

---

## EL FIDEICOMISO DEL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## THE TRUST OF THE CONSTITUTIONAL PLEBISCITE OF SOCIAL SECURITY

Rodolfo SALDAIN

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Ex integrante presidente del directorio del Banco de Previsión Social (1986-1993). Ex presidente de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (2020-2021). Coordinador del equipo redactor de la reforma previsional (aprobada por Ley 20.130, de 2 de mayo de 2023).*

[rodolfo@saldain.com](mailto:rodolfo@saldain.com)

Gonzalo MARTÍNEZ ALBA

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Licenciado en Economía. Integrante del equipo redactor de la reforma previsional (aprobada por Ley 20.130, de 2 de mayo de 2023).*

[gonzalo.martinez@saldain.com](mailto:gonzalo.martinez@saldain.com)

Fecha de envío: 24/09/2024

Fecha de aceptación: 11/10/2024

---

## EL FIDEICOMISO DEL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Rodolfo SALDAIN

*Equipo redactor de la reforma previsional (Uruguay)*

Gonzalo MARTÍNEZ ALBA

*Equipo redactor de la reforma previsional (Uruguay)*

---

**Resumen:** El plebiscito de reforma constitucional promovido por la central sindical PIT-CNT y parte de la coalición Frente Amplio (partidos Comunista, Socialista y otros) prevé la constitución de un fideicomiso con los actuales saldos de las cuentas de ahorro previsional que representan aproximadamente el 30% del producto interno bruto. Se analiza la regulación del fideicomiso en cuanto a su regulación, constitución, contrato a otorgar y su finalización. Las figuras del Banco de Previsión Social (BPS) como fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario son objeto de especial atención.

**Palabras clave:** Plebiscito de reforma constitucional de la seguridad social – Fideicomiso constitucional

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Fideicomiso de previsión constitucional. 2.1. Regulación de Derecho Público. 2.2. Fideicomiso de creación necesaria. 3. La constitución de la propiedad fiduciaria. 3.1. Introducción. 3.2. Naturaleza de los aportes jubilatorios obligatorios y voluntarios al régimen de ahorro. 3.3. La rentabilidad obtenida y otros recursos de las cuentas. 3.4. La titularidad de los fondos. El derecho constitucional de propiedad. 3.5. La confiscación previa de los fondos. 3.6. Los bienes que integran la propiedad fiduciaria. 3.7. Propiedad o dominio fiduciario. 4. Contrato de fideicomiso y tradición de los bienes o derechos. 5. Finalización del fideicomiso. 6. El fideicomitente. 6.1. El BPS:

poderes jurídicos y obligaciones. 6.2. La comisión en el ámbito del BPS. 7. El fiduciario. 7.1. Persona pública. 7.2. Alcance del encargo y obligación del fiduciario. 7.3. Prohibiciones. 7.4. Limitaciones en la Remuneración. 8. El beneficiario. 8.1. Introducción. 8.2. El BPS como beneficiario. 8.3. ¿Los fondos podrían ser utilizados para otros destinos? 8.4. ¿Cabría distinguir en los bienes que se confiscan según su origen? 8.5. ¿Los fondos podrían ser volcados a otro fideicomiso? 9. Control y supervisión.

**Abstract:** The constitutional reform plebiscite promoted by the PIT-CNT labor union and part of the *Frente Amplio* coalition (Communist, Socialist, and other parties) proposes the creation of a trust with the current balances of individual pension savings accounts, which represent approximately 30% of the gross domestic product. The regulation of the trust is analyzed in terms of its regulation, constitution, contract to be granted, and its termination. Special attention is given to the figures of the Social Security Bank (BPS) as the trustor, the trustee, and the beneficiary.

**Key words:** Plebiscite for constitutional reform of social security - Constitutional trust

**Summary:** 1. Introduction. 2. Constitutional pension trust. 2.1. Regulation of Public Law. 2.2. Trust of necessary creation. 3. The constitution of trust property. 3.1. Introduction. 3.2. Nature of mandatory and voluntary retirement contributions to the savings regime. 3.3. The profitability obtained and other resources of the accounts. 3.4. The ownership of the funds. The constitutional right to property. 3.5. Prior confiscation of funds. 3.6. The assets that make up the trust property. 3.7. Property or trust domain. 4. Trust contract and tradition of assets or rights. 5. Termination of the trust. 6. The trustor. 6.1. The BPS: legal powers and obligations. 6.2. The commission within the scope of the BPS. 7. The trustee. 7.1. Public person. 7.2. Scope of the assignment and obligation of the fiduciary. 7.3. Prohibitions. 7.4. Limitations on Compensation. 8. The beneficiary. 8.1. Introduction. 8.2. The BPS as beneficiary. 8.3. Could the funds be used for other

purposes? 8.4. Could it be possible to distinguish between the assets that are confiscated according to their origin? 8.5. Could the funds be transferred to another trust? 9. Control and supervision.

## 1. Introducción

La iniciativa plebiscitaria propuesta por el PIT – CNT, que se someterá a votación el último domingo de octubre de 2024, ha generado un intenso debate desde diversas perspectivas: académicas, periodísticas, políticas y sociales. Ese análisis efectuado desde diversas ópticas, abordajes y sensibilidades, busca ofrecer a los votantes información relevante para fundamentar su decisión en un momento trascendental para la historia del país, considerando los impactos que podría tener la aprobación de la propuesta<sup>1</sup>.

Como hemos mencionado anteriormente<sup>2</sup>, la papeleta presenta deficiencias en su técnica normativa, lo que ha dado lugar a interpretaciones contradictorias. A esto se suman las implicaciones económicas (macro, financieras y sociales), cuyas consecuencias serían significativas.

Este trabajo se centra en el análisis del fideicomiso de creación constitucional incluido en la propuesta. Es importante señalar dos limitaciones del presente: en primer lugar, no se abordarán todos los aspectos relacionados con la reforma plebiscitaria en análisis, ya que se buscó ofrecer una visión global en el trabajo anterior citado. En segundo lugar, el enfoque estará en el fideicomiso en sí, sin abordar los aspectos generales de este instrumento, a cuyos efectos remitimos al lector a los trabajos generales y específicos sobre dicho instrumento.

---

<sup>1</sup> SALDAIN, Rodolfo y MARTÍNEZ ALBA, Gonzalo: “Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico”, FCU 2024, CINVE. Blog SUMA. “El plebiscito de la seguridad social en números: proyecciones de déficit y gasto en caso de aprobación de la propuesta”. Disponible en <https://suma.org.uy/el-plebiscito-de-la-seguridad-social-en-numeros-proyecciones-de-deficit-y-gasto-en-caso-de-aprobacion-de-la-propuesta/>, NOBILIS: “Plebiscito de la seguridad social y perspectiva de deuda en Uruguay”. Disponible en: [https://www.nobilis.com.uy/informe-especial-plebiscito/ct\\_55/es/](https://www.nobilis.com.uy/informe-especial-plebiscito/ct_55/es/), PARDO, Jimena, VALLCORBA, Martín y ZELKO, Braulio: “Análisis de política. La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y la sostenibilidad del sistema”, etcétera Centro de Estudios, Octubre 2023, RODRÍGUEZ AZCÚE, Álvaro: “Análisis de política: Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de Reforma Constitucional en materia de Previsión Social”, etcétera Centro de Estudios, Mayo 2024, CÁMARA DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY: Análisis sobre el impacto negativo del plebiscito jubilatorio, disponible en: <https://www.cnccs.com.uy/files/An%C3%A1lisis%20sobre%20el%20impacto%20negativo%20del%20plebiscito%20jubilatorio.pdf>, “Frenteampelistas por el No al Plebiscito de la seguridad social”, disponible en: <https://www.frenteampelistasporelno.uy/>.

<sup>2</sup> SALDAIN, Rodolfo y MARTÍNEZ ALBA, Gonzalo: “Plebiscito ...”, pp. 71 y ss.

## **2. Fideicomiso de previsión constitucional**

### **2.1. Regulación de Derecho Público**

El fideicomiso propuesto se configura como un fideicomiso de regulación constitucional. Se trata además de un fideicomiso de Derecho Público, dado que involucra personas jurídicas estatales, en las respectivas calidades de fideicomitente y fiduciario, pero además recae sobre bienes que pasan a ser públicos por efecto de la estatización, vía confiscación (no hay expropiación, por falta de justa y previa compensación). En efecto, los bienes a fideicomitir necesariamente pasan a ser patrimonio del BPS en forma previa a la constitución del fideicomiso, ya que ese ente autónomo es quien reviste la calidad de fideicomitente. Solo puede constituir una propiedad fiduciaria quien es propietario de los bienes a fideicomitir. Además de ello, el objeto del fideicomiso es el financiamiento de prestaciones de seguridad social servidas por el Banco de Previsión Social, por lo cual está involucrado el interés público. Se analizará más adelante quien resulta beneficiario del fideicomiso, aspecto no definido a texto expreso.

Como todo fideicomiso público la celebración del contrato de fideicomiso se inserta en una fase anterior, en este caso constitucional, que fija sus objetivos y características y determina los términos y condiciones a que se sujetará la contratación correspondiente. El texto en análisis regula tanto la constitución como la extinción del fideicomiso, los bienes o derechos que se transferirán al fiduciario y que estos bienes conforman un patrimonio separado, que se distingue del patrimonio del fiduciario y del fideicomitente (en este caso, el Banco de Previsión Social) y que tendrá un objetivo preciso (la administración de los activos hasta la extinción de las inversiones).

Este patrimonio separado debe reputarse como de dominio público, lo que implica que está destinado al cumplimiento de objetivos de interés público y no puede ser utilizado para fines privados o ajenos a su propósito.

## **2.2. Fideicomiso de creación necesaria**

El Banco de Previsión Social, en tanto titular de los fondos fideicomitados es quien constituye la propiedad fiduciaria a través de un negocio jurídico. La norma proyectada encomienda al BPS a celebrar el contrato de fideicomiso con una entidad estatal y a la ley reglamentar “la presente disposición”.

Se trata de una típica norma de tipo programático. Este tipo de normas son aquellas disposiciones que abordan un tema específico pero que, en lugar de regularlo de manera detallada, encomiendan su regulación al legislador o a otra autoridad competente de la República. Establecen un marco general y orientaciones sobre el tema en cuestión, dejando a la autoridad designada la tarea de desarrollar las regulaciones necesarias para su aplicación efectiva.

En el caso en análisis, el “programa” dirigido al Banco de Previsión Social es de tipo imperativo (norma programática del subtipo imperativo), ya que implica una obligación para la entidad, lo que surge de toda la sistemática proyectada (comisión de transición, “trazabilidad de aportes”, “no pérdida de derechos” en materia de prestaciones de seguridad social). En este caso, la omisión en el cumplimiento de dicho cometido por parte del BPS implicaría la violación de la Constitución (inconstitucionalidad de tipo negativo).

Por su parte, en caso que el legislador no cumpla con la norma constitucional que encomienda la reglamentación pertinente, entendemos que dado el contenido del mandato al BPS y que éste está obligado a cumplirlo, será aplicable por analogía las disposiciones de la Ley N° 17.703, en lo pertinente y en tanto dichas disposiciones no se opongan a la regulación proyectada y en sus aspectos generales de regulación específica, la regulación del Código Civil (normas generales de la contratación, de constitución de derechos reales, en la regulación del mandato en lo que dice con la gestión fiduciaria, etc.).

## **3. La constitución de la propiedad fiduciaria**

### **3.1. Introducción**

La papeleta en análisis establece que los bienes a fideicomitir es la “totalidad de los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual creado por la Ley N° 16.713”. La referencia a la Ley N° 16.713 debe entenderse hecha a dicha disposición normativa con las modificaciones establecidas en la Ley N° 20.130, respecto de las cuentas de ahorro individual obligatorio y de la Ley N° 20.130 respecto de las cuentas de ahorro voluntario y complementario. Podría sostenerse que estas últimas no están comprendidas. Sin embargo la amplitud del giro concluiría en sentido contrario.

Dada la diversa naturaleza de derechos de los titulares sobre los fondos, previamente se hará un análisis de los mismos.

### **3.2. Naturaleza de los aportes jubilatorios obligatorios y voluntarios al régimen de ahorro**

En el ámbito del Banco de Previsión Social, el legislador optó decididamente en calificar a los aportes al régimen de ahorro individual obligatorio, como tributos y más precisamente como contribuciones especiales de seguridad social (art. 46 lit. A) Ley N° 16.713). Sin embargo, como en todo instituto jurídico hay que ahondar en la naturaleza jurídica con el análisis científico de sus elementos integrantes y comparación con las categorías existentes, más allá de la definición del legislador. En este análisis, también se concluye que revisten la naturaleza de contribuciones especiales<sup>3</sup>.

En tal sentido, no hay duda que hay una prestación pecuniaria, donde el BPS reviste la característica de un sujeto activo tributario, en una relación obligacional que se traba entre dicha entidad y el afiliado (en cuanto obligado, no en cuanto titular de la cuenta de ahorro), siendo una prestación coactiva, de origen legal y que la prestación tiene como fundamento y destino la cobertura del gasto necesario para el cumplimiento de un fin del Estado, sin que sea imprescindible que dicha actividad sea realizada por el propio Estado (entidades privadas administran los recursos que financiarán las prestaciones y pagan las

---

<sup>3</sup> BLANCO, Andrés: “Naturaleza jurídica de los aportes jubilatorios personales destinados al régimen de ahorro individual obligatorio”, en: Revista Tributaria, N° 132, Mont. Mayo-junio 1996.



prestaciones). Por lo demás, y dado que la actividad a la cual se destinará el producido por estos aportes integra un fin estatal, cual se la seguridad social, claramente se reúnen todos los elementos para ser considerados como contribuciones especiales<sup>4</sup>.

Por su parte, el ahorro individual voluntario, queda fuera de estas conclusiones, puesto que su origen voluntario no permite ni siquiera calificarlos como tributos<sup>5</sup>.

Finalmente, debe señalarse que las prestaciones coactivas a favor de las personas públicas no estatales de seguridad social, no son tributos, en tanto la naturaleza no estatal del sujeto activo impide calificarlas como tributos en sentido propio, sin perjuicio de la aplicación del Código Tributario (art. 1°) y sin perjuicio de reconocer una estructura similar a los tributos, como el origen estatal, reserva de la ley en su creación y regulación<sup>6</sup>.

### **3.3. La rentabilidad obtenida y otros recursos de las cuentas**

Las cuentas de ahorro individual a cargo de las entidades administradora también tienen como recurso la rentabilidad obtenida por el fondo de ahorro previsional (art. 45 lit. D Ley N° 16.713). En el caso de las cuentas de ahorro voluntario y complementario, la rentabilidad del fondo voluntario (art. 141 lit. D) Ley N° 20.130).

Estos recursos no tienen naturaleza tributaria. Tampoco hay duda que el titular de dichos fondos es el titular de la cuenta respectiva.

En el caso de las cuentas de ahorro voluntario, además de los aportes personales voluntarios, se encuentran los depósitos convenidos (art. 141 lit. B Ley N° 20.130) y los traspasos de créditos consolidados o saldos de cuentas personales provenientes de planes administrados por sociedades administradoras de fondos complementarios de seguridad social (Decreto Ley N° 15.611).

---

<sup>4</sup> BLANCO, Andrés: "Naturaleza jurídica...", cit.

<sup>5</sup> BLANCO, Andrés: "Tributos y precios públicos", FCU 2005, pp. 234.

<sup>6</sup> BLANCO, Andrés: "Tributos y precios públicos", FCU 2005, pp. 235.

### **3.4. La titularidad de los fondos. El derecho constitucional de propiedad**

El afiliado en tanto titular de la cuenta individual (ya no en tanto sujeto obligado al pago del tributo), tiene un derecho real en relación a los fondos en la cuenta. El inciso final del artículo 111 de la Ley N° 16.713 dispone que “La propiedad del Fondo de Ahorro Previsional será de los afiliados al mismo y estará sujeta a las limitaciones y destinos establecidos en la presente Ley”. En sede de Derecho Tributario podría discutirse si se trata de un derecho personal sobre el patrimonio (el Fondo de Ahorro Previsional) administrado por un tercero (AFAP)<sup>7</sup>.

Sin embargo, desde la óptica del Derecho Constitucional debe señalarse que las específicas limitaciones al derecho, entre las que se encuentra la obligatoriedad del aporte (para los aportes obligatorios) y las limitaciones al destino (para las cuentas obligatorias, voluntarias y complementarias), no enerva de modo alguno la existencia de un derecho de propiedad, del mismo modo que no enerva el derecho de cualquier propietario la limitación a las facultades, sean de carácter nacional, departamental o municipal.

De modo que la Ley N° 16.713 creó un derecho de propiedad sobre el saldo de la cuenta, con una regulación específica y con limitaciones al uso, formando parte (con estas características) del patrimonio de la persona. Se trata de un derecho de propiedad de singular característica dado que los aportes obligatorios (y los voluntarios y complementarios en gran medida), son el fruto del trabajo personal del afiliado es el producto del trabajo personal que permitirán financiar prestaciones jubilatorias con miras a cumplir un plan de vida. En términos generales son el resultado del trabajo y cuenta como tal de la protección como medio para desarrollarse.

Por otra parte, esta propiedad tiene una singular característica: la naturaleza alimenticia, en su carácter de financiamiento que tendrá por fin hacer frente a las necesidades vitales en etapa de retiro, tanto del propio titular de la

---

<sup>7</sup> BLANCO, Andrés: “Naturaleza jurídica...”, cit.

cuenta como de su familia. Aquí se vincula con el derecho a la vida (art. 7 Constitución), dado que los fondos están afectados al pago de una jubilación y al igual que el salario de actividad, procura asegurar la propia manutención y la familia, y que constituye, como en el caso, el único ingreso del jubilado, necesario para vivir.

### **3.5. La confiscación previa de los fondos**

En la actualidad, los titulares de las cuentas de ahorro individual (obligatorios y voluntarios y complementarios) son los propietarios de los fondos acumulados en sus cuentas, gestionados por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Estos fondos pertenecen directamente a los afiliados y su gestión está orientada a maximizar el rendimiento a través de inversiones en diversos instrumentos, para servir prestaciones de seguridad social o formar parte de la herencia en caso de fallecimiento, en ausencia de beneficiarios de pensión.

Conforme a la disposición transitoria proyectada (letra V" inciso primero), los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual se transferirán, en especie, a un fideicomiso por parte del Banco de Previsión Social (BPS), en tanto fideicomitente. Esta disposición implica un cambio significativo en la situación jurídica actual de los titulares de las cuentas de ahorro individual.

En nuestro ordenamiento jurídico, el fideicomiso establece la figura de la propiedad fiduciaria, lo que implica que el fideicomitente transfiere una propiedad plena de los bienes al fiduciario. Según la Ley N° 17.703, el fideicomiso se define como un negocio jurídico que "constituye" la propiedad fiduciaria, es decir, el fiduciario adquiere derecho o propiedad plena sobre los activos en cuestión. En puridad lo que acontece es que el fideicomiso es un contrato y cuya eficacia (como todo contrato) es crear obligaciones, pero a su vez es un contrato que es título hábil para transmitir esa propiedad fiduciaria (art. 2 Ley N° 17.703), por lo que se requiere el modo tradición para que se constiuya o transmita la propiedad fiduciaria (negocio dispositivo), lo que permite "constituir" la propiedad fiduciaria.

La redacción de la norma en análisis toma en consideración este antecedente y, por ello, establece que el fideicomiso se "constituirá" con la totalidad de los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual, creado por la Ley N° 16.713. Esto significa que todos los recursos que los afiliados han acumulado en sus cuentas pasarán a ser del Banco de Previsión Social, quien se convertirá en el nuevo titular de esos fondos a través de una lisa y llana confiscación. Por efecto de esta confiscación, el BPS será titular del poder de disposición para constituir la propiedad fiduciaria, requisito previo para constituir la propiedad plena de los derechos reales o personales a fideicomitir.

La confiscación opera automáticamente, por así disponerlo la norma constitucional proyectada. Esto significa que, al entrar en vigor la norma, los derechos sobre los fondos acumulados en las cuentas de ahorro individual se transfieren automáticamente al BPS, sin necesidad de un acto adicional por parte de los titulares de las cuentas. Este cambio de titularidad a favor del Banco de Previsión Social y en desmedro de sus titulares, opera por la sola entrada en vigencia de la norma, incluso antes del cese efectivo de las AFAP por imperio de la proyectada letra V''''.

### **3.6. Los bienes que integran la propiedad fiduciaria**

La disposición en análisis establece en forma expresa que el fideicomiso se constituirá con "la totalidad de los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual creado por la ley 16.713". Se trata de los recursos del fondo de ahorro previsional establecido en el artículo 113 de la Ley N° 16.713 y del fondo voluntario previsional del art. 143 de la Ley N° 20.130 y que son administrados por las AFAP, dado que la norma no distingue. Una interpretación en sentido diverso iría contra el texto constitucional.

Estos recursos se encuentran invertidos por las AFAP en diversos instrumentos, los que pasan en especie a su nuevo titular, con los que constituirá el fideicomiso. De ahí que la papeleta establezca la función y objetivo del fideicomiso, además de su limitación: "administrará las inversiones hasta que el plazo de las mismas se extinga".

Los artículos 118 y 119 de la Ley N° 16.713 (en redacción dada por Ley N° 20.130), regulan en forma precisa la categoría de activos autorizados o inversiones permitidas, así como los límites y prohibiciones de inversión en las categorías para cada subfondo. En la actualidad, la mayoría de los fondos están invertidos en valores emitidos por el Gobierno uruguayo y el Banco Central del Uruguay (BCU), como los bonos globales, las notas del tesoro y las letras de regulación monetaria. Sin embargo, hay muy importantes inversiones en el sector productivo a través de instrumentos emitidos por el sector privado, entre ellas: valores de fideicomisos financieros (títulos de deuda, certificados de participación y títulos mixtos) y obligaciones negociables<sup>8</sup>. Asimismo, las AFAP invierten en activos del exterior a través de bonos emitidos por organismos internacionales de crédito y de bonos emitidos por gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia. Sin perjuicio de otras inversiones, con menor peso relativo.

Por efecto de la aprobación del plebiscito, el BPS pasa a ser titular de todos estos fondos y los mismos serán objeto de la propiedad fiduciaria a crearse por el fideicomitente por vía del negocio de fideicomiso.

### **3.7. Propiedad o dominio fiduciario**

La papeleta no habla de “propiedad” fiduciaria. La ley nacional establece que el negocio de fideicomiso es el medio para constituir la “propiedad fiduciaria” sobre ciertos bienes o derechos. Se ha debatido en la doctrina si la propiedad fiduciaria debe considerarse como una modalidad del derecho de propiedad o si, por el contrario, constituye un derecho diferente. El nuestro derecho el legislador tomó el concepto de propiedad del Código Civil. En este caso, este derecho deberá ser ejercido en la forma y dentro de los límites legales y enmarcados en el negocio.

De modo que esta discusión, teórica, es irrelevante en el contexto jurídico normativo nacional y el texto constitucional proyectado, especialmente atento a

---

<sup>8</sup> <https://www.afapitau.com.uy/novedades/inversiones-en-infraestructura-que-son-y-como-contribuyen-a-una-mejor-jubilacion-para-los-afiliados-a-las-afap>

la regulación de los sujetos del fideicomiso y su objetivo: administrar las inversiones vigentes hasta la extinción de las mismas.

Considerando que se trata de bienes que se estatizan a favor del Banco de Previsión Social y pasan a ser bienes del “Estado”, esta propiedad fiduciaria puede ser entendida como el conjunto de derechos de propiedad u otros derechos reales o personales, transmitidos al fiduciario en cumplimiento del fideicomiso constitucional. Y su transferencia al fideicomiso viene autorizada constitucionalmente, por lo que se rige por dicha disposición en análisis.

En la propiedad o dominio fiduciario está ínsita la idea de un mandato, instrucción o encargo. En el caso en análisis el mandato (instrucción) surge de la normativa constitucional proyectada y limita el ejercicio de propiedad sobre esos bienes que constituyen el patrimonio fiduciario. La propiedad estará en la cabeza del fiduciario y el beneficio en la cabeza del beneficiario del fideicomiso, con un mandato establecido en la propia Constitución.

Esta propiedad fiduciaria está temporalmente acotada, dada la vinculación del plazo de cada inversión con la tarea encomendada al fiduciario.

Finalmente debe señalarse que el patrimonio fideicomitado en este fideicomiso no es “dinámico”. En general en el fideicomiso el patrimonio puede ser dinámico, en tanto se va agregando el producido de la gestión fiduciaria (inversión de los frutos de la gestión). Esto no sucede con el fideicomiso de marras, donde el fiduciario “administra” las inversiones vigentes hasta el vencimiento de cada una de ellas.

Con los bienes fideicomitados se constituye la propiedad fiduciaria como un patrimonio separado del fiduciario y del fideicomitente (BPS) que se desprende del mismo. Sus actuales propietarios, las personas ahorristas, desaparecen como sujetos de derechos en ese eventual nuevo marco normativo.

#### **4. Contrato de fideicomiso y tradición de los bienes o derechos**

El fideicomiso es un “negocio jurídico” por medio del cual se constituye la propiedad fiduciaria. El fideicomiso por acto entre vivos es un contrato que debe “otorgarse por escrito so pena de nulidad, cualquiera sea el objeto sobre el que

recaiga, requiriéndose la escritura pública en los casos en que dicha solemnidad sea exigida por la ley. La publicidad frente a terceros se regirá por lo dispuesto en la ley de Registros Públicos”.

El fideicomiso por acto entre vivos es título hábil para producir la transferencia de la propiedad o de la titularidad de los derechos reales o personales que constituyen su objeto y que requerirá el modo para producir la transmisión de los mismos (tradición).

El contrato de fideicomiso deberá tener cláusulas que podrían calificarse como mínimas, a tenor del art. 4 de la Ley N° 17.703, entre las que se destacan: a) la individualización de los bienes objeto del fideicomiso, b) la determinación del procedimiento en que los bienes serán incorporados al fideicomiso, b) el plazo a que se sujeta la propiedad fiduciaria, c) el destino de los bienes a la finalización del fideicomiso, d) los derechos obligaciones del fiduciario.

El fideicomiso propuesto sería de administración (dado su tenor literal), lo que significa que el BPS, como nuevo titular de los fondos, asumirá la gestión de los recursos acumulados en el pilar de ahorro individual, tanto en los componentes obligatorios como voluntarios o complementarios y los transferirá en propiedad al fiduciario. Sin embargo, será una administración limitada, dado que deberá respetarse los plazos de los títulos y demás activos, sin poder reinvertirse, tal como se verá. Más que un fideicomiso de administración se pensó un fideicomiso de “protección patrimonial”, donde el patrimonio fideicomitado se lo separa o segmenta del patrimonio del fideicomitente, con una finalidad específica.

Conforme las normas generales, la propiedad fiduciaria deberá ser inscripta en los registros respectivos, según la naturaleza de cada bien (Ley N° 16.871 y modificativas). Asimismo debería registrarse el propio fideicomiso conforme lo establece el art. 6 de la Ley N° 17.703, salvo que otra cosa se establezca por ley.

## **5. Finalización del fideicomiso**

El fideicomiso es un patrimonio afectado a una finalidad. La norma proyectada no solo establece la finalidad, sino que vincula la actividad de “administración” (limitada, según se verá) de las “inversiones vigentes”, “hasta que el plazo de las mismas se extinga” (disposición letra V’’’).

De modo que el fideicomiso se extingue con el cumplimiento de la finalidad para la cual se constituye, lo que es de regla en todo fideicomiso. En el caso se establece un plazo al fideicomiso: será el plazo de la inversión. No podrá pactarse otro, lo que sería contrario a la letra de la norma constitucional proyectada.

Ahora, cabe preguntarse: ¿es el plazo de cada inversión o es el plazo más antiguo de las inversiones vigentes? Si bien el texto habla que el fin del fideicomiso es hasta que el plazo de las inversiones vigentes se extinga, dando la idea que es un todo compacto, donde habría un plazo final asociado a la última inversión, entendemos que la interpretación del texto lleva a que se concluya que hay una desacumulación progresiva, a partir de los distintos vencimientos de los títulos e inversiones, donde el fiduciario entregará el beneficio al beneficiario final. De modo que al finalizar el respectivo plazo de cada inversión, el fiduciario deberá entregar su producto al beneficiario, esto es, retransmitir el patrimonio fideicomitado o su remanente al beneficiario, de modo de descomponer el sistema creado por el fideicomiso constitucional.

Conforme a esta interpretación el fideicomiso se extinguirá con el plazo de la última inversión vigente. Sería un plazo resolutorio cuyo transcurso extingue el contrato. No importa si la misma supera los 30 años (restricción del art. 33 lit. B de la Ley N° 17.703). Tampoco podría pactarse una prórroga del mismo, dado el tenor de la disposición.

Cabe preguntarse si en el contrato de fideicomiso podrían establecerse otras causas de extinción del fideicomiso (acuerdo entre fideicomitente y fiduciario, revocación del fideicomitente, etc.). Entendemos que no habría limitación en este punto, aunque siempre los fondos deberán ser volcados a otro fideicomiso que deberá tener las mismas características, esto es: el fiduciario deberá ser persona pública, etc.



## **6. El fideicomitente**

### **6.1. El BPS: poderes jurídicos y obligaciones**

El fideicomitente es el Banco de Previsión Social (BPS), quien tiene la obligación de transmitir los bienes o derechos al fiduciario para su administración. En este contexto, el BPS actúa como el propietario de los activos, según lo establecido por disposición constitucional y la obligación de transferir los fondos es la obligación principal a su cargo.

El BPS tiene la facultad de perfeccionar el contrato de fideicomiso para asegurarse de que se cumplan los objetivos establecidos en la norma proyectada. Sin embargo, si el legislador no promulga la ley correspondiente para regular el fideicomiso, entendemos que este se regiría por la Ley N° 17.703, en lo que sea aplicable.

Como bien se ha dicho<sup>9</sup>, la atribución de un cometido a una entidad u órgano público, regido por el Derecho Público, supone implícitamente la atribución de los poderes que sean necesarios para cumplirlo adecuadamente; siempre que el uso de tales poderes no le esté prohibido directa o indirectamente, ni estén atribuidos expresamente a otro órgano público. La atribución de un cometido a una entidad u órgano público lleva en sí el deber de cumplirlo. De ahí que el BPS deberá contribuir a dictar el negocio jurídico fideicomiso, se haya dictado o no la ley específica que la reglamente.

El BPS mantendrá el derecho de control sobre el cumplimiento del fideicomiso por parte del fiduciario, lo que es connatural a la figura, cuyo alcance dependerá de la ley reglamentaria o del contrato (entre otros: remoción del fiduciario por incumplimiento de obligaciones, revocación de actos del fiduciario, extraños al objeto del fideicomiso, derecho a solicitar rendición de cuentas, remoción del fiduciario, etc.).

### **6.2. La comisión en el ámbito del BPS**

---

<sup>9</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: "Régimen del fideicomiso público", en: "Sobre Derecho Administrativo", FCU 2019, Tomo III, pp.125.

El último inciso de la disposición transitoria V'''' establece que "El Banco de Previsión Social establecerá una comisión especializada en la transición, con el cometido exclusivo de ordenar y conciliar los aportes individuales, respetando y garantizando el derecho de los aportantes a la trazabilidad de sus aportes a lo largo de su período de actividad así como la no pérdida de derechos o beneficios en materia de prestaciones de seguridad social consagrada en la disposición transitoria V''".

En los hechos esta regulación impondrá una limitación sin mayor sentido a la ley que reglamente el fideicomiso o al contrato que lo constituya, atento a la sistemática del texto constitucional proyectado, que prohíbe el ahorro individual, incorporación retroactiva de las personas al régimen solidario (como si ya lo estuvieran y sin precisar a cuál de los tres que administra el BPS), la constitución de la propiedad fiduciaria y el objeto del fideicomiso (administrar los bienes fideicomitidos).

Por otra parte, estas limitaciones que pueda realizar el BPS (a través de su comisión de transición), desnaturalizan el concepto de propiedad fiduciaria, donde se transmite una propiedad plena, sin perjuicio del mandato o instrucción respectiva. Esto entronca directamente con el objeto del fideicomiso y el alcance del mandato al fiduciario, que queda sin contenido en la faz práctica (no reinvierte). Incluso se podría cuestionar la naturaleza del derecho que recibe el fiduciario, en el sentido que es un derecho limitado.

## **7. El fiduciario**

### **7.1. Persona pública**

El fiduciario, por su parte, puede ser una persona jurídica pública, lo que incluye entidades estatales o no estatales. Esta condición limita las garantías de que el fiduciario sea un profesional autorizado y calificado, como lo exigiría el Banco Central del Uruguay (BCU) para ciertos tipos de fideicomisos.

Dado el tenor de la disposición, el fiduciario tiene la obligación de llevar a cabo el encargo que se le confiere sin la posibilidad de delegar esta función a otra persona, incluso si esta es una entidad pública. Esta imperativa restricción se deduce del texto normativo, que establece de manera clara que será “una persona” pública y administrará las inversiones vigentes hasta que el plazo de las mismas se extinga. Por las mismas razones no podrá haber cofiduciarios o distintos sujetos depositarios de los bienes fideicomitados.

## **7.2. Alcance del encargo y obligación del fiduciario**

El fiduciario se encargará de administrar las inversiones vigentes hasta que el plazo de las mismas se extinga. Entre las obligaciones connaturales al carácter de fiduciario, éste deberá defender el patrimonio fideicomitado, mantener un inventario y una contabilidad separada de los bienes, derechos y obligaciones que integran el patrimonio fideicomitado y rendición de cuentas.

Es obligación del fiduciario transferir los bienes de su patrimonio al patrimonio del beneficiario al vencimiento de cada inversión. Como fue expresado supra, entendemos que la interpretación del texto resiste que se concluya que hay una desacumulación progresiva, a partir de los distintos vencimientos de los títulos e inversiones, donde el fiduciario entregará el beneficio de forma progresiva y según cada uno de los vencimientos al beneficiario final.

Este enfoque implica que, una vez transferidos los fondos, los recursos no serán reinvertidos en nuevos instrumentos financieros, lo que representa una limitación significativa para el rendimiento del fondo y atender a los impactos financieros de la reforma constitucional que se extenderían por varias décadas. El fiduciario no podrá realizar operaciones, actos o contratos con los bienes fideicomitados, así como ningún negocio jurídico vinculado a los mismos, dado que el plazo final de las inversiones parece invariable y determina el fin del fideicomiso. Se trataría de una administración pasiva, por lo que desde el punto de vista de las figuras propias de la administración de ahorro previsionales, el

fiduciario tendrá actividad más propia de un mero custodio de los títulos representativos de las inversiones.

Al no permitirse nuevas inversiones de los ahorros previsionales, se limita la capacidad del fiduciario para gestionar activamente los recursos y aprovechar oportunidades de inversión que podrían surgir. El fiduciario actuará principalmente como custodio de los títulos existentes, lo que genera preocupaciones sobre la rentabilidad del fondo administrado. La falta de claridad en la norma respecto a la gestión de inversiones puede acentuar estos riesgos, ya que no se garantizan estrategias adecuadas para maximizar el rendimiento de los recursos.

De acuerdo al desarrollo precedente puede decirse que más que un fideicomiso de administración o inversión, donde los activos se reinvierten, se trata de un fideicomiso de protección patrimonial, donde la finalidad es separar un segmento del patrimonio del fideicomitente, para hacerlo invulnerable a la gestión del organismo y con destino previsional, sin perjuicio de los desarrollos que se hacen más adelante sobre la figura del beneficiario.

Una vez que las inversiones alcancen su vencimiento, los fondos resultantes se transferirán al beneficiario (este aspecto se analizará infra). La obligación de transferencia se cumple mediante el modo tradición, conforme las reglas generales.

Atento a esta limitada actuación, así como los cometidos de la comisión de transición, cabe preguntarse si no está desnaturalizada la figura del fideicomiso, en tanto si el fiduciario carece de discrecionalidad en la administración de los bienes y se lo constituye un mero sujeto pasivo, no habría propiamente administración de la propiedad fiduciaria. Sería un mero depositario o custodio de los títulos representativo de las inversiones. Todo ello no es ocioso dado que será importante para saber los límites del sometimiento del fiduciario a las instrucciones del BPS y en particular su comisión de transición cuyo rol es particularmente incierto.

### **7.3. Prohibiciones**

Sin perjuicio de las obligaciones y limitaciones que podrán establecerse en el contrato de fideicomiso, o en la ley respectiva, serían de aplicación las establecidas en la norma legal vigente. En este fideicomiso adquiere relevancia la prohibición de realizar actos de inversión, dado que tiene que mantener la inversión hasta el vencimiento del plazo.

#### **7.4. Limitaciones en la Remuneración**

Finalmente, el fiduciario no podrá recibir contraprestación o remuneración alguna por la custodia o administración de los títulos, dado que el lucro está prohibido conforme al inciso 1) del artículo 67 de la norma proyectada. Sin embargo, podría existir reintegro de gastos, en el caso de que existieran.

De manera que no aplicará lo establecido en la ley de fideicomiso, en tanto establece el derecho del fiduciario a la remuneración y que si esta no hubiere sido fijada en el contrato, la fijará el juez teniendo en consideración la naturaleza del fideicomiso encomendada y la importancia del patrimonio fiduciario. Esta disposición no sería aplicable en el fideicomiso de marras, al menos en todo aquello que pueda considerarse remunerativo.

### **8. El beneficiario**

#### **8.1. Introducción**

El beneficiario es quien recibe los beneficios, las ventajas o provechos del fideicomiso. De la proyectada letra V'' no surge explícitamente quien es el beneficiario.

En nuestro derecho, el destinatario final natural de los bienes fideicomitidos es el fideicomitente o el beneficiario en caso que así "se hubiera establecido en el negocio constitutivo" (art. 33 inc. 2 Ley N° 17.703). De modo que la regla general en nuestro derecho es que los bienes se transfieran al fideicomitente (o a sus sucesores), salvo que se pacte que el destinatario será otro sujeto (beneficiario). Tal vez por eso que los redactores de la norma no

explicitaron que al vencimiento de las inversiones su producido debía retransmitirse al fideicomitente; lo consideraron implícito.

No obstante, se ha dicho que al no estar determinado precisamente, una futura ley (o el propio BPS en el contrato de fideicomiso) podría establecer cualquier destino a los bienes una vez que finalice el fideicomiso. Otros pretenden calificar a los ex titulares de las cuentas de ahorro previsional, como beneficiarios del fideicomiso, atento a la trazabilidad de los aportes y “no pérdida de beneficios” en materia de prestaciones de seguridad social. En otra posición se han posicionado aquellos que a partir del objeto, finalidad y garantía a los afiliados dada por la papeleta en análisis entienden que el beneficiario del fideicomiso es el Banco de Previsión Social.

Lo que no hay duda, es que la papeleta no es clara en el punto. Sin embargo, interpretada de manera lógico sistemática, quien parece ser el beneficiario es el propio Banco de Previsión Social, quien deberá asumir el pago de las prestaciones asociadas a la reversión de la capitalización e incorporación de los afiliados al régimen solidario.

## **8.2. El BPS como beneficiario**

Cuatro disposiciones, entendidas en forma lógico sistemática, coadyuvan a concluir que el beneficiario del fideicomiso es el Banco de Previsión Social, a saber:

A. Por efecto de la reversión del pilar de capitalización, las personas se incorporarán de forma retroactiva al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional “administrado por BPS” (disposición V’ in fine). Este régimen es, en principio, el definido en el art. 5 de la Ley N° 16.713 y de la sistemática de esta ley se define el destino de los aportes, su finalidad y quien lo administra.

B. La entrada en vigor de la reforma no implicará pérdida o menoscabo en derechos o beneficios previstos en leyes anteriores en materia de prestaciones de seguridad social (disposición letra V’).

C. El derecho de los aportantes a la “trazabilidad de sus aportes” y la no pérdida de beneficios en materia de prestaciones de seguridad social (letra V''' in fine).

D. La comisión especializada en la transición, en el ámbito del BPS, con el cometido de “ordenar y conciliar” los aportes individuales (letra V''' in fine).

No puede decirse que los afiliados sigan teniendo derecho a los fondos, cuando fueron incorporados retroactivamente a uno de los tres regímenes por solidaridad intergeneracional administrados por el BPS; aun cuando no se indique cuál es este régimen<sup>10</sup> y sus aportes (obligatorios y voluntarios) son transferidos en propiedad (fiduciaria) a otra persona jurídica estatal.

Lo que sí cabe concluir que estos afiliados tendrán derecho a la no pérdida de beneficios previsionales que asumirá el Banco de Previsión Social, por efecto del inciso final de la disposición V' (“se incorporarán al Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, administrado por el Banco de Previsión Social, con carácter retroactivo a la fecha de afiliación”).

Quien deberá cargar con estas prestaciones será el BPS con cargo a un régimen solidario, donde se establecen prestaciones definidas y por el cual los afiliados, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos, juntamente con los aportes patronales, las partidas compensatorias, los tributos y recursos indirectos afectados, rendimiento de inversiones y asistencia del Estado.

El destino señalado tiene relación con la “no pérdida de derechos o beneficios... en materia de prestaciones de seguridad social” consagrada en la disposición transitoria V' y a la que hace referencia la disposición transitoria V''', en sede de regulación del fideicomiso y la comisión “especializada en la transición”. Se establece un derecho a los ex titulares de las cuentas a la “trazabilidad de sus aportes” así como la no pérdida de beneficios en materia de prestaciones de seguridad social (disposición letra V'''), lo que liga el destino de los aportes a los beneficios producto de la desincorporación y la no pérdida de beneficios en materia de prestaciones de seguridad social. Hemos dicho en otro

---

<sup>10</sup> Ver sobre este punto: SALDAIN, Rodolfo y MARTÍNEZ ALBA, Gonzalo: “Plebiscito constitucional...”, pp. 107 y siguientes.

lugar que tal cálculo y garantía es inviable, ya que se elimina el pilar de capitalización que es de aportación definida y no de prestación definida, a cuyos desarrollos nos remitimos<sup>11</sup>. Sin embargo, en esta sede corresponde decir, que no hay dudas que el texto constitucional vincula el destino de los fondos, con las prestaciones brindadas por el BPS.

A esto hay que agregar la naturaleza de contribuciones de seguridad respecto de los aportes obligatorios al régimen de ahorro (no así los voluntarios, ni los establecidos en un ámbito institucional fuera del BPS), con destino (por definición) de financiar actividades comprendidas en los fines del Estado, que en el caso son prestaciones de seguridad social. A lo que hay que añadir que la nueva redacción del numeral 5) del art. 67 (como su antecedente), reiteraría que las prestaciones del sistema de seguridad social se financian sobre la base de “contribuciones obreras” y que “Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados”.

De ello se deduciría que el beneficiario final sería el Banco de Previsión Social, quien deberá cargar con el pago de los beneficios asociados a la reversión de la capitalización y deberá garantizar (aunque ello sea ilusorio), la no pérdida de beneficios de sus afiliados en materia de prestaciones de seguridad social y la trazabilidad de sus aportes. Este mandato es una norma impuesta al BPS, de tipo imperativo y por tanto, de carácter operativo, que eventualmente dará un derecho correlativo a sus afiliados a exigir el cumplimiento de la norma (la no pérdida de sus derechos en materia de prestaciones de seguridad social).

### **8.3. ¿Los fondos podrían ser utilizados para otros destinos?**

¿Podría una norma legal -o el propio contrato de fideicomiso- establecer un beneficiario diferente del BPS? ¿ los fondos que provienen de la confiscación y luego de pasar por el fideicomiso pueden utilizarse para otros destinos que no sean para financiar las jubilaciones y pensiones? ¿Sortearía un examen de constitucionalidad?

---

<sup>11</sup> SALDAIN. Rodolfo y MARTÍNEZ ALBA, Gonzalo: “Plebiscito constitucional...”, pp. 72 y 73, 131 y 132.



Pese a las dudas que surgen de la deficiente técnica legislativa, entendemos que la respuesta negativa tendría mayor fundamento. Esto coadyuva con el entendimiento que el Banco de Previsión Social sería el beneficiario final del fideicomiso.

En efecto, el numeral 5) proyectado establece: “Las prestaciones previstas en los numerales 3 y 4 se financiarán sobre la base de: a. Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por la ley. Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados b. La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario”.

Esta disposición reconoce como antecedente la reforma constitucional de 1989 sometida a consideración popular por plebiscito de 26 de noviembre del citado año y que resultara aprobada.

Tal como lo señaló la Suprema Corte de Justicia en sentencia N° 56/008 de 04.04.2008: “En efecto, el lit. A) del inc. 3 del Art. 67 establece que los recursos necesarios para solventar el pago de las prestaciones de pasividades pueden derivar, además de las contribuciones obreras y patronales, de otros tributos cualquiera sea su fuente, pero el producto de esos tributos debe ser utilizado para el pago de esas prestaciones. Y agrega a continuación la expresa prohibición de que los recursos mencionados sean destinados a fines ajenos al pago de esas prestaciones. Esto es, los tributos que graven las jubilaciones deben ser utilizados solamente para el pago de las prestaciones adecuadas cuya consagración y protección realiza el artículo analizado. De ningún modo puede admitirse que tengan por destino Rentas Generales para realizar otros gastos, cualquiera sea la naturaleza de éstos (ya sea corrientes o de inversión) o su pretendida finalidad (subsidio, subvención o distributivos). Ni siquiera puede hablarse de razones de interés general, siendo que -en el caso- éste no puede vulnerar un interés específicamente establecido en la misma Constitución y que limita todo tipo de consideración al respecto. Lo esencial es que hay una clara limitación constitucional al gravamen de las prestaciones de pasividad”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La sentencia declaró “inconstitucional e inaplicable al caso concreto el art. 8 de la Ley No. 18.083 de 27 de diciembre de 2006, por violar el art. 8o. de la Constitución vigente, en cuanto modifica el Título No. 7 (To. no. 7) del Texto Ordenado de 1996 en sus arts. 2 lit. c, en cuanto

De manera que con la citada disposición se garantiza que el producido de las contribuciones obrero – patronales tenga un destino de financiación del sistema de seguridad social. En el caso en análisis, la totalidad de los fondos acumulados en el pilar de ahorro individual no podrían destinarse a otro destino que no sea el pago de las prestaciones de seguridad social, a cargo del BPS, por efecto de la reversión del pilar de capitalización.

Admitir otro destino, sería ir contra el expreso mandato de la Constitución. Lo contrario podría constituir un proceder con fraude a la Constitución, que es la realización de actos o negocios, en sí mismo lícitos, pero que tienden a obtener, en forma indirecta un resultado prohibido, contrario al fin perseguido por la norma.

En este punto, es claramente trasladable lo dicho por la doctrina constitucionalista: A. La Constitución debe aplicarse sin excepciones pese a los actos jurídicos inferiores que la contraríen o desnaturalicen. En estos casos deberán descartarse los actos inferiores y aplicar directamente la norma de máxima jerarquía, B. La Constitución (sus preceptos) debe aplicarse pese a las omisiones del ordenamiento jurídico inferior. En estos casos se deberá integrar el ordenamiento inferior a los efectos de superar la omisión inconstitucional y de lograr la plena aplicación de los preceptos constitucionales. C. La Constitución debe ser utilizada en la interpretación y aplicación de todo el ordenamiento jurídico, lo que implica que la Carta, y en especial sus valores, principios generales y los derechos humanos, será tenida en cuenta en la aplicación de todo el orden jurídico, haciendo realidad los valores y pautas constitucionales. Esto no es otra cosa que la normalmente llamada “interpretación del ordenamiento jurídico desde la Constitución”<sup>13</sup>.

---

dicha disposición incluyó como hecho generador del tributo, entre las rentas comprendidas a “... las jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividad de similar naturaleza”; 30 y 33, con excepción de lo dispuesto en el inciso segundo en tanto establece: “no estarán incluidas las generadas en aportes realizados a instituciones de previsión social no residentes, aun cuando sean servidas por los organismos a que refiere el inciso anterior”, a partir del 1o. de julio de 2007”.

<sup>13</sup> RISSO FERRAND, Martín, “Derecho Constitucional”, Tomo I, 2ª. ed. actualizada, FCU, 2006, pág. 265 – 285.

#### **8.4. ¿Cabría distinguir en los bienes que se confiscan según su origen?**

Los saldos de las cuentas de ahorro individual consolidan dos tipos de recursos. Por un lado están los aportes propiamente (obligatorios, voluntarios o convenidos) y, por otro, las rentabilidades. Los aportes se representan cuotas del fondo y las rentabilidades inciden en la variación de dicho valor.

Sin perjuicio de las operaciones necesarias para desagregar ambos componentes del saldo, sería posible hacerlo y los obstáculos constitucionales para dar otro destino a los bienes que se confiscarían dejarían de aplicar respecto de la parte del saldo que corresponda a rentabilidades.

Una solución, legal o contractual, de ese tipo sólo agravaría el problema de desfinanciamiento que generaría la aprobación de la iniciativa plebiscitaria.

#### **8.5. ¿Los fondos podrían ser volcados a otro fideicomiso?**

Cabe preguntarse si otra ley podría establecer otros mecanismos de desacumulación, a través de otro fideicomiso, que invierta los activos y los rentabilice, luego de operado el vencimiento de los títulos en el fideicomiso constitucional.

Sin perjuicio de admitir la oponibilidad del punto, entendemos que nada impediría que una ley dispusiera que el BPS destinara los fondos que reciba como beneficiario a otro fideicomiso que no tuviera las limitaciones que establece el texto constitucional<sup>14</sup>, aunque siempre con un destino último que es el financiamiento de las prestaciones de seguridad social servidas por dicho instituto, sin perjuicio de lo indicado en el apartado anterior.

### **9. Control y Supervisión**

---

<sup>14</sup> SALDAIN, Rodolfo y MARTÍNEZ ALBA, Gonzalo: "Plebiscito constitucional...", pp. 132.

Como bien se ha expresado, por más que constituyan “patrimonios de afectación independientes”, la constitución de fideicomisos con bienes y recursos públicos hace relación a la Hacienda Pública y conforme al art. 229 de la Constitución la función de contralor de toda gestión relativa a la misma es de cargo del Tribunal de Cuentas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “Régimen del fideicomiso público”, en: “Sobre Derecho Administrativo”, Tomo III, FCU 2019, pp. 130.

## Bibliografía

- BLANCO, A. (1996). “Naturaleza jurídica de los aportes jubilatorios personales destinados al régimen de ahorro individual obligatorio”, *Revista Tributaria*, N° 132, Mayo-junio.
- BLANCO, A. (2005). “Tributos y precios públicos”, FCU.
- CAJARVILLE PELUFFO, J. P. (2019). “Régimen del fideicomiso público”, *Sobre Derecho Administrativo*, FCU, Tomo III.
- PARDO, J., VALLCORBA, M. y ZELKO, B. (2023). “Análisis de política. La iniciativa de reforma constitucional sobre seguridad social y su impacto en la equidad y la sostenibilidad del sistema”, etcétera Centro de Estudios.
- RISSE FERRAND, M. (2006). “Derecho Constitucional”, Tomo I, 2ª. ed. actualizada, FCU.
- RODRÍGUEZ AZCÚE, Á. (2024). “Análisis de política: Fundamentos jurídicos críticos del proyecto de Reforma Constitucional en materia de Previsión Social”, etcétera Centro de Estudios.
- SALDAIN, R. y MARTÍNEZ ALBA, G. (2024). *Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis crítico*, FCU.

## Recursos electrónicos

- CÁMARA DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY (2024). “Análisis sobre el impacto negativo del plebiscito jubilatorio”. Disponible en: <https://www.cnscs.com.uy/files/An%C3%A1lisis%20sobre%20el%20impacto%20negativo%20del%20plebiscito%20jubilatorio.pdf>.
- CINVE. Blog SUMA (2024). “El plebiscito de la seguridad social en números: proyecciones de déficit y gasto en caso de aprobación de la propuesta”. Disponible en <https://suma.org.uy/el-plebiscito-de-la-seguridad-social-en-numeros-proyecciones-de-deficit-y-gasto-en-caso-de-aprobacion-de-la-propuesta/>.