRUGONE SCHIAVONE, Héctor: *Control de la discrecionalidad administrativa, principios generales de Derecho y abuso de poder*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 72, Nº 5 a 10, pág. 155 y sigtes.
- *Marco normativo de la actual Administración*. FCU, Montevideo, 1975.
- *Algunas reflexiones sobre la nueva organización de la Dirección General Impositiva*, en *Revista del Colegio de Abogados del Uruguay*, tomo IX, pág. 8 y sigtes.
- *Principios fundamentales del procedimiento administrativo*, en *Procedimiento Administrativo*. Acali, Montevideo, 1977, pág. 9 y sigtes.
- *La estructura orgánica del sistema público estatal de la seguridad social y su funcionamiento*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año III, Nº 2, pág. 27 y sigtes.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, Nº 38, pág. 172 y sigtes.
- *Lagislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Tecnos, Madrid, 1970.
- y FERNANDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1980.
- GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio: *Tratado de Derecho Administrativo*. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1962.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976.
- GIANNINI, Massimo Severo: *Sulla natura giuridica e sulle atribuzioni*

della Banca d'Italia, en Banca, Borsa e Titoli de Credito, 1949, II, página 360 y sigtes.

GIANOLA MARTEGANI, Ariel: *Los límites de la potestad disciplinaria: razonable adecuación de la sanción a la falta*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 72, Nros. 5 a 10, pág. 155 y sigtes.

— *Nuevamente sobre el control del grado de la sanción*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 73, Nros. 1 a 7, página 150 y sigtes.

— *Falta de motivación no equivale a desviación de poder*, en Judicatura, Año I, N° 6, pág. 116 y sigtes.

GIORGI, Héctor: *La nueva Administración Pública*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1965.

GORDILLO, Agustín A.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Macchi, Buenos Aires, 1974.

GROISMAN, Enrique: *Facultades reglamentarias del Banco Central*, en La Ley, tomo 120, pág. 1106 y sigtes.

GUARIGLIA, Carlos: *Las personas públicas no estatales de seguridad social, y el nuevo régimen de recursos administrativos*, en La Seguridad Social y el Acto Institucional N° 9. FCU, Montevideo, 1980, página 57 y sigtes.

HAWTREY, R. G.: *The art of Central Banking*. Londres, 1933.

JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino: *La Constitución Nacional*. Medina, Montevideo, s/f.

— *Naturaleza jurídica del Banco de Previsión Social y régimen presupuestal que le es aplicable*, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 68, N° 2, pág. 34 y sigets.

KEMMERER, E. W. (Misión presidida por): *Proyecto de ley para la creación del Banco Central de Reserva del Perú junto con su Exposición de Motivos*. Lima, 1931.

KISCH, Cecil H. y ELKIN, W. A.: *Central Banks*. Macmillan, Londres, 1932.

KORZENIAK, José: *Régimen jurídico de la moneda uruguaya*. Acali, Montevideo, 1977.

LABANCA, Jorge: *El nuevo principio jurídico del sistema financiero*, en Jurisprudencia Argentina, sección Doctrina, 1969, pág. 204 y sigtes.

LEVRERO BOCAGE, Constancio: *Algunas cuestiones relativas al contralor jurisdiccional de las personas públicas no estatales*, en Revista de Derecho Laboral, tomo XVIII, N° 99, pág. 428 y sigtes.

LINARES, Juan Francisco: *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Astrea, Buenos Aires, 1975.

LOPES MEIRELLES, Hely: *Direito Administrativo Brasileiro*. Edit. Revista dos Tribunais, San Pablo, 1975.

MACKENZIE, Kenneth: *Sistemas bancarios*. Aguilar, Madrid, 1949.

MALACCORTO, Ernesto: *Antecedentes sobre la creación del Banco Central*, en *La Argentina: su posición y rango en el mundo*. Buenos Aires, 1971, pág. 223 y sigtes.

MARIENHOFF, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977.

MARTINEZ OSTOS, Raúl: *El Banco de México*, en Apéndice I a la obra de DE KOCK, *Banca Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.

MARTIN MATEO, Ramón y SOSA WAGNER, Francisco: *Derecho Administrativo Económico*. Ed. Pirámide, Madrid, 1974.

MARTINS, Daniel Hugo: *La potestad sancionadora del Banco Central: alcance del artículo 79 de la ley N° 13.782 de 13 de noviembre de 1964*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 487 y sigtes.

— *La regulación jurídica del trámite administrativo*, en *Procedimiento administrativo*. Acali, Montevideo, 1977, pág. 45 y sigtes.

— *Los principios generales de derecho son reglas de derecho cuya violación debe ser sancionada con la nulidad del acto administrativo*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXIII, Nros. 3-4, pág. 464 y sigtes.

— *Replanteo del estudio de los cometidos estatales en el Derecho Administrativo especial. Derecho Administrativo de la Economía*, en *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Año I, N° 1, pág. 65 y sigtes.

— *La conducción de la economía: cometido esencial en el Estado contemporáneo*, en *Orden Económico y Derecho Administrativo*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1980, pág. 37 y sigtes.

MENDEZ, Aparicio: *Régimen constitucional de los servicios autónomos en el Derecho uruguayo*, en *Estudios Jurídicos en memoria de José Irureta Goyena*. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1955, pág. 417 y sigtes.

— *Las sanciones administrativas*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo I, pág. 7 y sigtes.

— *Teoría del órgano*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971.

— *La Jerarquía*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973.

— *Sistemas orgánicos*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1973.

— *La descentralización. Concepto y caracteres*, en *Estudios de Derecho Administrativo - Publicación en homenaje al centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo*. Universidad de la República, Montevideo, 1979, tomo I, pág. 231 y sigtes.

- MOLLE, Giacomo: *La Banca nell'ordinamento giuridico italiano*. Giuffrè, Milano, 1980.
- OLARIAGA, Luis: *La política monetaria en España*. V. Suárez, Madrid, 1933.
- OLARRA GIMENEZ, Rafael: *Evolución monetaria argentina*. Eudeba, Buenos Aires, 1976.
- OLIVERA GARCIA, Ricardo: *Operativa de las Casas Bancarias en el Uruguay*, en Revista de Comercio Exterior, Año II, Nº 19, pág. 5 y sigtes.
- *Casas bancarias y apertura financiera*. Cámara de Entidades Financieras, Montevideo, 1980.
- *Liquidación de instituciones bancarias*, en Revista de Derecho Comercial y de la Empresa, Año IV, Nros. 13-14, pág. 35 y sigtes.
- PACCHIOTTI, Juan César: *Proceso y realidad del Banco Central del Uruguay*, en Memoria 1967/68 del Banco Central del Uruguay. Montevideo, pág. 17 y sigtes.
- PEIRANO FACIO, Juan Carlos: *Deuda Pública y Presupuesto*. FCU. Montevideo, 1976.
- PEREZ FONTANA, Sagunto F.: *El contralor de la banca privada en el Uruguay*, en Revista de Derecho Comercial Sociedades Anónimas, Año XXII, pág. 5 y sigtes.
- PETIT, L. y DE VEYRAC, R.: *Le credit et l'organisation bancaire*. Recueil Sirey, París, 1938.
- PIVEL DEVOTO, Juan E.: *Los Bancos (1824-1868)*. Monteverde, Montevideo, 1976.
- *Los Bancos (1868-1876)*. Monteverde, Montevideo, 1979.
- PLUMPTRE, A. F.: *Central Banking in the British Dominions*. University of Toronto Press, Toronto, 1940.
- PONCE DE LEON, Vicente: *El dominio industrial y comercial del Estado*, en Revista Uruguaya de Estudios Administrativos, Año II, Nº 2, pág. 41 y sigtes.
- PRADOS ARRARTE, J.: *Banco Central de la República Argentina*, en Apéndice II a la obra de DE KOCK, *Banca Central*. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- PRAT, Julio A.: *Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados en la Constitución de 1967*, en Cuaderno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 19, pág. 99 y sigtes.
- *Los Entes Autónomos en la descentralización funcional uruguaya*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971.
- *Derecho Administrativo*. Acali, Montevideo, 1980.

QUIJANO, Carlos: *Evolución del contralor de cambios en el Uruguay*. Montevideo, 1944.

REAL, Alberto Ramón: *Los principios generales de Derecho en la Constitución uruguaya*. Montevideo, 1965.

— *Recursos contra los actos de las personas públicas no estatales*, en *Revista del Colegio de Abogados*, tomo 5, Nros. 1-4, pág. 3 y sigtes.

— *Las garantías en el procedimiento administrativo*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Año XVII, Nros. 2-3-4, página 219 y sigtes.

— *Los principios del procedimiento administrativo en el Uruguay*, en *Nuevos estudios de Derecho Administrativo*. Acalí, Montevideo, 1976, pág. 5 y sigtes.

— *La fundamentación del acto administrativo*, en *La Justicia Uruguaya*, tomo LXXX, pág. 3 y sigtes.

RIAL, Lionel D.: *El presupuesto por programas en el Uruguay: reseña y evaluación crítica*. Universidad de la República, Montevideo, 1981.

RIST, Charles: *Historia de las doctrinas relativas al crédito y a la moneda*. Bosch, Barcelona, 1945.

RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Dalloz, París, 1980.

RODIERE, René y RIVES LANGE, Jean Luis: *Droit bancaire*. Dalloz, París, 1980.

RODRIGUEZ OLIVERA, Nuri: *Liquidación judicial de sociedades anónimas y liquidación de Bancos*. FCU, Montevideo, 1981.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín: *Derecho bancario*. Ed. Porrúa, México, 1973.

ROWAN, David: *Le Banche Centrali nel Commonwealth británico*, en *Moneta e Credito*. Roma, 1953. Volumen VI, Nº 23, pág. 283 y sigtes.

SACCHI, Carlos N.: *El presupuesto de un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado industrial o comercial es un acto administrativo dictado por el Poder Ejecutivo*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 71, Nros. 6 a 10, pág. 131 y sigtes.

— *La aprobación del Poder Ejecutivo en el estatuto de los funcionarios de los Entes del artículo 63 de la Constitución*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 72, Nros. 5 a 10, pág. 169 y sigts.

— *Consideraciones sobre la interpretación del artículo 63 de la Constitución*, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 73, Nros. 1 a 7, pág. 86 y sigtes.

— *Medios para impugnar resoluciones de personas públicas no estatales en el Acto Institucional Nº 9*, en *Revista de Derecho Laboral*, tomo XXIII, Nc 118, pág. 316 y sigtes.

SAMUELSON, Paul: *Curso de economía moderna*. Aguilar, Madrid, 1973.

- SAYAGUES LASO, Enrique: *Derecho Administrativo*, 2ª parte. CED, Montevideo, 1961.
- *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1963.
- *Los cometidos estatales. Plan general*, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XVII, Nros. 2-3-4, pág. 349 y sigtes.
- SAYERS, R. S.: *La Banca moderna*. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
- *Banking in the British Commonwealth*. Clarendon Press, Oxford, 1952.
- SEN, S. N.: *Central Banking in Undeveloped Money Markets*. Bookland Ltd., Calcuta, 1952.
- SERVAIS, E.: *Banques d'Emission. La Banque de France*. Librairie de droit et de jurisprudence, París, 1938.
- SILVA CENCIO, Jorge: *La descentralización por servicios en la Constitución de 1967*. FCU, Montevideo, 1971.
- *El control de la administración*, en Estudios de Derecho Administrativo. Montevideo, 1979, tomo I, pág. 173 y sigtes.
- *Directivas, circulares e instrucciones de servicio*, en Estudios de Derecho Administrativo. Montevideo, 1979, tomo I, pág. 125 y sigtes.
- SIMOENS ARCE, F.: *El problema cambiario en el Uruguay*. Montevideo, 1943.
- SMITH, Vera C.: *The rationale of Central Banking*. King and Son Ltd., Londres, 1936.
- SOLEY GUELL: *Historia monetaria de Costa Rica*. Imprenta Nacional, San José, 1926.
- SUPERVIELLE, Bernardo: *La proyectada reglamentación de los Bancos en el Uruguay*, en Revista de Economía, Año II, N° 9, pág. 300 y sigtes.
- *El estatuto jurídico y fiscal de los Bancos en el Uruguay*, en Revista de Economía, Año III, N° 18, pág. 682 y sigtes.
- *El depósito bancario*. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1960.
- TAMAGNA, Frank: *La Banca Central en América Latina*. CEMLA, México, 1963.
- TORRES HERMIDA, José: *Presupuesto por Programa*. Amalio M. Fernández, Montevideo, 1975.
- TRIFFIN, Robert: *El Banco Central y la política monetaria en América Latina*, en Revista de Economía, Año I. N° 5, pág. 725 y sigtes.
- VARIOS: *Otto Banche Centrali Europee*. Giuffré, Milano, 1963.
- VEDEL, Georges: *Derecho Administrativo*. Aguilar, Madrid, 1980.

-
- VERA MATURANA, Adolfo J.: *Bancos, dinero y crédito*. Depalma, Buenos Aires, 1981.
- VILASECA MARCET, José María: *La Banca Central y el Estado*. Bosch, Barcelona. 1947.
- VILLEGAS, Carlos G.: *Régimen legal de Bancos*. Depalma, Buenos Aires, 1978.
- VILLEGAS BASABILVASO, Benjamín: *Derecho Administrativo*. TEA, Buenos Aires, 1950.
- WATSON, Guy M.: *El Banco de Inglaterra*. CEMLA, México, 1960.

APENDICE

TEXTO ORDENADO DE LA CARTA ORGANICA DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (1)

TÍTULO I

DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

ARTÍCULO 1º (*Creación*). — Habrá un Banco Central de la República, que estará organizado como Ente Autónomo y tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Fuente: art. 196 de la Constitución.

ART. 2º (*Denominación y personalidad jurídica*). — El Banco Central de la República creado por el artículo 196 de la

(1) Como es sabido, no se ha dictado aún la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, no obstante haberse preparado múltiples y muy buenos proyectos con ese fin. Consiguientemente, dada la dispersión normativa existente, nos ha parecido útil ordenar —de ahí el título: Texto Ordenado— las principales disposiciones vigentes en la materia, de acuerdo a las pautas seguidas en los Capítulos III a VI precedentes y a la metodología que esbozaremos a continuación.

En primer lugar, nos proponemos dividir el trabajo en Títulos, Secciones y Artículos, encabezando cada uno de ellos con el concepto que resume su contenido.

En segundo término, la técnica impuesta consistirá en mantener inalterados los textos originales, con la única salvedad de la sustitución —habilitada por la Disposición Transitoria H de la Constitución— de las expresiones “Banco de la República Oriental del Uruguay” o “Departamento de Emisión del Banco de la República” por “Banco Central del Uruguay”, y “Consejo Honorario del Departamento de Emisión” por “Directorio”. En tales casos, destacaremos, en bastardilla, el cambio realizado.

Finalmente, al pie de cada disposición se indicará su fuente, es decir, el lugar del cual la misma fue extraída. En forma paralela, por la vía de notas, se formularán las concordancias y aclaraciones del caso.

Constitución se denominará "Banco Central del Uruguay" y es persona jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones.

Fuente: art. 1º de la ley Nº 13.594 de 6 de julio de 1967.

ART. 3º (*Naturaleza jurídica*). — El Banco Central del Uruguay sin perjuicio de las facultades correspondientes a su carácter de Ente Autónomo Comercial, podrá fijar y percibir comisiones por prestación de servicios, como retribución de las actividades que le hayan sido o le sean atribuidas por normas legales o administrativas.

Fuente: art. 24 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 4º (*Domicilio*). — El Banco Central del Uruguay es persona jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones que establecen la presente y demás leyes de la Nación. Su domicilio legal y principal asiento es la ciudad de Montevideo, sin perjuicio del de las sucursales respecto de sus operaciones. Cuando el Banco sea demandado, conocerán en los juicios respectivos los Juzgados del Departamento de Montevideo.

Fuente: art. 2º, inc. 1º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 5º (*Representación del Banco*). — La representación del Banco y del Directorio estará confiada al Presidente, asistido del Secretario General; y en materia patrimonial será ejercida conjuntamente por el Presidente y el Gerente General, quienes podrán otorgar también conjuntamente poderes y conceder por medio de ellos todas las facultades, aun aquellas para las cuales las leyes exigen autorización expresa.

Los Gerentes o Contadores de las Sucursales del Banco, conjuntamente con los Contadores o los Cajeros, o los funcionarios que hagan sus veces, en cada caso, tendrán también la representación del Banco en las localidades en que ejerzan sus cometidos, y suscribirán, en ese carácter, las escrituras y documentos públicos y privados, ya se refieran a actos como a contratos de cualquier naturaleza. Cuando los funcionarios referidos en este inciso otorguen poderes, podrán también conce-

der todas las facultades, aun aquellas para las cuales las leyes exigen autorización expresa.

Este mandato se ejercerá con sujeción a las leyes pertinentes, reglamentos del Banco y resoluciones del Directorio.

Fuente: art. 2º. incs. 2º, 3º y 4º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 6º (*Reglamento General*). — El Poder Ejecutivo dictará el reglamento general por el cual deberá regirse el Banco, de acuerdo con las disposiciones que preceden. A ese efecto, el Directorio formulará el proyecto correspondiente y lo elevará al Poder Ejecutivo.

Fuente: art. 44 de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

TÍTULO II

DEL DIRECTORIO

ARTÍCULO 7º (*Integración*). — El gobierno y administración del Banco estará a cargo de un Directorio compuesto de un Presidente y cuatro (2) Directores nombrados por el Poder Ejecutivo de acuerdo con las disposiciones constitucionales y leyes vigentes.

Fuente: art. 3º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 8º (*Requisitos para ser miembro*). — No podrán ser miembros del Directorio:

- a) Las personas que no estén en ejercicio de la ciudadanía natural o no tengan cinco años de ejercicio de la ciudadanía legal;

(2) En virtud del art. 1º de la ley Nº 14.173, de 12 de marzo de 1974, el Banco Central del Uruguay es administrado por un Directorio de tres miembros designados en la forma indicada en el art. 187 de la Constitución.

- b) Las personas menores de veinticinco años;
- c) Los miembros de Directorios de Bancos;
- d) Dos o más personas que pertenezcan a una misma sociedad comercial o civil;
- f) Las personas que se hallen en estado de quiebra o suspensión de pagos o concursado civilmente.

Fuente: art. 4º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 9º (Responsabilidades). — Los miembros del Directorio son personal y solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a las leyes o a los reglamentos.

Quedan dispensados de esta responsabilidad:

- a) Los ausentes de la sesión en que se adoptó la resolución;
- b) Los que hubieran hecho constar en acta su disentiimiento y el fundamento que lo motivó. Cuando ese pedido de constancia se produzca, el Secretario del Directorio estará obligado dentro de las veinticuatro horas, a dar cuenta del hecho al Poder Ejecutivo, remitiéndole testimonio del acta respectiva.

Fuente: art. 7º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 10. (*Quóruns y ausencias*). — En los casos de requerirse quórum especial ⁽³⁾ y en que, por acefalía o ausencia ⁽⁴⁾, no sea posible obtenerlo y a ese solo objeto, el Directorio, a su pedido, podrá ser integrado con un miembro del Directorio de

(3) De acuerdo al art. 2º de la ley Nº 14.173 de 12 de marzo de 1974 —cuyo art. 1º redujo de cinco a tres el número de Directores— “en todos los casos en que las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes requieran el voto conforme de mayorías especiales, se exigirá el voto conforme de la unanimidad de los miembros de cada Directorio de los Organismos descentralizados mencionados en el artículo anterior”.

(4) De acuerdo al art. 1º de la ley Nº 14.151, de 7 de febrero de 1974, “en los casos de acefalía temporaria a que se refiere el inciso 3º del artículo 192 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo suplirá a los Directores Generales o Directores de Entes Autónomos y

uno de los Bancos Oficiales, designado por el Poder Ejecutivo, en la forma prevista por el artículo 183 ⁽⁵⁾ de la Constitución. El voto que emita este miembro lleva implícita la responsabilidad a que se refiere el artículo 7.

Fuente: art. 8º de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

TÍTULO III

DEL PATRIMONIO

ARTÍCULO 11. (*Capital inicial*). — El capital inicial del Banco Central del Uruguay se integrará en la siguiente forma:

- A) Con la transferencia a su favor de los aportes que el Estado haya realizado a la fecha de promulgación de esta ley, por todo concepto, en los organismos de crédito internacional en los que el país tenga participación por autorización legal.
- B) Con las utilidades líquidas que el Directorio resuelva capitalizar.

Fuente: art. 20 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 12. (*Exoneración tributaria*). — El Banco Central del Uruguay estará exento de toda clase de tributos y gravámenes, aun de aquellos previstos en leyes especiales.

Fuente: art. 25 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

Servicios Descentralizados con miembros de los Directorios de otros Organismos, teniendo en cuenta, preferentemente, los de naturaleza análoga".

Complementariamente, el art. 3º de la ley Nº 14.173 de 12 de marzo de 1974 dispuso que, en las referidas hipótesis de acefalía, "el plazo de suplencia no podrá exceder de seis meses, salvo en caso de enfermedad del titular, en el que el término será de un año.

"Si vencidos los plazos establecidos en el apartado anterior el titular no se reintegra al cargo o persiste la causal de enfermedad, el Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días siguientes, deberá aplicar lo dispuesto en los artículos 198 y 187 de la Constitución.

"En tal supuesto, la suplencia se prorrogará hasta la provisión definitiva del cargo."

(5) La referencia debe entenderse hecha al art. 187 de la Constitución vigente.

ART. 13. (*Constitución de título ejecutivo*). — Constituirá título ejecutivo la liquidación que practiquen las instituciones bancarias del Estado y sea aprobada por acto administrativo de sus Directorios, para el cobro de:

- A) Multas cuya aplicación le haya sido cometida por ley.
- B) Obligaciones emergentes de operaciones de cambio referentes a exportaciones e importaciones.

Fuente: art. 41 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 14. (*Garantía del Estado*). — El Estado responde directamente de los depósitos y operaciones que realice el Banco.

Fuente: art. 31 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 15. (*Declaración de utilidad pública*). — Declárase de utilidad pública la adquisición de los terrenos y fincas que el Banco necesite para establecer o ensanchar sus oficinas o dependencias.

Fuente: art. 42 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 16. (*Balance*). — El Banco publicará mensualmente un balance de su activo y pasivo firmado por el Presidente, Secretario General, Gerente General y Contador General. El Directorio dará cuenta anualmente de su gestión al Poder Ejecutivo.

Fuente: art. 43 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

TÍTULO IV DE LOS COMETIDOS

SECCIÓN 1 REGIMEN MONETARIO

ARTÍCULO 17. (*Privilegio de emisión de papel moneda*). — El Banco Central del Uruguay tendrá a su cargo la emisión de

billetes con carácter de privilegio exclusivo y la custodia y administración del encaje presente y futuro en oro y plata.

Fuente: art. 16 de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939.

ART. 18. (*Garantía del Estado*). — Los billetes del *Banco Central del Uruguay* tendrán curso legal en todo el territorio de la República y gozarán de la garantía del Estado.

Fuente: art. 17 de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939.

ART. 19. (*Privilegio de acuñación de moneda metálica*). — Serán, además, funciones del *Banco Central del Uruguay*:

- d) La acuñación de monedas de oro, plata y vellón que disponga el Poder Legislativo.

Fuente: art. 18, literal d, de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, con la redacción dada por el art. 1º de la ley Nº 13.243 de 20 de febrero de 1964.

ART. 20. (*Puntales de emisión*). — Mientras no se apruebe su Carta Orgánica y sin perjuicio de las actuales disposiciones contenidas en la ley Nº 9808, de 2 de enero de 1939 y sus modificativas (Carta Orgánica del Banco de la República) ⁽⁶⁾ y otras leyes vigentes, el Banco Central del Uruguay podrá emitir billetes para constituir sus disponibilidades en moneda nacional:

- A) Hasta el equivalente de su capital integrado en oro y divisas.
- B) Hasta la concurrencia de los importes que invierta en la adquisición de divisas internacionales para regular el mercado cambiario o aumentar las reservas netas del país a la fecha de la promulgación de esta ley y resul-

(6) El art. 19 de la citada Carta Orgánica, con la redacción dada por el art. 1º de la ley Nº 13.122 de 3 de abril de 1963, autorizaba al Departamento de Emisión a entregar billetes al Departamento Bancario del Banco de la República por los conceptos siguientes:

- a) El equivalente del capital realizado del Banco con la garantía de su activo fijo;
- b) Contra entrega de oro, divisas o cambio extranjero de libre convertibilidad.

tante de los activos y pasivos internacionales del Banco de la República Oriental del Uruguay.

Fuente: art. 21 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 21. (*Puntal de emisión*). — Declárase que el Banco Central del Uruguay está legalmente facultado para realizar las emisiones que demande el crédito del Estado hasta las sumas previstas en las leyes respectivas ⁽⁷⁾.

Fuente: art. 1º del decreto Nº 933/973 de 1º de noviembre de 1973.

ART. 22. (*Puntal de emisión: el redescuento*) ⁽⁸⁾. — El Banco Central del Uruguay podrá redescantar en la oportunidad y condiciones que establezca:

1) Al Banco de la República del Uruguay:

- A) Documentos comerciales extendidos a un plazo no mayor de ciento ochenta días y relacionados con la negociación de mercaderías, materias primas, ganados o frutos del país y los adelantos de los créditos de dichas operaciones debidamente escriturados.
- B) Documentos de su cartera activa de colocaciones extendidos a un plazo mayor de ciento ochenta días y relacionados con operaciones de los sectores agropecuario o industrial y los adelantos de los créditos de dichas operaciones debidamente escriturados y asimismo los documentos y adelantos correspondientes a su cartera activa de colocaciones destinadas a la promoción del desarrollo dentro de programas específicos aprobados por el Poder Ejecutivo, con la opinión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ⁽⁹⁾ y del Banco Central del Uruguay.

(7) Ver: art. 34 de este Texto Ordenado.

(8) Ver: art. 24, numeral 1 de este Texto Ordenado.

(9) La referencia debe entenderse hecha a la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión creada por el art. 3 del Acto Institucional Nº 3 de 1 de setiembre de 1976.

- C) Los títulos de Deuda Pública Nacional que reciba en caución del Poder Ejecutivo ⁽¹⁰⁾.

Los documentos y escrituraciones a que se refieren estos incisos podrán ser sustituidos por certificados que los representen de acuerdo con las normas reglamentarias que establezca el Banco Central del Uruguay, el cual podrá efectuar los contralores que estime conveniente.

- 2) A los Bancos privados y Cajas Populares:

Documentos comerciales extendidos a un plazo no mayor de ciento ochenta días y relacionados con la negociación de mercaderías, materias primas, ganados o frutos del país. En todos los casos los documentos llevarán por lo menos dos firmas solventes, una de las cuales deberá ser la de la institución solicitante.

- 3) Al Banco Hipotecario del Uruguay:

Documentos de su cartera activa relacionados con préstamos en dinero con destino a construcción.

- 4) A la Caja Nacional de Ahorro Postal:

Documentos comerciales expresados en el numeral 2) de este artículo y documentos de su cartera activa relacionados con préstamos de dinero con destino a construcción.

También podrá redescantar las operaciones previstas en las leyes especiales.

Deróganse los incisos a) y b) del artículo 20 de la ley número 9808, de 2 de enero de 1939, modificados por el artículo 4º de la ley Nº 13.243, de 20 de febrero de 1964 (Carta Orgánica del Banco de la República). La emisión autorizada por el inciso d) agregado por el artículo 2º de la ley Nº 13.350, de 4 de agosto de 1965, no podrá superar los montos alcanzados por ese concepto a la fecha de la aprobación de la presente ley.

Fuente: art. 26 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

(10) El literal C fue agregado por el art. 2º de la ley Nº 14.012 de 3 de setiembre de 1971.

ART. 23. (*Puntal de emisión*). — El Banco de la República Oriental del Uruguay transferirá desde ya al Banco Central del Uruguay su cartera activa correspondiente a la asistencia financiera prestada a los Bancos que a la fecha de la presente ley se hallen intervenidos, en concordato o liquidación.

El Banco Central del Uruguay podrá emitir los billetes necesarios para cubrir el monto de esa cartera.

Fuente: art. 31, incs. 2 y 3 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 24. (*Retiro de billetes de la circulación*). — El Banco Central del Uruguay retirará de la circulación los billetes que haya emitido:

- 1) A medida que se amorticen o cancelen los documentos y los adelantos redescontados.
- 2) A medida que la moneda extranjera a que hace referencia el artículo 21, inciso B⁽¹¹⁾, deje de ser propiedad del Banco Central del Uruguay sin restricción alguna o se vea gravada en cualquier forma.
- 3) A medida que se amorticen o cancelen los préstamos de asistencia extraordinaria a que hace referencia el artículo 29⁽¹²⁾.
- 4) A medida que se amorticen o cancelen los créditos de la cartera a que hace referencia el artículo 31⁽¹³⁾.
- 5) Según lo dispuesto por leyes vigentes que prevean otras formas de rescate del circulante emitido.

Fuente: art. 28 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 25. (*Dirección del régimen monetario*). — Serán, además, funciones del Banco Central del Uruguay:

- a) El gobierno, dirección y estudio de todas las cuestiones relacionadas con el régimen monetario.

(11) La referencia debe entenderse hecha al art. 21, lit. B, de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967. Ver: art. 20, lit. B, de este Texto Ordenado.

(12) La referencia debe entenderse hecha al art. 29 de la ley 13.608 de 8 de setiembre de 1967. Ver: art. 29 de este Texto Ordenado.

(13) La referencia debe entenderse hecha al art. art. 31 de la ley N° 13.608, de 8 de setiembre de 1967. Ver: art. 23 de este Texto Ordenado.

El *Banco Central del Uruguay* mantendrá una circulación adecuada a un desarrollo económico equilibrado, teniendo presente: sus efectos sobre la economía en su conjunto, la relación de costos y precios internos e internacionales y la disponibilidad y costo del dinero.

A los efectos del cumplimiento de estos fines, facúltase al *Banco Central del Uruguay* para:

- 1) Fijar y modificar los encajes, sus porcentajes y la forma en que estarán constituidos, así como los límites máximos de receptividad de depósitos que deban mantener todas las instituciones señaladas en el inciso b) siguiente ⁽¹⁴⁾, ya sea sobre la totalidad o sobre determinadas clases de depósitos. La integración de los encajes en Deuda Pública no podrá exceder del 40 % (cuarenta por ciento) de dichos encajes.
- 2) Fijar y modificar el interés máximo que podrán pagar todas las instituciones indicadas en el inciso b) siguiente ⁽¹⁵⁾, por los importes que reciban en depósito y/o en préstamo y el que podrán percibir por las operaciones que realicen. Entiéndese por interés lo abonado bajo cualquier concepto, por el capital recibido y servicios prestados, páguese o no bajo aquella denominación. La limitación se aplicará también a los Bancos Oficiales.
- 3) Establecer contralores cuantitativos y cualitativos del crédito sobre las instituciones indicadas en el inciso b) siguiente ⁽¹⁶⁾, pudiendo asimismo señalar porcentajes máximos de crecimiento y topes de cartera para la totalidad o para determinadas clases de crédito.

Fuente: art. 18, lit. a, de la ley Nº 9808 de 2 de enero de 1939, con la redacción dada por el art. 1º de la ley Nº 13.243 de 20 de febrero de 1964.

(14) Se refiere a la banca privada, las empresas que reciben depósitos del público y/o de sus afiliados, y aquellas empresas financieras que no recibiendo depósitos del público, hagan llamamiento al ahorro de los particulares, emitiendo o no cédulas, bonos y cualquier otra clase de obligaciones.

(15) Ver: nota anterior.

(16) Ver: nota 14.

ART. 26. (*Presupuesto monetario*). — El Banco Central del Uruguay formulará, dentro de los ciento veinte días de promulgada la presente ley, el presupuesto monetario hasta el 31 de diciembre de 1964. El Poder Ejecutivo dará cuenta del mismo a la Asamblea General.

Junto con él, el Banco Central del Uruguay deberá remitir informe circunstanciado de las previsibles consecuencias que los niveles de producción y de precios y la política fiscal, tomados como base para estructurar el presupuesto monetario, y el resultante volumen de los medios de pago y orientación del crédito, provocarán sobre el empleo, la inversión, el sector externo y la distribución de los ingresos reales.

A partir de 1965 inclusive, ciento veinte días después del vencimiento de cada año civil, el Banco Central del Uruguay formulará el presupuesto monetario con la información prevista en el inciso anterior, que el Poder Ejecutivo elevará a la Asamblea General. Conjuntamente, el Banco Central del Uruguay informará sobre la forma en que se han cumplido las previsiones formuladas para el ejercicio inmediato anterior.

Fuente: art. 12 de la ley N° 13.243 de 24 de setiembre de 1964.

SECCIÓN 2

DIRECCION DEL SISTEMA FINANCIERO

ARTÍCULO 27. (*Contralor de la actividad financiera*). — Las empresas e instituciones comprendidas en el artículo 1° de esta ley (17), estarán sometidas al control del Banco Central del Uruguay, anterior, concomitante y posterior a su gestión.

El Banco Central del Uruguay ejercerá a su vez, por los medios que juzgue más eficaces, la vigilancia y orientación de la actividad financiera privada, fiscalizando el cumplimiento de las leyes y decretos que rijan tal actividad, así como las normas generales e instrucciones particulares que dicte. En el

(17) Se refiere a "toda persona pública no estatal o privada que realice intermediación financiera", entendiendo por tal "la realización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos".

ejercicio de tales cometidos no le será oponible lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley ⁽¹⁸⁾.

Con respecto a las instituciones comprendidas en el artículo 2º de la presente ley ⁽¹⁹⁾, el Banco Central del Uruguay podrá ejercer las mismas facultades señaladas en el presente artículo y en el anterior ⁽²⁰⁾, limitadas a la actividad de intermediación financiera, sin perjuicio de los que correspondan a los órganos constitucionales de control de su gestión.

Fuente: art. 15 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 28. (*Orientación de la actividad financiera*). — Con respecto a las empresas e instituciones comprendidas en los artículos 1º y 2º de esta ley ⁽²¹⁾, el Banco Central del Uruguay podrá:

- a) Establecer un encaje mínimo obligatorio sobre los depósitos. El encaje sólo podrá estar constituido por la tenencia efectiva de billetes y monedas en circulación, por depósitos en el Banco Central del Uruguay y por la tenencia de metales preciosos.
- b) Reglamentar las modalidades de captación de recursos.
- c) Dictar normas generales e instrucciones particulares tendientes a mantener la liquidez y solvencia de las empresas, así como a limitar el riesgo que éstas pudieran asumir.

Fuente: art. 16 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 29. (*Asistencia financiera a la Banca privada*). — El Banco Central del Uruguay podrá prestar asistencia financiera a las empresas bancarias privadas, con sus recursos propios y hasta el monto del capital y reservas de la empresa asistida.

(18) Se refiere al secreto bancario.

(19) Se refiere a "las instituciones estatales" que por la índole de sus operaciones queden comprendidas en la ley de intermediación financiera Nº 15.322.

(20) Se refiere al art. 14 de la ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982. Ver: art. 40 de este Texto Ordenado.

(21) Ver notas 17 y 19.

En situaciones de emergencia, que pongan en peligro la estabilidad del sistema bancario nacional, el Banco Central del Uruguay podrá prestar asistencia financiera extraordinaria a las empresas bancarias privadas, mediante resolución fundada del Directorio, adoptada por cuatro votos conformes, dando cuenta oportunamente al Poder Ejecutivo, pudiendo redescantar a esos efectos los documentos que estime adecuados a la cartera activa de la empresa asistida.

Al otorgar la asistencia financiera prevista en los incisos anteriores, el Banco Central del Uruguay impondrá las garantías que conceptúe necesarias, además de las establecidas en la ley N° 13.330, de 30 de abril de 1965.

Fuente: art. 29 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 30. (*Cámaras Compensadoras*). — Las Cámaras Compensadoras (clearings) serán organizadas y reglamentadas por el Banco Central del Uruguay, como parte de sus servicios.

Las transgresiones a las disposiciones y órdenes del Banco Central sobre esta materia serán sancionadas de acuerdo al régimen general previsto en el artículo 79 de la presente ley ⁽²²⁾.

Fuente: art. 78 de la ley N° 13.782 de 3 de noviembre de 1969.

ART. 31. (*Liquidación administrativa de entidades financieras*). — Decláranse vencidos a partir del 1° de octubre de 1974 los plazos que pudieran disponer las Comisiones Liquidadoras creadas por la ley N° 13.892, de 19 de octubre de 1970, para el cumplimiento de sus cometidos (artículo 474 y siguientes). El Banco Central del Uruguay asumirá la tarea del liquidador con las mismas facultades conferidas por la citada ley a dichas Comisiones ⁽²³⁾.

Fuente: art. 593 de la ley N° 14.189 de 30 de abril de 1974.

(22) La referencia debe entenderse hecha al art. 79 de la ley número 13.782 de 3 de noviembre de 1969, cuyo texto, si bien no ha sido expresamente derogado, debe entenderse sustituido por el art. 20 de la ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982.

(23) De acuerdo al art. 476 de la ley N° 13.892, de 19 de octubre de 1970, "para el cumplimiento de sus cometidos, las Comisiones dispondrán de los más amplios poderes de administración y disposición sin li-

ART. 32. (*Impugnación de resoluciones*). — Declárase asimismo que las resoluciones dictadas por el Banco Central del Uruguay en cumplimiento de tales cometidos serán recurribles en la forma prevista por el artículo 480 de la citada ley número 13.892, de 19 de octubre de 1970 ⁽²⁴⁾.

Fuente: art. 2 del decreto N° 908/973 de 25 de octubre de 1973.

ART. 33. (*Empresas colaterales*). — La liquidación de una institución bancaria privada tendrá fuero de atracción con respecto a la liquidación de sus empresas colaterales, cualesquiera fueren la naturaleza jurídica y la índole del giro de éstas.

A los efectos de esta disposición, el Banco Central del Uruguay determinará las empresas colaterales de las instituciones bancarias privadas en liquidación.

Fuente: art. 34 incs. 2 y 3, de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

mitaciones de especie alguna sobre los bienes, acciones, obligaciones o derechos que pertenezcan a los Bancos, sociedades o empresas comprendidas en la liquidación; les competirá igualmente la verificación de créditos, la definición de masa solvente e insolvente, la conversión de obligaciones en moneda extranjera, los ajustes de las mismas en moneda nacional, la determinación del orden preferencial en los pagos, el prorrateo de los fondos y demás competencias que sean necesarias para el logro de sus fines”.

(24) De acuerdo al citado artículo, “contra las resoluciones de las Comisiones Liquidadoras y durante el plazo de su gestión, podrán interponerse el recurso de reposición y en subsidio para el caso denegatorio, el de apelación para ante el Tribunal de Apelaciones, los que deberán interponerse en forma conjunta y debidamente fundados; deberán ser interpuestos dentro del plazo de diez días a partir de la notificación.

“Las Comisiones dispondrán de un plazo de veinte días hábiles para decidir el recurso de reposición y, en caso de no hacerlo en dicho término deberán franquear el recurso de apelación al Tribunal de Apelaciones, el que resolverá como de punto previo y especial pronunciamiento, si el recurso planteado tiene o no efecto suspensivo. Esta declaratoria deberá hacerse en el plazo perentorio de quince días; si no resolviera en ese plazo, el recurso no tendrá efecto suspensivo.

“El Tribunal tendrá un plazo perentorio de 45 días, a partir de la fecha de recepción del expediente. Vencido el término anterior, el recurso se tendrá por rechazado y confirmada, por lo tanto, la resolución recurrida.”

SECCIÓN 3

RELACIONES CON EL ESTADO

ARTÍCULO 34. (*Crédito en cuenta corriente del Estado*). — El crédito en cuenta corriente del Poder Ejecutivo establecido por el artículo 255 de la ley N° 13.320, de 28 de diciembre de 1964 ⁽²⁵⁾, quedará radicado en el Banco Central del Uruguay y lo suministrará dicha Institución.

Dicho crédito no devengará intereses.

Fuente: art. 483 de la ley N° 13.892 de 19 de octubre de 1970.

ART. 35. (*Administración de los servicios de Deuda Pública*). — A partir del 1° de mayo de 1969, el Banco Central del Uruguay desempeñará los cometidos de Administración de los servicios de la Deuda Pública interna y externa, Letras de Tesorería y Bonos del Tesoro y préstamos internacionales, que actualmente tiene a su cargo la Dirección de Crédito Público, atribuidos por las normas legales y reglamentarias que se mencionan ⁽²⁶⁾.

Fuente: art. 1° del decreto N° 135/969 de 18 de marzo de 1969.

(25) El citado art. 255 de la ley N° 13.320 modificó el art. 131 de la ley N° 13.241 de 31 de enero de 1964, dándole la siguiente redacción:

"Fijase en dos duodécimos de sus obligaciones presupuestales anuales, el límite de los créditos en cuenta corriente que con el Banco de la República Oriental del Uruguay tendrán el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.

"Dichos créditos no podrán ser inferiores a \$ 3.000.000,00 (tres millones de pesos)."

(26) La referencia debe entenderse hecha al Resultando I del Decreto N° 135/969, que alude a "los artículos 30 y 31 de la ley 2175, de 24 de marzo de 1892 y artículo 3° del decreto reglamentario de 28 de marzo del mismo año; artículo 6° del decreto de 28 de mayo de 1943. en cuanto refiere a los servicios de los créditos internacionales; decretos de 28 de junio de 1955, en lo que tiene relación con la emisión y servicios de las Letras de Tesorería y Bonos del Tesoro, y demás disposiciones concordantes".

SECCIÓN 4

RELACIONES CON EL EXTERIOR

ARTÍCULO 36. (*Contralor de cambios*). — El Banco Central del Uruguay tendrá a su cargo los cometidos y atribuciones que actualmente corresponden al Banco de la República Oriental del Uruguay en virtud de las siguientes leyes: ley Nº 9808, de 2 de enero de 1939, artículo 29; ley Nº 8729, de 29 de mayo de 1931; y ley Nº 12.670, de 17 de diciembre de 1959, con excepción de los que prevé el artículo 16 de esta última ley, que seguirán siendo cumplidos por el Banco de la República Oriental del Uruguay, de acuerdo con las normas generales que formule el Banco Central del Uruguay.

El Banco Central del Uruguay podrá cumplir cualquiera de los actos u operaciones que sus cometidos o atribuciones requieran, a través del Banco de la República Oriental del Uruguay, toda vez que lo juzgue conveniente, coordinando ambos bancos la prestación de tales servicios.

Fuente: art. 23 de la ley Nº 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 37. (*Administración de las reservas internacionales*). Sin perjuicio de las atribuciones que otorgan otras normas, el Banco Central del Uruguay queda facultado para reglamentar las condiciones dentro de las cuales podrán contraerse obligaciones internacionales que impongan pagos en moneda extranjera:

- A) Cuando se trate de operaciones financieras.
- B) Cuando se trate de operaciones, de cualquier índole, que comprometan o puedan comprometer la responsabilidad de los Bancos privados.

Las violaciones a lo dispuesto por el Banco Central del Uruguay en uso de las facultades otorgadas por el inciso anterior serán sancionadas con multas de hasta un 200 % (doscientos por ciento) de la operación, que serán aplicadas y cobradas por el Banco Central del Uruguay.

Las entidades estatales para contraer obligaciones de la índole a que se refiere el primer inciso, salvo lo dispuesto en el

artículo 301 de la Constitución, deberán obtener la previa autorización del Poder Ejecutivo, con la opinión del Banco Central del Uruguay.

Fuente: art. 30 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

TÍTULO V

DE LOS PODERES JURIDICOS (27)

ARTÍCULO 38. (*Poderes generales del Ente*). — El Banco Central del Uruguay está facultado para realizar todos los actos jurídicos y contraer todas las obligaciones conducentes a la ejecución de los cometidos que le asignan la Constitución y la ley.

Fuente: art. 22, parte final, de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 39. (*Poderes Generales del Directorio*). — El Directorio tiene facultades de amplia, franca y general administración.

Fuente: art. 6° de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, en virtud de la remisión del art. 22 de la ley N° 13.608 de 8 de setiembre de 1967.

ART. 40. (*Vías de Información*). — Con respecto a las empresas e instituciones comprendidas en el artículo 1° de esta ley (28), el Banco Central del Uruguay podrá:

- a) Dictar normas para la registración de sus operaciones así como para la confección de los estados de situación patrimonial y demostrativo de resultados.
- b) Requerir que le brinden información con la periodicidad y bajo la forma que juzgue necesario.
- c) Establecer una fecha única para el cierre de sus ejercicios económicos.

Fuente: art. 14 de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

(27) Puesto que la mayor parte de las normas recogidas en este Texto Ordenado no diferencian la materia de los poderes jurídicos como elementos de la competencia, muchas de las potestades del Banco Central del Uruguay se encuentran enunciadas en las disposiciones que le asignan cometidos, por lo que corresponde remitirse a ellas.

(28) Ver: nota 17.

ART. 41. (*Poder de realizar inspecciones*). — Para el cumplimiento de todos los cometidos que las disposiciones legales y reglamentarias fijan al *Banco Central del Uruguay*, sus funcionarios, debidamente autorizados, tendrán además, iguales facultades, en lo pertinente, que los de la Dirección e Inspección General Impositiva y en especial las especificadas en el artículo 53 de la ley N° 12.804, de 30 de noviembre de 1960 ⁽²⁹⁾.

Fuente: art. 11 de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964.

ART. 42. (*Poder de intervenir administrativamente*). — Serán, además, funciones del *Banco Central del Uruguay*:

- c) La adopción de medidas preventivas que pueden llegar a la intervención o a la inmediata suspensión de las actividades, de las instituciones bancarias privadas y de las empresas a que hace referencia el inciso b) prece-

(29) Al tenor del citado art. 53 de la ley N° 12.804, con el texto dado por el art. 1° de la ley N° 13.032, de 7 de diciembre de 1961, "la Administración dispondrá de amplias facultades de fiscalización e investigación, pudiendo especialmente:

- "a) Exigir a los contribuyentes y responsables la exhibición de sus libros, documentos y correspondencia comerciales e intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa;
- "b) Incautarse de dichos libros y documentos hasta por un lapso de seis días hábiles que sólo podrá prorrogarse mediante resolución judicial cuando sea indispensable para salvaguardar los intereses de la Administración; en todos los casos se deberá labrar el acta pertinente;
- "c) Practicar inspecciones en bienes inmuebles y muebles ocupados a cualquier título por contribuyentes y responsables. Sólo podrán inspeccionarse domicilios particulares con previa orden judicial, que se otorgará cuando se acredite semiplena prueba de la infracción y de la necesidad del procedimiento;
- "d) Requerir informaciones a terceros, pudiendo intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma.

"Cuando sea necesario para el cumplimiento de las diligencias precedentes, la Administración requerirá orden judicial de allanamiento.

"La no comparecencia de los citados podrá ser tomada en cuenta como elemento presuncional en contra de los imputados.

"Las facultades de la Administración se entienden sin perjuicio de las normas que consagran el secreto de los profesionales universitarios."

dente ⁽³⁰⁾, informando a la brevedad y circunstanciadamente al Poder Ejecutivo, el que dispondrá en definitiva ⁽³¹⁾. Para las actuaciones de esta índole que deba realizar podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, si ello fuere menester.

Fuente: art. 18, lit. c, de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, con la redacción dada por el art. 1° de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964.

ART. 43. (*Poder de requerir medidas cautelares de no innovar*). — El Banco Central del Uruguay podrá solicitar medidas de no innovar ante Juez competente, quien deberá pronunciarse dentro de las veincuatro horas. Serán responsables de desacato los directores, gerentes o administradores en virtud de cuyas decisiones se haya alterado la situación que se ordenó mantener incambiada.

Fuente: art. 22 de la ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 44. (*Poder de requerir medida cautelar de embargo*). — El Banco Central del Uruguay, por resolución fundada, podrá solicitar como medida cautelar ante el Juzgado competente, quien decretará de plano y sin más trámite, el embargo sobre los bienes, créditos, derechos y acciones de las empresas comprendidas en esta ley, cuya estabilidad económica o financiera estuviera afectada y sobre los de aquellas personas físicas o jurídicas que, en nombre propio o integrando el Directorio de dichas instituciones o el de otras sociedades, hubieran participado en operaciones presuntivamente dolosas que directa o indirectamente pudieran haber contribuido a provocar el desequilibrio señalado.

El Juzgado podrá disponer el levantamiento del embargo cuando considerare insuficientes los fundamentos aportados por

(30) Ver: nota 14.

(31) De acuerdo a lo dispuesto por el art. 34, inc. 4° de la ley número 13.608 de 8 de setiembre de 1967, "la resolución del Poder Ejecutivo a que hace referencia el inciso c) del artículo 18 de la ley N° 9808 de 2 de enero de 1939, en su redacción dada por la ley N° 13.243, de 20 de febrero de 1964, se entenderá que es confirmatoria de lo actuado, de no pronunciarse el Poder Ejecutivo dentro del término de noventa días de haber recibido la información circunstanciada".

el Banco Central del Uruguay o cuando en el plazo de sesenta días no se aportara la prueba de los hechos que le dieron mérito o cuando el embargado acredite en cualquier momento la inexistencia de los hechos que motivaron la medida.

Fuente: art. 24 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 45. (*Poder de sancionar*). — Las personas privadas que infrinjan las leyes y decretos que rijan la intermediación financiera o las normas generales e instrucciones particulares dictadas por el Banco Central del Uruguay podrán ser pasibles de las siguientes medidas sin perjuicio de la denuncia penal si correspondiera:

- 1) Observación.
- 2) Apercibimiento.
- 3) Multas de hasta el 50 % (cincuenta por ciento) de la responsabilidad patrimonial neta mínima establecida para el funcionamiento de los bancos.
- 4) Intervención, la que podrá ir acompañada de la sustitución total o parcial de las autoridades. Cuando la intervención vaya acompañada de la sustitución total de autoridades, implicará la caducidad de todas las comisiones o mandatos otorgados por ellas y la suspensión, durante veinte días hábiles, de todo tipo de plazo que pueda correrle a la empresa intervenida.
- 5) Suspensión total o parcial de actividades con fijación expresa de plazo.
- 6) Revocación de la autorización para funcionar.

Las medidas previstas en los cinco primeros numerales, serán aplicadas por el Banco Central del Uruguay.

Serán acumulables las medidas establecidas en los numerales 4º y 5º así como las demás respecto de la señalada en el numeral 3º.

La revocación de la autorización para funcionar será resuelta por el Poder Ejecutivo con informe del Banco Central del Uruguay.

Fuente: art. 20 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 46. (*Poder de sancionar*). — Toda vez que el Banco Central del Uruguay presuma que una persona física o jurídica está ejerciendo la actividad a que se refiere el artículo 1º de esta ley ⁽³²⁾, podrá exigirle la presentación dentro de diez días, de documentos y otras pruebas o informaciones a efectos de comprobar la índole de su actividad.

La omisión de poner dichos elementos de juicio a disposición del Banco Central del Uruguay en el plazo señalado constituirá presunción simple de haber realizado actividad de intermediación financiera sin autorización.

Basado en esa presunción el Banco Central del Uruguay podrá, sin perjuicio de la aplicación de las medidas establecidas en el artículo 20 ⁽³³⁾, ordenar por resolución fundada el cese de cualquiera de las actividades previstas en el artículo 1º llevadas a cabo sin autorización. En caso de no acatarse la orden de cese, el Banco Central del Uruguay lo comunicará al Poder Ejecutivo quien podrá ordenar la clausura temporal o definitiva de las empresas en infracción.

Fuente: art. 21 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

ART. 47. (*Poder de sancionar*). — Los Representantes, Directores, Gerentes, Administradores, Mandatarios, Síndicos y Fiscales de las empresas privadas comprendidas en esta ley, que en el desempeño de sus cargos aprueben o realicen actos o incurran en omisiones que impliquen la aplicación de las sanciones previstas en los numerales 3º a 6º del artículo 20 de esta ley ⁽³⁴⁾, podrán ser inhabilitados para ejercer dichos cargos hasta por diez años por el Banco Central del Uruguay.

La aplicación de la inhabilitación deberá resolverse previa instrucción de un sumario, que no se considerará concluido hasta tanto el imputado no haya tenido oportunidad de presentar sus descargos y articular su defensa. Todo sin perjuicio del ejercicio de los recursos y acciones a que hubiere lugar.

Fuente: art. 23 de la ley Nº 15.322 de 17 de setiembre de 1982.

(32) Ver: nota 17.

(33) La referencia debe entenderse hecha al art. 20 de la ley número 15.322, de 17 de setiembre de 1982. Ver: art. 45 de este Texto Ordenado.

(34) Ver: nota 33.

ART. 48. (*Poder de sancionar*). — Las transgresiones e incumplimientos, por parte de las instituciones bancarias privadas y de las empresas indicadas en el inciso b) del artículo 18 de la ley N° 9808, de 2 de enero de 1939 ⁽³⁵⁾, de las disposiciones que dicte el *Banco Central del Uruguay* en ejercicio de sus funciones y facultades, serán sancionados previo sumario, por éste, con multas de \$ 2.000,00 (dos mil pesos) a \$ 200.000,00 (doscientos mil pesos) ⁽³⁶⁾.

Sin perjuicio de las medidas preventivas que el *Banco Central del Uruguay* podrá adoptar, de acuerdo al inciso c) del artículo anterior ⁽³⁷⁾, éste quedará facultado para proponer al Poder Ejecutivo suspender o anular la autorización de funcionamiento de la institución infractora. Toda resolución sancionatoria que se adopte, será publicada, a costa de los infractores, en dos de los diarios de mayor circulación.

Fuente: art. 2 de la ley N° 13.243 de 20 de febrero de 1964.

(35) Ver: nota 14.

(36) De acuerdo a lo establecido en la ley N° 13.835, de 7 de enero de 1970 (arts. 331 y sigtes.), las multas de monto fijo de origen legal con excepción de las establecidas en el Código Penal, serán actualizadas por el Poder Ejecutivo anualmente, tomando como base para el cálculo la oscilación del índice de costo de vida, tenido en cuenta como el vigente a la fecha de la última actualización, y la oscilación del índice de costo de vida vigente a la fecha en que la actualización se realice, dando cuenta al Órgano Legislativo (art. 334 de la ley N° 13.835, con el texto dado por el art. 566 de la ley 14.189 de 30 de abril de 1974).

(37) La referencia debe entenderse hecha al literal c) del art. 18 de la ley N° 9808, de 2 de enero de 1939, con la redacción dada por el art. 1° de la ley N° 13.243, de 20 de febrero de 1964. Ver: art. 42 de este Texto Ordenado.

INDICE

INDICE

Acta	9
Advertencia al lector	11
Prólogo	13

CAPITULO I

LA BANCA CENTRAL

1. Introducción	17
2. Actuación del Estado en el campo económico	18
3. Papel de la Banca Central	20
4. Continuación. Relaciones emergentes	22
5. Continuación. Niveles de actuación	23
6. Caracterización de la Banca Central	24
7. Continuación	26
8. Nuestro objeto de estudio	29

CAPITULO II

LOS BANCOS CENTRALES EN EL DERECHO COMPARADO

9. Orígenes y evolución	31
10. Regímenes contemporáneos	33
11. El Banco de Inglaterra	33
12. El Banco de Francia	35
13. El Banco de Italia	36

14.	El Banco de España	37
15.	El sistema de la Reserva Federal	38
16.	Los Bancos Centrales Latinoamericanos	39
17.	Banco Central de Reserva del Perú	40
18.	El Banco Central de la República Argentina	42
19.	El Banco Central de Costa Rica	43
20.	El Banco de México	44
21.	Conclusión	45

CAPITULO III

EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

22.	Génesis remota	47
23.	Antecedentes inmediatos	48
24.	Creación	50
25.	Naturaleza jurídica	52
26.	Continuación	53
27.	Directorio	55
28.	Organización interna	56
29.	Funcionarios	58
30.	Régimen patrimonial	59

CAPITULO IV

COMPETENCIA DEL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

31.	Enfoque dinámico	61
32.	Autonomía, coordinación y contralor	62
33.	Continuación. Nuestra opinión	63
34.	Competencia del Banco Central	65

	INDICE	155
35.	Clasificación	66
36.	Esquema	67

CAPITULO V

COMETIDOS

SECCIÓN 1

REGIMEN MONETARIO

37.	El privilegio de acuñación y emisión	69
38.	La acuñación de moneda metálica	70
39.	La emisión de papel moneda	71
40.	Dirección del régimen monetario	73
41.	El presupuesto monetario	74

SECCIÓN 2

DIRECCION DEL SISTEMA FINANCIERO

42.	Regulación de la actividad financiera	74
43.	Orientación del crédito	76
44.	Continuación	78
45.	Contralor del sistema financiero	79
46.	Banco de Bancos	80
47.	Continuación. Prestamista de última instancia	81
48.	Liquidador de entidades financieras	82

SECCIÓN 3

RELACIONES CON EL ESTADO

49.	Remisión	85
50.	Banquero del Estado	86
51.	Consejero del Gobierno	87

SECCIÓN 4

RELACIONES CON EL EXTERIOR

52.	Alcance	88
53.	Contralor de cambios	90
54.	Administrador de las reservas internacionales	91
55.	Representante financiero	92

CAPITULO VI

PODERES JURIDICOS

56.	Concepto	93
57.	Potestad normativa	94
58.	Continuación. Alcance	96
59.	Continuación. Circulares y Recopilaciones	99
60.	Potestades de contralor	100
61.	Continuación. Medios de contralor	101
62.	Continuación. Medidas posteriores	104
63.	Potestad sancionatoria	106
64.	Continuación. Las sanciones	108
65.	Continuación. Procedimiento	110
	Bibliografía citada	113

APENDICE

Texto Ordenado de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay	127
Indice	153

Este libro se terminó de imprimir en los
talleres gráficos de la Editorial M.B.A.,
calle Maldonado 2215, el día 20 de
mayo del año 1983. para la
EDITORIAL Y LIBRERÍA JURÍDICA
AMALIO M. FERNÁNDEZ
Montevideo
(Uruguay)

- NICOLIELLO: *Código de Procedimiento Civil de la República Oriental del Uruguay*, 1983, 320 págs. (2ª edición).
- OPERTTI: *Exhortos y embargos de bienes extranjeros*, 1976, 388 págs.
- ORDOQUI: *Derecho extracontractual*, Vol. I: *Derecho judicial extracontractual*, 1974, 76 págs.
- ORDOQUI - OLIVERA: *Derecho extracontractual*, Vol. II: *Compendio de responsabilidad extracontractual*, 1974, 436 págs.
- OTTATI FOLLE: *Alcoholismo y Derecho Penal*, 1976, 128 págs.
- OTTATI FOLLE: *Aspectos penales de la ley de estupefacientes*, 1980, 172 págs.
- PEREZ MONTERO GOTUSSO: *Derecho Marítimo*, 1976, 816 págs.
- PRAT: *La desviación de poder*, 1976, 192 págs. (2ª edición).
- PRAT: *Los Entes Autónomos en la descentralización funcional uruguaya*, 1971, 200 págs.
- PRAT: *Poder Judicial. Justicia Administrativa y Acto Institucional* Nº 12/981, 1982, 104 págs.
- PRAT: *Seguridad Social y Acto Institucional* Nº 9, 1980, 112 págs.
- PRAT Y OTROS: *Trascendencia de "La teoría pura del Derecho" de Hans Kelsen en el Uruguay*, 1980, 32 págs.
- REVISTA DEL INSTITUTO URUGUAYO DE DERECHO PENAL (INUDEF). Año I, Nº 1, 1980, 324 págs. Año I, Nº 2, 1981, 328 págs. Año II, Nº 3, 1981, 248 págs. Año II, Nº 4, 1982, 328 págs.
- REVISTA DEL IUDAU. Año I, Nº 1 y 2, 1975, 226 págs. Año I, Nº 3, 1976, 288 págs. Año II, Nº 4, 1976, 236 págs. Año II, Nº 5, 1976, 308 págs. Año II, Nº 6, 1977, 264 págs. Año III, Nº 7 y 8, 1977, 396 págs. Año III, Nº 9, 1978, 352 págs. Año IV, Nº 10-11, 1979, 364 págs. Año IV, Nº 12, 1979, 200 págs. Año V, Nº 13-14-15, 1980, 360 págs. Año VI, Nº 16-17, 1980, 320 págs. Año VI, Nº 18, 1981, 344 págs. Año VII, Nº 19, 1982, 220 págs. Año VII, Nº 20, 1982, 180 págs.
- R'PPE: *La concurrencia desleal*, 1970, 184 págs.
- RODRIGUEZ SILVA: *Accidentes del trabajo*, 1980, 320 págs.
- SEGUI GONZALEZ: *Política de población*, 1979, 180 págs.
- SILVA CENCIO: *Servicio público y concesión de servicios*, 1980, 52 págs.
- TARIGO: *El juicio en rebeldía*, 1973, 272 págs.
- TEITELBAUM: *El proceso acumulativo civil*, 1973, 184 págs.
- TELLECHEA BERGMAN: *Derecho internacional privado y derecho procesal internacional*, 1982, 240 págs.
- TORRES HERMIDA: *Presupuesto por programa*, 1975, 188 págs.
- TOSI GORI: *El contrato de concesión comercial*, 1979, 132 págs.
- VALDES COSTA - VALDES DE BLENGIO - RODRIGUEZ VILLALBA: *El IVA y los servicios personales*, 1982, 116 págs.
- VARELA - MENDEZ: *Estudios de Derecho de Arrendamientos Urbanos*, (vol. I), 1979, 184 págs.

AMF