



DIRECCIÓN
GENERAL DE
SECRETARÍA

3589

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

Montevideo, 22 AGO 2016

Señor Presidente
de la Asamblea General,

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, el presente Proyecto de Ley por el cual se dispone crear el Instituto de Obras y Servicios de Arquitectura del Uruguay.-

Sin otro particular, saluda al Sr. Presidente con la mayor consideración,

DR. TABARÉ VÁZQUEZ
Presidente de la República
Período 2015 - 2020

DCC



EXPOSICION DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS TECNICOS JURIDICOS DEL ANTE PROYECTO DE CONSTITUCION DEL INSTITUTO DE OBRAS y SERVICIOS DE ARQUITECTURA DEL URUGUAY

1. ANTECEDENTES.

El Instituto técnico que refiere el presente ante proyecto legislativo, sustituye orgánicamente, a la Dirección Nacional de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en todas las funciones operativas, adquiriendo otra naturaleza jurídica, así como, distintos cometidos y atribuciones, cuyo alcancen expresamente se precisan en el presente proyecto. La Dirección Nacional de Arquitectura continuará como Unidad Operativa del Ministerio, ejerciendo las funciones de elaboración de los lineamientos estratégicos en materia de edificación pública, mantenimiento del patrimonio edilicio, y apoyo a las obras de interés social.

El INOSA, Instituto de Obras y Servicios de Arquitectura, se constituye como servicio descentralizado al amparo de lo dispuesto en la SECCION XI Capítulo I de la Constitución de la República.

Inicialmente nos referiremos a la denominación técnico jurídica propuesta en el presente proyecto, en particular de porqué se entiende la naturaleza de Instituto, y no como una empresa pública perteneciente al dominio comercial o industrial del Estado, etc.

En nuestro orden jurídico, la denominación "Instituto", en el marco del derecho administrativo, no significa propiamente una naturaleza jurídica orgánica propia, ya que, se conocen todas las posibles modalidades jurídicas, desde organismos autónomos, hasta centralización de poderes de administración, descentralización, desconcentración y hasta personas públicas no estatales.

A igual que el proyectado INOSA, se han constituidos Institutos como organismos descentralizados, al amparo de lo dispuesto en el Artículo 185 y siguientes de la Constitución de la República, como son los casos del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU) que sustituyó al Instituto Nacional de Menor, conforme a lo dispuesto por la Leyes Nro. 15.977 de 14/IX/1977 y por el Artículo 223 de la Ley Nro. 17.283 de 07/IX/2004, en igual sentido la reciente creación del Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET) al amparo de la Ley Nro. 19.158 de 25/X/2013.

En materia de autonomía orgánica, el ejemplo inobjetable sería el Instituto Nacional de Colonización, creado al amparo de lo establecido en el Artículo 2 de la Ley Nro. 11.029 de 12/XI/1948.

Así como, son organismos centralizados con diverso alcance, el Instituto Nacional de Estadística creado al amparo de la Ley Nro. 16.616 de 20/X/1994, el Instituto Antártico Uruguayo creado por el Artículo 103 del Decreto Ley Nro. 14.416 de 28/VIII/1975, etcétera.

También la transformación de ASSE de órgano desconcentrado a su actual conformación como servicio descentralizado de acuerdo a la ley 18.161 del 29 de Julio de 2007.

Más recientemente se ha creado el Instituto Nacional de Logística; por ley 18.697 de Diciembre de 2010, dentro del área del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, con el objetivo entre otros de desarrollar y prestar servicios de información y apoyo a los agentes del sector.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Carnes (INAC) creado por el Decreto-Ley Nro. 15.605, de 27/VII/1984, Instituto Nacional de Cooperativismo, creado por el artículo 186 de la Ley Nro. 18.407 de 24/VIII/2008, Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) constituido por el Artículo 141 de la Ley Nro. 15.903 de 10.XI.1987, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) creado por el Artículo 1ero. de la Ley 16.065 de 6.X.1989, Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios constituido por el Artículo 202 de la Ley Nro. 16.736, de 5.I.1996, y hasta la Institución Plan Agropecuario, creada por el Artículo 241 de la Ley Nro. 16.736 de 5.I.1996, todos personas públicas no estatales, entre otros diversos ejemplos existentes¹.

Un análisis jurídico somero, de todo este tipo de Organismos, con mayores o menores poderes de administración que se le retiran a una autoridad central o hasta formas autonómicas, e incluso personas públicas regidas por el derecho privado, supone que **todos estos estos Institutos sean organismos vinculados con un conocimiento técnico específico, que más allá de la prestación de servicios y la ausencia de lucro, constituyen entidades estatales con funciones de alto valor social para la comunidad así como para la obra pública o privada de interés público.**

¹ Confrontar con lo explicitado por el Dr. Esc. BIASCO, EMILIO sobre "Las personas públicas no estatales y paraestatales" exposición en las "Jornadas de Derecho Administrativo en homenaje a la memoria de los profesores Miguel S. Marienhoff y Enrique Sayagués Laso", desarrollada en el Paraninfo de la Universidad, los días 26-27 de abril de 2000.- Publicada en el libro colectivo de Homenaje al Prof. Miguel H. Marienhoff.



El Artículo segundo del proyecto, contiene los fines del INOSA, referidos exclusivamente al *"desarrollo de obras públicas obras de carácter social, estatal o de utilidad pública, conforme a las definiciones estratégicas que establezca el Poder Ejecutivo, así como, promover e impulsar las acciones necesarias en materia de conservación y refacción histórica"*.

La denominación de *"obras públicas de carácter social, estatal o de utilidad pública"*, supone técnicamente un concepto jurídico indeterminado², si bien, los cometidos establecidos expresamente en el propio proyecto deben conjugarse, conjuntamente con los lineamientos que el Poder Ejecutivo establezca como estrategia global en tal sentido, sin perjuicio de la acción otros actores estatales vinculados estrechamente a la temática.

En tal sentido, el Artículo 3 literales j y k establecen vínculos inexorables con el *"Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social, Sistema Nacional de Emergencias, Agencia Nacional de Vivienda, Congreso de Intendentes y demás entidades públicas que desarrollen obras públicas de carácter social, o que atiendan población con especial vulnerabilidad"*, sin perjuicio de la *"Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación"*.

Claramente, la Dirección Nacional de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, posee una capacidad técnica importante pero las trabas lógicas de la Administración centralizada, propias de los sistemas administrativistas no pensados para actividades operativas ha ido construyendo un freno a la actividad de la construcción, así como en todos los aspectos del accionar técnico, y sus dificultades, han hecho perder la orientación estratégica en materia de construcción social y pública así como de mantenimiento territorial.

La experiencia en materia de Reforma del Estado y nuevos medios de gestión estatal, demuestran claramente que resulta complejo armonizar el pensamiento estratégico y la dirección política global, con la actividad operativa concreta de campo. Los mecanismos de funcionamiento, financiación, compra y captación de recursos humanos de la Administración central no se adaptan a las necesidades básicamente operativas inmediatas del trabajo en el campo y ello lleva inevitablemente a la inacción de una maquinaria excesivamente pesada y burocrática, que no permite dar respuestas rápidas ni tener flexibilidad frente a los cambios.

Toda actividad operativa que requiera adaptarse al mercado o a una demanda de servicios públicos determinada requiere respuestas en tiempos cada vez más

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Edit. Civitas, Madrid, 1995, (Séptima edición), p. 449 *"Es claro que abstractamente el concepto indeterminado no admite más que una sola solución justa en su aplicación a un supuesto de hecho determinado"*.

cortos y mayor flexibilidad en los cambios. Por eso estas actividades ya sea en carácter de competencia o monopólicas han sido sucesivamente transformadas en organismos del 220 así como otras formas de descentralización efectiva. El trabajo de construcción y mantenimiento puede encauzarse claramente como una de las actividades industriales o comerciales del Estado, sin perjuicio de fin social y de utilidad pública que persiguen, como los servicios de agua, energía, o comunicaciones. Ello sin perjuicio de que la Dirección estratégica de estas unidades operativas esté dirigida desde el Poder Ejecutivo a través de las diversas Direcciones radicadas en los Ministerios. Ejemplo de esto son las relaciones entre Ancap, Ute y la Dirección de Energía del MIEM, Ose y la DINAGUA, la Dirección de Seguridad Social de MTSS y el BPS, la Dirección de Salud y ASSE, etc.

El conocimiento técnico acumulado por decenas de años, y centenares de edificaciones en materia edilicia, arquitectónica y patrimonial, se conjugan en el nuevo organismo, con una visión estratégica en el Uruguay del siglo XXI.

La situación actual de la Dirección Nacional de Arquitectura, refleja escasos cambios orgánicos y estratégicos al órgano similar perteneciente al Ministerio de Obras Públicas, contenido en la Ley del 12/III/1907, y propiamente como Dirección de Arquitectura del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, creado por el Decreto Ley Nro. 14.218 de 11/VII/1974.

Resulta imprescindible separar la operación de la reflexión político institucional, como lo ha demostrado la experiencia generalizada en el país.

2. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL SERVICIO DESCENTRALIZADO.

La descentralización administrativa implica *"todas las etapas del proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central, para distribuirlos en múltiples órganos que adquieren así la capacidad de autodeterminación más o menos amplia"*³ este fenómeno es *"más o menos acentuado según el quantum de los poderes de administración transferidos y la intensidad de los poderes de contralor"*⁴

En la descripción legal de los cometidos, que se prevé en el artículo 3 del proyecto, se narran expresamente diversos poderes que compondrán el

³ SAYAGUES LASO, ENRIQUE de "Tratado de Derecho Administrativo" pags. 225 y siguientes edición original 1963.

⁴ SAYAGUES LASO, ENRIQUE ob. cit pags. 239.



núcleo principal de acción del organismo, que determina la actuación administrativa conforme a derecho⁵.

La especialidad⁶ del organismo implica desarrollar expresamente los cometidos narrados por el texto legal orgánico del mismo que la Ley prevé.

Más allá de la pertinencia o no, de los poderes implícitos⁷ del organismo, varios de los cometidos referenciados son propios de un Instituto técnico del carácter arquitectónico, como lo expresado en el literal a "*Estudiar, proyectar, ejecutar por administración directa, cometer a terceros y dirigir obras públicas de carácter social, estatal o de utilidad pública en materia arquitectónica e infraestructura*".

En particular, vale precisar el alcance de lo previsto en el literal e), en referencia de actuar como "*organismo certificador del precio y/o calidad técnica en obras edilicias, arquitectónicas, refacción, mantenimiento, conservación y servicios contratados a terceros por el Gobierno Central, Gobiernos Departamentales, u otras entidades públicas o paraestatales, actuando a expresa solicitud de éstos*".

El alcance de la certificación, se reduce exclusivamente a un pronunciamiento técnico no vinculante, que no contradice la celeridad y economía procesal del procedimiento de adquisición o licitatorio

⁵ Lo cual compone lo dispuesto en el Artículo 190 de la Constitución de la República: "*Los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales*".

⁶ El principio de especialidad fue referenciado en la propia Asamblea Constituyente de 1934, ya el Ing. Arteaga, miembro informante de la misma, comentando el actual Artículo 190, en Diario de Sesiones Tomo II pág. 233 en referencia a "*proteger la libertad de industria y comercio: tiende a impedir que los Entes autónomos o cualquiera de los servicios descentralizados, se salgan de la órbita estricta de atribuciones*". FLORES DAPKEVICIUS, RUBEN en su "*Tratado de Derecho Constitucional*" (Tomo I), pág. 223, expresaba "*el principio que nos convoca refiere a la competencia de las personas jurídicas. Las personas públicas tienen un campo de actuación limitado por su especialidad, no pueden sobrepasarlo sin incurrir en ilegalidad. Es decir que las Entidades estatales actúan en base a textos expresos*".

⁷ El Dr. CAGNONI, JOSE ANIBAL en su artículo ("*¿Qué son los Poderes Implícitos?*", en Revista de Derecho Público, año 2008, No.33, pág. 195), expresó que: "*La atribución expresa para cumplir sus cometidos dada a un órgano público conlleva a la vez la facultad (posibilidad) y el deber (obligación) de cumplirlos, lo que implica, es decir, supone implícitamente los poderes indispensables, necesarios para cumplir los cometidos dados por la atribución, atribución que, reitero, no puede ser sino expresa...*".

administrativo que fuera, ni el impulso y adecuación efectuada con la reciente modificación del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado⁸. Es decir, a requerimiento de un organismo estatal y en el marco de sus posibilidades técnicas, expresará un pronunciamiento en tal sentido.

El cometido indicado con anterioridad y la posibilidad de asociarse con sociedades públicas o privadas que se prevé en el proyecto en el Art. 3 literal f) expresamente en "*Constituir o adquirir sociedades comerciales, así como participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas*", se encuentra previsto por nuestro legislador en forma general para este tipo de organismos⁹ ¹⁰¹¹.

Es importante señalar que este cambio no genera ni significa erogación alguna para el Estado, ya que el presupuesto de este cambio no se altera en materia de infraestructura. Los pocos cargos de confianza que se crean están sustentados en el propio presupuesto y resultan imprescindibles para el desarrollo del organismo y la flexibilidad de la gestión, no excediendo los criterios existentes en general respecto del resto de las empresas públicas.

Por otra parte no existe ingreso de personal presupuestado al nuevo organismo sino que se integrará con el personal existente, más allá de que en el futuro su crecimiento determinará si se requiere una mayor cantidad de

⁸ *Modificaciones introducidas por imperio de lo dispuesto en los artículos 23 y s.s de la Ley Nro. 19.149 de 24/X/2013*

⁹ *Artículo 271 de la Ley Nro. 16.462 de 11/II/1994 prevé "Incorpórase en el giro de todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados el prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, en las áreas de su respectiva especialidad, tanto en el territorio de la República como en el exterior. A tales fines podrán asociarse en forma accidental o permanente con otras entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras, así como contratar o subcontratar con ellas la complementación de sus tareas.*

¹⁰ *Asimismo, los cometidos previstos en el Artículo 3 del proyecto no prevén referencia a emisión de debentures, ya que, se entiende que el Instituto supone una actuación reducida en materia comercial, sin perjuicio de la facultad establecida en el artículo 272 de la Ley Nro.*

¹¹ *.462 de 11/II/1994 "Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado podrán previa autorización del Poder Ejecutivo, con informe del Banco Central del Uruguay, emitir obligaciones o debentures para financiar proyectos de inversión, de acuerdo con lo previsto en los artículos 434 a 440 de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, en lo pertinente".* ¹¹

El artículo 185 inciso 3 de la Constitución de la República posibilita que "La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar que los Servicios Descentralizados estén dirigidos por un Director General, designado según el procedimiento del artículo 187" aspecto que se considera inadecuado para el presente organismo técnico.



personal estable lo que deberá resolverse por la vía presupuestal correspondiente y de acuerdo a las regulaciones vigentes.

La integración de personal eventual solo podrá responder a las necesidades de obra y con cargo a las mismas, por lo cual finalizada la etapa correspondiente ese personal cesará automáticamente lo que significa que en ninguna forma se aumenta el personal, ni los gastos de servicio en este rubro.

3. GENERALIDADES DE LA DIRECCION DEL INSTITUTO.

Como todos los servicios descentralizados de nuestro país, el órgano jerarca del Instituto, se compone de un Directorio. En el caso del INOSA, será compuesto por tres miembros designados por el artículo 187 de la Constitución de la República".

Los poderes jurídicos atribuidos al Directorio son referenciados genéricamente, sin perjuicio que el lit. b) del Artículo 5 del proyecto expresamente prevé que ejerza *"la dirección superior técnica, administrativa y el contralor de todos los cometidos a su cargo"*, lo cual supondría que los integrantes del mismo deben revestir calidad de técnicos o expertos en la materia.

El literal h del indicado Artículo explicita el carácter de servicio descentralizado, que no reputa el carácter de comercial o industrial, ya que, prevé que *"Proyectar el presupuesto del INOSA y elevarlo al Poder Ejecutivo, a los efectos del artículo 220 de la Constitución de la República"*. Este hecho conlleva deliberadamente a una elaboración presupuestaria será necesariamente quinquenal.¹²

4. RECURSOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO PROYECTADO.

Como ilustra SAYAGUES LASO, ENRIQUE en *"Tratado de Derecho Administrativo"* págs. 225 y siguientes edición original 1963, págs. 248 y s.s. *"Toda persona pública tiene un patrimonio propio. La existencia de un patrimonio es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía o del origen de los bienes que lo forman. (...) Los gastos del servicio son autorizados mediante el presupuesto respectivo"*.

El proyecto prevé el patrimonio del Instituto en dos situaciones estáticas, es decir, el régimen de transición hasta la elaboración presupuestal que

corresponda, y posteriormente, los recursos permanentes para el funcionamiento del mismo.

El Instituto, como persona jurídica, asumirá la mayor parte de los derechos y obligaciones que corresponden actualmente a la "unidad ejecutora 05, "Dirección Nacional de Arquitectura" del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas" (Literal A del Artículo 12 del proyecto) sin perjuicio de las que se requieran para el cumplimiento de las atribuciones que retenga la Dirección Nacional de Arquitectura, cuya función será la elaboración de la política estratégica en materia de construcción y mantenimiento edilicio y patrimonial. En tal sentido será la reglamentación correspondiente la que establezca cuáles serán los bienes y créditos que se transferirán de pleno derecho al nuevo organismo, según la definición de Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Esta solución es similar, y recogida del estudio comparativo efectuado, en organismos centralizados que fueron transformados en organismos descentralizados, casos de la Administración de Servicios de Salud del Estado que suprimió al organismo desconcentrado de similar denominación dependiente del Ministerio de Salud Pública, y al Instituto Uruguayo de Meteorología que suprimió al órgano centralizado de la Dirección Nacional de Meteorología perteneciente al Ministerio de Defensa Nacional.¹²

¹² El Artículo 220 de la Constitución de la República "El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo".

¹³ El artículo 12 de la Ley Nro. 18.161 de 29/VII/2007 establece igual solución a la actual que "los activos y los pasivos de cualquier naturaleza del órgano desconcentrado Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que se transfieren de pleno derecho al servicio descentralizado creado por esta ley. El Ministerio de Salud Pública realizará todas las operaciones necesarias a efectos de registrar las mutaciones dominiales o transferencias respectivas".

¹² El artículo 16 de la Ley Nro. 19.158 de 25/X/2013 establece también igual solución a la actual que "...los activos y los pasivos de cualquier naturaleza de la unidad ejecutora "Dirección Nacional de Meteorología" del Ministerio de Defensa Nacional, que se transfieren de pleno derecho al servicio descentralizado creado por esta ley. El Poder Ejecutivo determinará por resolución los bienes inmuebles comprendidos en esta transferencia y los registros públicos procederán a su registración con la sola presentación del testimonio notarial de esa resolución".



Asimismo, el Artículo 12 prevé los recursos del Instituto, que forman el patrimonio permanente:

"A) Las asignaciones presupuestales que establezcan las leyes. B) Con el producido por la prestación de servicios.

C) Con las donaciones o legados que reciba".

Se prevé el mecanismo de expropiación para aquellos bienes registrables, que requieran su traslación dominial solemne.

5. RECURSOS HUMANOS.

El proyecto de referencia prevé que el actual personal obrero que *"pertenezca o se encuentre prestando funciones en la Dirección Nacional de Arquitectura, pasará al INOSA"* (Artículo 14 inciso primero).

Esta precisión de aquellos que prestan funciones, se fundamenta en que existe importante cantidad de personal que actúa en comisión de servicio, así como, traslados no formalizados debidamente.

En el caso del personal obrero, su pasaje absoluto al INOSA, tiene su fundamento, en que la Dirección de Arquitectura, dejará de prestar servicios en forma directa, por lo cual, carece de sentido que se mantenga dicho escalafón dentro de la Dirección.

Con respecto al resto del personal que forma parte de la plantilla de la Unidad Ejecutora Dirección Nacional de Arquitectura, se prevé expresamente la manifestación de voluntad de aquellos *"el personal que no revista en el escalafón obrero, podrá optar por permanecer en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a tales efectos deberá manifestarlo en el plazo de treinta días contados desde la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente.*

Si bien, no todas experiencias recientes de transformaciones orgánicas establecieron institutos jurídicos que habiliten la opción de permanencia de los funcionarios, se entiende que existen fundadas razones de respeto a la carrera funcional la opción incorporada¹³.

Por otra parte y dadas las características propias de la construcción y el hecho de que el Instituto trabajará sobre las solicitudes de distintas reparticiones del Estado que proveerán de los recursos correspondientes, es

¹³ SAYAGUES LASO, ENRIQUE en "Tratado de Derecho Administrativo" págs. 341 y siguientes edición original 1963, " Los funcionarios públicos tiene ciertos derechos en cuanto al ejercicio del cargo para el cual fueron designados y a su permanencia en el mismo".

imprescindible que tenga flexibilidad en materia de contratación de personal, para adaptarse a las fluctuaciones de la actividad, así como de la variabilidad de las inversiones en obra pública. Por tanto, resulta imprescindible, como toda empresa de construcción, que tenga la capacidad de adecuar sus necesidades de personal de obra, a las dimensiones de las mismas.

En ese sentido, el personal del Instituto, deberá tener una plantilla fija de profesionales, técnicos, especializados, pero también deberá contar con la posibilidad de contratar personal eventual, para atender cada obra en particular y con cargo exclusivo a los rubros de la misma.

Esto implica la posibilidad de contratar en forma eventual, como existe en otros lugares del Estado (OSE, art. Del TOCAF), Antel, u otros, personal temporario que cesará automáticamente con la finalización de la obra o la etapa de la misma. El tiempo de trabajo en dichas condiciones será considerado a los efectos del Seguro por Desempleo ante el BPS. Dicho personal, deberá ser contratado en forma transparente de acuerdo a las normas de contratación mediante sorteos, o concursos que garanticen transparencia.

A los efectos de salvaguardar la gestión inicial del Instituto, se establecen dos previsiones:

- a) *" El Poder Ejecutivo asegurara que el INOSA cuente con no menos de veinticinco profesionales universitarios con formación en arquitectura e ingeniería civil"*
- b) *"El Directorio del INOSA podrá contar con quince funcionarios públicos que simultáneamente prestaran funciones en régimen de comisión..."*

Tomando experiencias recogidas en otros sistemas descentralizados, como el caso de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (*Ley orgánica Nro. 11.907 de 19/XII/1952*), y la orgánica original de la Administración de Ferrocarriles del Estado, contenida en la *Ley Nro. 11.859 del 19/09/1952*, que fuera modificada en la década de finales de los ochenta, se prevé la constitución de Comisión Asesora de Capacitación, Seguridad Industrial, Sanciones y Promociones, con delegación bipartita.

6. PREVISIONES TRANSITORIAS.



DIRECCIÓN
GENERAL DE
SECRETARÍA

El texto del proyecto contiene una serie de disposiciones de carácter transitorio, a los efectos de viabilizar y de garantizar el funcionamiento del INOSA.

A tales efectos, se contienen disposiciones expresas en materia del régimen patrimonial, presupuestal, la designación del primer Directorio, la estructura orgánica, y el Estatuto funcional (vigencia del Estatuto de los funcionarios públicos contenido en la Ley Nro.19.121 de 20/VIII/2013) hasta la elaboración del propio con determinados principios rectores.



DIRECCIÓN
GENERAL DE
SECRETARÍA

PROYECTO DE LEY

CREACION DEL INSTITUTO DE OBRAS y SERVICIOS DE ARQUITECTURA DEL URUGUAY

CAPÍTULO I

NATURALEZA. FINES. COMETIDOS.

Artículo 1º. (Creación).- Créase el Instituto Obras y Servicios de Arquitectura del Uruguay, en carácter de servicio descentralizado, conforme a las previsiones establecidas en la SECCION XI Capítulo I de la Constitución de la República.

El Instituto de Obras y Servicios de Arquitectura del Uruguay, tendrá personalidad jurídica, relacionándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El acrónimo de su denominación será INOSA y se domiciliará en Montevideo, pudiendo establecer dependencias en el resto del país. La Dirección Nacional de Arquitectura de Obras del MTO, continuará como Unidad Ejecutora dentro del MTO con el nombre de Dirección de Arquitectura, y con el cometido de desarrollar, dirigir y elaborar las definiciones estratégicas en materia de mantenimiento y desarrollo del patrimonio edilicio así como de la colaboración con las instituciones públicas y privadas de protección y promoción social y pública que defina el Ministerio.

El INOSA sustituye a la Unidad Ejecutora "Dirección Nacional de Arquitectura" del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en todos los cometidos, atribuciones y organización que esta ley determina expresamente.

Artículo 2º. (Fines).- El INOSA tendrá por finalidad contribuir al desarrollo de obras públicas de carácter social, estatal o de utilidad pública, conforme a las definiciones estratégicas que establezca el Poder Ejecutivo a través del Ministerio y la Dirección de Arquitectura de Obras, así como, promover e impulsar las acciones necesarias en materia de conservación y refacción histórica.

Artículo 3º. (Cometidos).- El INOSA tendrá los siguientes cometidos:

- a) Ejecutar políticas de obras públicas en materia social *estatal o de utilidad pública* que el Poder Ejecutivo establezca.
- b) Estudiar, proyectar, ejecutar por administración directa, cometer a terceros y dirigir obras públicas de carácter social en materia arquitectónica e infraestructura.
- c) Dirigir y ejecutar programas en materia de conservación, mantenimiento preventivo y refacción arquitectónica.
- d) Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a los poderes y entes públicos, en forma directa o mediante todo tipo de convenios, en el ámbito de los fines establecidos en la presente Ley.
- e) Constituir o adquirir sociedades comerciales, así como participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas con el objeto de contribuir a obras de infraestructura, planes sociales, o instancias de capacitación e innovación tecnológica en el área de construcción y mantenimiento de inmuebles.
- f) Establecer relaciones de cooperación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con organismos internacionales, y actuar como unidad ejecutora de proyectos financiados con préstamos nacionales o internacionales.
- g) Elaborar, suministrar y enajenar productos técnicos especializados.
- h) Desarrollar nuevas técnicas a las necesidades estratégicas del país que contribuyan a la mejora de los servicios prestados.
- i) Vincularse especialmente con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social, Sistema Nacional de Emergencias, Agencia Nacional de Vivienda, Congreso de Intendentes y demás entidades públicas que desarrollen obras públicas de carácter social, o que atiendan población con especial vulnerabilidad.



CAPÍTULO II

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Artículo 4º. (Organización y funcionamiento).- La dirección y administración del INOSA será ejercida por un Directorio integrado por tres miembros rentados, un Presidente, un Vicepresidente y un Director, que serán designados con esas calidades por el Poder Ejecutivo, con arreglo al artículo 187 de la Constitución de la República.

Artículo 5º. (Atribuciones del Directorio).- Son atribuciones del Directorio:

- A) Administrar el patrimonio del INOSA.
- B) Ejercer la dirección superior técnica, administrativa y el contralor de todos los cometidos a su cargo.
- C) Fiscalizar y vigilar el cumplimiento de los cometidos y hacer cumplir las disposiciones relativas a ellos, así como dictar las normas y reglamentos que sean necesarios.
- D) Aprobar la estructura orgánica del INOSA.
- E) Proyectar y elevar al Poder Ejecutivo a sus efectos, el Estatuto del Funcionario del INOSA.
- F) Proyectar y elevar para aprobación del Poder Ejecutivo, un plan de acción estratégico anual.
- G) Designar, promover y trasladar a los funcionarios del INOSA, pudiendo efectuar las contrataciones que fueran necesarias, y ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal. Las destituciones de los funcionarios presupuestados solo podrán realizarse por el Directorio, por ineptitud omisión o delito, previo sumario con las garantías del debido proceso de acuerdo a lo que dispondrá el Estatuto correspondiente. Mientras el mismo no se apruebe se aplicarán en subsidio las normas correspondientes a todo funcionario público.
- H) Proyectar el presupuesto del INOSA y elevarlo al Poder Ejecutivo, a los efectos del artículo 220 de la Constitución de la República.

- I) Aprobar la memoria y el balance anual del INOSA.
- J) Adquirir, gravar, arrendar y enajenar toda clase de bienes.
- K) Concertar préstamos o empréstitos con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, con sujeción a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 185 de la Constitución de la República.
- M) Delegar sus atribuciones, por resolución fundada, en otros órganos del propio INOSA, así como avocar los asuntos que fueron objeto de delegación.
- N) Fijar aranceles y contraprestaciones por sus servicios con aprobación de los criterios generales por parte del Poder Ejecutivo.
- O) Nombrar directamente al Gerente General, al Secretario General y a los Asesores Técnicos del Directorio, así como proceder a su cese, por resolución fundada, adoptada por mayoría de sus miembros.
- P) Resolver las cuestiones que la Presidencia del Directorio o cualquiera de sus miembros someta a su consulta o a su decisión.
- Q) En general realizar todos los actos que corresponda y efectuar las operaciones materiales inherentes a sus poderes generales de administración, con arreglo a los cometidos y especialización del INOSA.

Artículo 6º. (Presidencia).- Al Presidente o al Vicepresidente, en su caso, le corresponde:

- A) Convocar y presidir las sesiones del Directorio.
- B) Ejecutar y hacer ejecutar las resoluciones del Directorio.
- C) Adoptar las medidas urgentes cuando fueren necesarias, dando cuenta al Directorio en la primera sesión y estándose a lo que éste resuelva.
- D) Firmar con el miembro del Directorio o con el funcionario que designe el Directorio, todos los actos y contratos en que intervenga el INOSA.
- E) Proyectar las normas que deba aprobar el Directorio, sin perjuicio de la iniciativa que podrán también ejercer los demás Directores.



F) Firmar y hacer publicar dentro de los ciento veinte días corridos siguientes al cierre del ejercicio y previa aprobación del Directorio, el balance anual, conforme al artículo 191 de la Constitución de la República y remitirlo al Poder Ejecutivo.

Artículo 7º. (Quórum del Directorio).- Para sesionar y para resolver el Directorio requerirá un quórum de dos miembros, salvo que el Reglamento del Directorio disponga la unanimidad de votos para resolver. En los casos de ausencia en la integración de uno de los miembros el Presidente tendrá doble voto en caso de empate. Asimismo en situaciones de urgencia en Presidente podrá tomar bajo su responsabilidad las medidas que entienda necesarias en forma transitoria, las que deberán ser sometidas a ratificación del Directorio en la primera sesión del mismo.

Artículo 8º. (Vacancia temporal).- En caso de ausencia o incapacidad del Presidente o si quedara vacante el cargo, las funciones del mismo serán ejercidas transitoriamente por el Vicepresidente.

Artículo 9º. (Responsabilidad de los Directores).- Los miembros del Directorio son responsables de las resoluciones votadas en violación de la Constitución de la República, las leyes o los reglamentos. El Directorio remitirá al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de las actas de sus deliberaciones y copia de sus resoluciones.

Quedan dispensados de esta responsabilidad los Directores que:

A) Estando presentes hubieran hecho constar en actas su disenso con la resolución adoptada y el fundamento que lo motivó.

B) Hubieran estado ausentes de la sesión en la que se adoptó la resolución, siempre que hagan constar en actas su disenso en la primera oportunidad en que sea posible.

Artículo 10º. (Remuneración).- La remuneración de los Directores no podrá ser superior a la establecida en el literal B) del artículo 9º de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986 y modificativas.

CAPÍTULO III

PATRIMONIO Y RECURSOS

Artículo 11 °. (Patrimonio).- El patrimonio del INOSA se integrará de la siguiente manera:

- A) Con los activos y los pasivos de cualquier naturaleza de la unidad ejecutora 05, "Dirección Nacional de Arquitectura" del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", que se transfieren de pleno derecho al servicio descentralizado de acuerdo con lo que disponga la reglamentación de esta ley de acuerdo a lo que defina el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El Poder Ejecutivo determinará por resolución los bienes inmuebles comprendidos en esta transferencia y los registros públicos procederán a su registración con la sola presentación del testimonio notarial de esa resolución.
- B) Con las donaciones o legados que reciba.
- C) Con las transferencias de activos que a cualquier título le realicen el Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales y cualquier otro organismo del Estado.

Artículo 12 °. (Recursos).- Los recursos del INOSA se integrarán de la siguiente manera:

- A) Las asignaciones presupuestales que establezcan las leyes.
- B) Con el producido por la prestación de servicios.
- C) Con las donaciones o legados que reciba.
- D) Con las transferencias de recursos que determine el Poder Ejecutivo en su oportunidad

Artículo 13 °. (Expropiación).- Declárase de utilidad pública la expropiación y el uso de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Las designaciones de bienes que hubieren de realizarse en los trámites a que alude la citada ley, serán realizadas por el Poder Ejecutivo a propuesta del INOSA.



DIRECCIÓN
GENERAL DE
SECRETARÍA

CAPÍTULO IV

RECURSOS HUMANOS

Artículo 14º. (Funcionarios).- Todo el personal que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, pertenezca o se encuentre prestando funciones en la Dirección Nacional de Arquitectura, pasará al INOSA.

Sin perjuicio de ello, el personal que no revista en el escalafón obrero, podrá optar por permanecer en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a tales efectos deberá manifestarlo en el plazo de treinta días contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

La Contaduría General de la Nación hará efectivas las transferencias de créditos presupuestales a efectos de dar completo cumplimiento a lo establecido en esta ley.

El Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Contaduría General de la Nación, reglamentará el presente artículo.

El Poder Ejecutivo asegurara que el INOSA cuente con veinticinco profesionales universitarios con formación en arquitectura e ingeniería civil, en el plazo de noventa días de sancionada la presente Ley. A tales efectos podrá disponer transitoriamente comisiones de servicios a personal de la administración central.

Asimismo, el Directorio del INOSA podrá contar con quince funcionarios públicos que prestaran funciones en régimen de comisión en el INOSA.

Esto sin perjuicio del sistema de pasantías por convenio que pueda establecerse para estudiantes y egresados universitarios

14a. La institución podrá contratar personal eventual no calificado y especializado para atender las necesidades de cada obra específica y con cargo exclusivo a cada obra específica. Dicho personal cesará automáticamente a la finalización de cada obra. La contratación se hará rigurosamente por sorteo en el caso de la mano de obra no calificada y por prueba de aptitud en los casos de la mano de obra especializada, y técnica. En ningún caso los trabajadores contratados bajo este sistema cualquiera sea su calificación podrán ser presupuestados, sino mediante las normas generales que rigen la contratación

de personal para la función pública para los organismos del 221 de la Constitución Nacional.

El tiempo trabajado por el personal eventual contratado bajo estas disposiciones será considerado a los efectos de las prestaciones de Seguro por Desempleo que brinda el BPS y tendrán derecho a recibir el subsidio en las condiciones de cualquier trabajador privado.

14c. El Directorio designará en forma directa un Gerente General, y un Secretario General, con carácter de cargo de confianza, pudiendo asimismo contratar hasta tres Asesores Técnicos en la misma calidad que deberán poseer título universitario y acreditada experiencia en su especialidad.

14d. Para la contratación de técnicos universitarios para obras concretas en forma eventual, se realizará un llamado público estableciendo un orden de prelación que durará un máximo de dos años.

CAPÍTULO V

COMISION DE CAPACITACION, SEGURIDAD INDUSTRIAL, SANCIONES y PROMOCIONES.

Artículo 15º. (Integración).- Se constituirá una Comisión Asesora de Capacitación, Seguridad Industrial, Sanciones y Promociones, compuesta por 5 miembros, con doble número de suplentes: dos Delegados del personal, y tres delegados del Directorio, que no podrán ser miembros del mismo. Los miembros de esa Comisión Asesora durarán tres años en sus funciones..

Artículo 16º.- La elección de los Delegados del personal recaerá en la organización sindical más representativa, conforme a la norma legal vigente.

Artículo 17º.- Serán cometidos de la Comisión Asesora de Capacitación, Seguridad Industrial, Sanciones y Promociones:

A) Informar al Directorio, en todas las cuestiones relativas a sanciones o procedimientos disciplinarios dispuestos, cuando el Directorio o el interesado lo soliciten, previamente a la Resolución final de tales procedimientos.



DIRECCIÓN
GENERAL DE
SECRETARÍA

- B) Informar al Directorio sobre todas las solicitudes de reconsideración de calificaciones del personal.
- C) Informar en lo referente a políticas de capacitación, problemas relativos a la organización del trabajo, higiene, seguridad social, asistencia médica, vivienda, seguridad industrial y promociones. En estos aspectos, podrá también tener iniciativa propia ante el Directorio, proponiendo las reglamentaciones o proyectos del caso.
- D) Dictar su propio reglamento de funcionamiento, que será sometido a la aprobación del Directorio

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 18º. Los bienes, derechos y obligaciones afectados al uso de la unidad ejecutora 05, "Dirección Nacional de Arquitectura" del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", quedarán afectados de pleno derecho al uso del INOSA en lo que corresponda a los cometidos y atribuciones transferidas según determine el Poder Ejecutivo.

Artículo 19º (Presupuesto).- Hasta tanto no se sancione el primer presupuesto para el servicio descentralizado que se crea por esta ley, regirá el que a la fecha de su promulgación tenía la unidad 05, "Dirección Nacional de Arquitectura" del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", incluyendo la totalidad de los créditos presupuestales, cualquiera sea su naturaleza exceptuando las partidas que el Poder Ejecutivo entienda necesarias para asegurar el mantenimiento de la Dirección Nacional de Arquitectura.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, el Poder Ejecutivo asegurará una partida especial en el rubro inversiones con destino al servicio descentralizado que se crea en la presente ley.

Artículo 20º. (Directorio).- El Poder Ejecutivo contará con un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley,

para solicitar al Senado de la República, la venia para la designación de los miembros del primer Directorio del INOSA.

Hasta que el Poder Ejecutivo designe el Directorio del INOSA, ejercerá todas sus funciones y las de su Presidencia, el Director Nacional de Arquitectura de Obras del MTOP.

Artículo 21º. (Estructura orgánica).- El primer Directorio del INOSA contará con un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de su designación, para elevar al Poder Ejecutivo el proyecto de Estructura Orgánica del INOSA.

Hasta la entrada en vigencia de la indicada Estructura, regirán, en cuanto sean compatibles con su naturaleza jurídica, las normas sobre estructura interna y funcionamiento para la Dirección Nacional de Arquitectura.

Artículo 22º. (Estatuto).- El primer Directorio del INOSA contará con un plazo de un año contado a partir de su designación, para aprobar el Estatuto del Funcionario del INOSA, el cual se proyectará respetando los principios y disposiciones de la Ley Nro. 18.508 de 26/VI/2009.

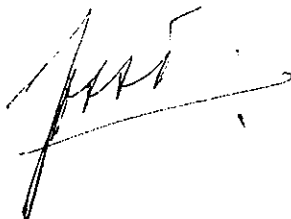
El Estatuto del personal del INOSA respetará los siguientes principios:

- a) Respeto a la carrera administrativa y técnica.
- b) Categorización, en lo pertinente, con el régimen laboral aplicado a la construcción.

Hasta la entrada en vigencia del Estatuto del Funcionario del INOSA, serán aplicables las disposiciones sobre funcionarios que rigen para los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional con excepción de lo dispuesto en los literales a al d del art. 14.

Art. 23.- Todas las disposiciones referidas a la Dirección Nacional de Arquitectura que otorgan potestades en materia de contrataciones e intervenciones en materia de construcción pública deben considerarse vigentes y aplicables al INOSA especialmente el art. 97 de la ley 15. 851 y art. 325 de la ley 16.736

Artículo 23º. (Derogaciones).- Derogase las disposiciones de carácter legal que se opongán a la presente.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name, possibly 'J. J. J.', with a long horizontal stroke extending to the right.