

# ***análisis jurídico de diversos “fondos” en los cuales el ministerio de ganadería, agricultura y pesca es titular, administrador o coadministrador***

*Dr. Mario Gandelman*

---

## **I. BREVE DESCRIPCIÓN NORMATIVA DE LOS “FONDOS” A ESTUDIO**

### **a. Fondo Forestal**

El Fondo Forestal fue creado por la Ley N° 15.939 de veintiocho de diciembre de 1987 con el fin de atender las erogaciones que demande la aplicación de la propia ley Forestal. Este Fondo se integra con los siguientes recursos:

- a) Las sumas que le asigne el Poder ejecutivo de acuerdo con las leyes de presupuesto.
- b) El reintegro de los créditos otorgados por el Fondo Forestal así como los intereses cobrados por los mismos.
- c) El producto de toda clase de entradas por utilización, concesiones o proventos que deriven de la gestión del Patrimonio Forestal del Estado
- d) El monto de las indemnizaciones que reciba el Patrimonio Forestal del Estado de acuerdo al artículo 37°.
- e) El importe de las multas aplicadas por infracciones a las disposiciones de esta ley y sus reglamentaciones.
- f) Los fondos procedentes de préstamos y demás financiamientos que se concierten de acuerdo a la ley.
- g) Los legados y donaciones que reciba.

El Fondo Forestal será administrado por una Comisión Honoraria denominada Comisión Administradora del Fondo Forestal que dependerá del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el que brindará todo el apoyo necesario para su funcionamiento.

La Comisión estará integrada por tres miembros:

- El Director de la Dirección Forestal del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que la presidirá,

- otro delegado del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y
- un delegado del Ministerio de Economía y finanzas

Los organismos representados designarán además un miembro alterno para cada titular. Sin perjuicio de los cometidos que le asigne la reglamentación, la Comisión Administradora que se crea tendrá por cometido básico y fundamental la administración, dirección, contralor y superintendencia de los aspectos económicos-financieros de los planes y proyectos forestales que se desarrollen con asistencia del Fondo Forestal.

***b. Fondo Permanente de indemnización para la Campaña de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa***

El Fondo Permanente de Indemnización para la Campaña de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa y enfermedades exóticas, fue creado por la Ley N° 16.082 de dieciocho de octubre de 1989 y está destinado a atender las indemnizaciones previstas en aplicación del sacrificio sanitario. La insuficiencia de dicho Fondo no obstaculizará ni impedirá las indemnizaciones correspondientes, las que serán atendidas con cargo a Rentas Generales en carácter de oportuno reintegro.

Este Fondo se integrará mediante la aplicación de un impuesto sobre el total de exportaciones de carne, subproductos cárnicos y derivados de las especies bovinas y ovinas, así como el total de productos lácteos y sus derivados y lanas.

Desde la sanción de la presente ley hasta que se resuelva el pasaje a la segunda etapa, el tributo será de 0,21% (cero punto veintiuno por ciento) sobre el valor declarado de las exportaciones mencionadas.

A partir de la segunda etapa el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Ministerio de economía Y finanzas podrá aumentar la tasa del tributo hasta un máximo de 1% (unos por cierto), cuando las necesidades del Fondo lo requieran.

El cobro del impuesto se suspenderá cuando a criterio del Poder Ejecutivo el monto del Fondo que se estime necesario haya sido alcanzado.

La titularidad y disponibilidad del referido Fondo corresponderá al Ministerio de Ganadería, agricultura y Pesca que quedará exceptuado de lo dispuesto por el artículo 75 de la ley 15.809, de 8 de abril de 1986 (Ley de ejecución Presupuestal).

***c. Fondo de apoyo a la Citricultura.***

El Fondo de apoyo a la Citricultura fue creado por la Ley Nº 16.332 de veintiocho de noviembre de 1992 con la finalidad de contribuir al financiamiento de los programas de prevención y control de enfermedades y plagas de interés prioritario para la citricultura, así como atender indemnizaciones, totales o parciales, a los propietarios de plantas cítricas afectadas por la ejecución de dichos programas que impliquen la destrucción de plantas cítricas en la forma y condiciones que determine el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola.

La titularidad y disponibilidad del referido Fondo corresponderá al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Comisión Honoraria Nacional de Plan Citrícola, el que quedará exceptuado de lo dispuesto en el artículo 594 de la Ley 15.903, de 10 de noviembre de 1987, y en el artículo 309 de la ley 15.809, de 8 de abril de 1986, en la redacción dada por el artículo 202 de la ley 16.226, de 29 de octubre de 1991.

Para su financiación, se crea un tributo anual de hasta el valor máximo equivalente a 0,02UR por planta cítrica en producción, que teniendo en cuenta el marco de plantación no podrán superar el equivalente a 3 UR por hectárea plantada con cítricos.

El producto de este tributo se destinará a las distintas finalidades establecidas en el artículo 1º, en la forma y montos que fije anualmente el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Comisión Honoraria Nacional del Plan Citrícola.

#### ***d. Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja***

El Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja (FRFG) fue creado por la Ley Nº 17.503, de 30 de mayo de 2002, con destino a:

- 1 Atender las pérdidas en materia de infraestructura productiva y capital de giro de los productores afectados por el fenómeno climático del 10 de marzo de 2002.
- 2 Promover los seguros agrarios del sector granja contribuyendo hasta con U\$S 2.000.000 (dos millones de dólares de los Estados Unidos de América) anuales para subsidiar hasta el 60% (sesenta por ciento) de las primas.
- 3 Crear un fondo de emergencia para catástrofes climáticos.
- 4 Financiar una estrategia integral de apoyo al desarrollo de la granja vegetal.

- 5 Apoyar programas de fomento de la integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial de frutas y hortalizas.
- 6 Apoyar la creación de un mercado regional en el Litoral Norte del país, que permita consolidar la producción hortifrutícola de los departamentos de esa región.

El Fondo creado se financiará con la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a las frutas, flores y hortalizas.

La administración del mismo será realizada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca quien por resolución fundada, determinará las prioridades específicas inherentes para el uso de dicho Fondo al cumplimiento de actividades conexas al mismo, con excepción de retribuciones personales.

#### ***e. Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera***

El Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera ( FFAL ) fue creado por la Ley Nº 17.582 de 2 de noviembre de 2002 con destino a:

- 1 Financiar la actividad lechera de los productores
- 2 Cancelar deudas de cada productor con el Banco de la República Oriental del Uruguay ( BROU ).
- 3 Cancelar deudas que fueran contraídas por el Fondo para atender los objetivos anteriores.

El Fondo se financiará mediante la retención del equivalente a \$ 0.84 (ochenta y cuatro centésimos de pesos uruguayos) por litro que se aplicará a todas las modalidades de leche fluida destinadas al consumo.

La titularidad y administración del Fondo corresponderá a los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca y Economía y Finanzas, quienes podrán depositar, ceder, colocar, invertir, ofrecer en garantía o secutirizar los fondos que devenguen durante el transcurso del período en que éstos queden afectados .

## ***II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS FONDOS DESCRIPTOS***

En primer lugar hay que destacar que los diversos fondos descriptos han sido sancionados por medio de leyes expresamente sancionadas para tal fin. O sea, que no fueron artículos que hayan formado parte de leyes extensas como las de Presupuesto Nacional o las Rendiciones de Cuentas, en las cuales el consenso parlamentario se forma en función del paquete a aprobar.

El legislador en este caso, y a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, ha tenido especial preocupación por los temas que coyunturalmente le han sometido a su estudio, conciente en los detalles del articulado, influyendo sustancialmente en el mismo.

En los cinco fondos precedentemente mencionados, el Ministerio aparece como administrador del mismo, en algún caso integrando y presidiendo una Comisión, o administrando conjuntamente con otra Secretaría de Estado.

En definitiva, el legislador ha confiado en la autoridad ministerial su administración, así como la titularidad del mismo. Ello implica que la responsabilidad por las modalidades de utilización, quedará a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como la custodia y destino del mismo, dentro del marco legal.

Otra característica que resulta interesante hacer notar, es que dichos fondos se han reglamentado por iniciativa del Ministerio, y como consecuencia la responsabilidad de su viabilidad, eficacia, congruencia, la eficiencia y operatividad fueron descargados sobre su estructura presupuestal.

En términos generales, los fondos fueron creados principalmente con el fin de indemnizar o reparar pérdidas ocasionadas por fenómenos climáticos, enfermedades en animales o vegetales que tienen como consecuencia la disminución, destrucción o pérdida del bien afectado.

Separada o conjuntamente al bien jurídico que se tutela, el legislador entendió que resulta necesario el apoyo a determinadas actividades del sector agropecuario con el fin de crear las condiciones de su sustentabilidad y desarrollo, entendiendo que su protección y promoción es de interés nacional.