



ANÁLISIS LEGISLATIVO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Fermín Farinha
Magdalena Marinoni
María José Oviedo
Matilde Saravia

ANÁLISIS LEGISLATIVO SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Fermín Farinha
Magdalena Marinoni
María José Oviedo
Matilde Saravia

Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal

Autores: Fermín Farinha, Magdalena Marinoni, María José Oviedo y Matilde Saravia

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-26-0

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 373.623

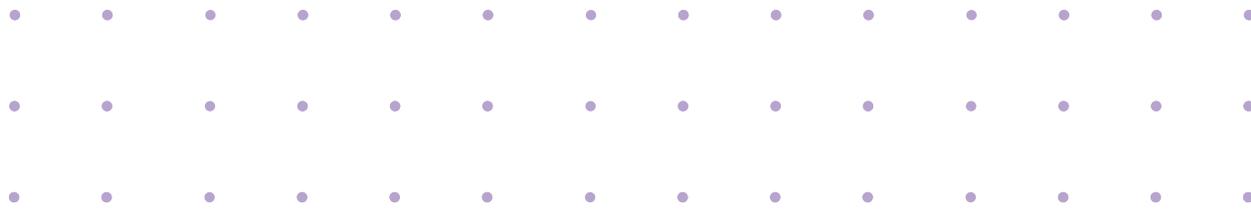
El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen al Congreso de Intendentes, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la Unión Europea y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Contenido

Presentación	5
1. Introducción	7
2. Marco conceptual	7
2.1. Organización de los gobiernos departamentales.....	7
2.2. Organización administrativa	8
2.3. La centralización administrativa	8
2.4. La descentralización administrativa.....	9
3. Análisis normativo	9
3.1. Alcance.....	9
3.2. Del concepto de municipio y de su naturaleza jurídica.....	11
3.2.1. Concepto.....	11
3.2.2. Naturaleza jurídica.....	11
3.2.3. Personería jurídica	11
3.3. Dimensiones de análisis normativo	12
3.3.1. Dimensión funcional o administrativa	12
3.3.1.1. Introducción	12
3.3.1.2. Conflictos de interpretación	13
3.3.1.3. Administración de los recursos humanos dependientes del municipio	16
3.3.1.4. Cumplimiento de los cometidos municipales bajo figuras colaborativas, convenios o asociaciones	17
3.3.1.5. Los municipios y su control	19
3.3.2. Dimensión fiscal.....	24
3.3.2.1. La potestad tributaria de los municipios	24
3.3.2.2. Los concejos municipales como ordenadores de gastos.....	25
3.3.2.3. Remuneración de los cargos de alcalde y concejales	27
3.3.2.4. Eficiencia y eficacia.....	28
3.3.2.5. Asignación de recursos y equidad.....	29
4. Recomendaciones	31
4.1. Recomendaciones generales.....	32
4.2. Recomendaciones particulares.....	32
A. Dimensión funcional o administrativa.....	32
B. Dimensión fiscal.....	32
Referencias bibliográficas	34



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento representa una síntesis de una investigación más amplia generada en el marco del “Proyecto Gobiernos Locales: Desarrollo Sostenible y Equidad” que lleva adelante el Congreso de Intendentes junto con OPP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Europea, y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

1. Introducción

A continuación, se presenta un análisis legislativo nacional sobre la descentralización en materia municipal. Su contenido es una síntesis de los puntos desarrollados en el Informe Final de la Consultoría para el Proyecto GLDSE que incluye un análisis de la estructura jurídico-institucional de la descentralización territorial en nuestro país y de la organización administrativa (Capítulo 2, Marco conceptual), el análisis normativo de la institucionalidad objeto de estudio (Capítulo 3) –concepto de municipio y dimensión funcional o administrativa y dimensión fiscal.¹ Por último, y a modo de conclusión, se establecen recomendaciones vinculadas con los aspectos normativos que rigen en la materia.

Consecuentemente, y a efectos de profundizar en cada uno de los puntos señalados, se deberá recurrir al Informe Final de fecha 30 de diciembre de 2017.

2. Marco conceptual

2.1. Organización de los gobiernos departamentales

Uruguay es un país unitario y centralizado, con cierto grado de descentralización territorial^{2 3} que consiste en un desplazamiento de competencias del gobierno central hacia órganos departamentales –intendencias, juntas departamentales– y un cierto control⁴ por parte del gobierno central hacia los órganos que adquieren esas competencias (Korseniak, 2008).

La Constitución uruguaya distribuye la competencia por materia entre los órganos del estado central y los de los gobiernos departamentales con un criterio mixto: en parte lo determina la propia Constitución y, en parte, lo deja librado a la ley ordinaria. La regla general⁵ es que todo aquello que concierna al gobierno de cada departamento le compete en principio al gobierno departamental respectivo. Pero hay dos limitaciones: los servicios de seguridad pública y todas las otras disposiciones constitucionales que atribuyen competencias a los órganos nacionales o que prevén la organización de servicios como entes autónomos o servicios descentralizados (Cassinelli, 2009). Y, por otro lado, también hay atribuciones expresas de competencia de los

1 El Informe Final desarrolla además un análisis de la dimensión territorial y político electoral de dichas instituciones cuyo desarrollo podrá ser consultado en dicho documento.

2 Conforme a Cassinelli Muñoz (2009), el fundamento de la descentralización territorial es el inconveniente de la centralización absoluta, es decir, de la acumulación de la responsabilidad de un solo órgano jerarca de todos los asuntos; y además resulta más democrático que los asuntos de una zona sean conducidos de acuerdo a las líneas políticas que predominen en ese lugar y no de acuerdo a las líneas políticas que predominen en el país considerado en su conjunto, sin perjuicio de los necesarios controles de descentralización destinados a coordinar la acción de los diversos gobiernos departamentales entre sí con el gobierno nacional.

3 Conforme a Cassinelli Muñoz (2009), la descentralización territorial implica la distribución de competencias entre los órganos centrales y los órganos descentralizados que tiene en cuenta ciertos elementos: el ámbito territorial en el cual actúan los órganos descentralizados y la materia (asuntos que corresponden al gobierno central y al departamental).

4 Ejemplo de dicho control representan los artículos 300, 301 y 303 de la Constitución de la República.

5 Véase artículo 262 de la Constitución de la República.

órganos de los gobiernos departamentales que no podrán ser conferidas al gobierno nacional.⁶

Cada gobierno departamental está conformado por dos órganos necesarios, denominados Intendente⁷ y Junta Departamental,⁸ conformando así la persona jurídica pública de base territorial. La Constitución⁹ garantiza un mínimo de atribuciones y encomienda a la ley determinar las competencias con la limitación precisamente de que deben ser atribuciones de legislación o control.

La Constitución prevé la existencia del Congreso de Intendentes, con el fin de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales.

Los municipios, a partir de su creación en el año 2009, configuran lo que se ha denominado un tercer nivel de gobierno y de administración.

La actuación de los órganos que conforman la estructura del gobierno departamental se encuentra enmarcada dentro de una distribución de competencias por materia entre las autoridades departamentales y las municipales, recayendo sobre la ley ordinaria definir y deslindar la materia departamental y la municipal.

2.2. Organización administrativa

A efectos de analizar y comprender cómo está organizada la institucionalidad conformada por los gobiernos departamentales, y en particular por los municipios, resulta fundamental referir a la teoría de la organización administrativa. El Estado se compone de personas públicas y de órganos. Los órganos del Estado están ordenados en sistemas orgánicos que pueden ser centralizados, descentralizados o acentralizados (Méndez, 1973). En los tres sistemas hay dos ideas o elementos determinantes: el centro y

la relación. En el sistema centralizado hay un centro único y permanente con primacía jerárquica, centros variables, con igualdad institucional y una primacía de carácter transitorio. En el descentralizado, hay un centro primario y otro secundario, ambos permanentes. Y en el acentralizado, hay centros variables, con igualdad institucional y una primacía de carácter transitorio.

2.3. La centralización administrativa

La centralización es el sistema orgánico básico de la estructura estatal. Centralizado es aquel sistema en el cual todos los órganos y cargos que lo componen dependen jerárquicamente, a través de varias líneas y grados, de un órgano central, que en lo nacional es el Poder Ejecutivo (Cajarville, 2007).

Las características principales de este sistema son que (a) la competencia del conjunto está atribuida indistintamente a sus componentes, radicando su goce en el sistema y su ejercicio en el jerarca; (b) la actividad de los componentes del sistema, sometidos a jerarquía, se reputa ejercida por el jerarca; (c) en principio hay una sola personalidad jurídica del sistema que es atribuida al jerarca, y (d) que las relaciones orgánicas de los componentes del sistema son de carácter interno y de naturaleza técnica, sin perjuicio de las proyecciones jurídicas, desenvolviéndose necesariamente en la actividad administrativa (Méndez, 1973).

Dentro de los sistemas centralizados, se destacan diversas modalidades de centralización que constituyen alteraciones dentro del sistema y son puramente funcionales pues no afectan su

6 No obstante lo expuesto, la Constitución no termina de hacer el deslinde hay una serie de puntos que podrían caer tanto en el gobierno nacional o en el gobierno departamental. La decisión sobre si serán de competencia de uno u otro corresponde a la Ley Orgánica de los gobiernos departamentales, es decir, a un acto del estado central.

7 El intendente, por su parte, ejerce funciones ejecutivas y administrativas (artículo 274 de la Constitución).

8 Las juntas departamentales ejercen su competencia mediante la función legislativa y la función de control.

9 El artículo 273 de la Constitución.

estructura. Estas son: autonomía técnica,¹⁰ imputación funcional, delegación de atribuciones y desconcentración.¹¹

2.4. La descentralización administrativa

La descentralización supone atribuir a un órgano o a un conjunto de órganos y cargos, competencia en una materia, con los consiguientes poderes propios de decisión en la generalidad o en la totalidad de su esfera de acción, sin que exista un vínculo jerárquico respecto del poder central. La descentralización puede existir tanto con atribución de personalidad jurídica al sistema descentralizado como sin ella (Cajarville, 2007).

El elemento específico de la descentralización, llamado normalmente control, se fragmenta en diversas manifestaciones, en función de sus distintas variantes. En efecto, la descentralización se configura gradualmente desde una articulación mínima hasta la máxima autonomía. En la mínima se da la tutela administrativa; en la máxima, la coordinación autónoma (Méndez, 1973).

Como caracteres comunes a ambos tipos de descentralización la doctrina indica:

- (i) Otorgamiento de personalidad jurídica al servicio.
- (ii) Existencia de asuntos propios que determinan la especialidad del ente.

(iii) El ente es dirigido por autoridades propias.

(iv) Existencia de patrimonio y disponibilidad de recursos propios o por lo menos de recursos del presupuesto nacional afectados especialmente al servicio.

(v) El ente debe disponer de autonomía propia, lo que implica poderes de decisión de grado variable que estarán sometidos al poder de control de la autoridad central que es también variable.

Tal como se expresó en el punto 2.1, en el caso de los gobiernos departamentales asistimos a un claro ejemplo de descentralización administrativa territorial y dicho sistema –Junta Departamental e Intendencia Departamental–, a su vez, conforma un sistema centralizado donde el municipio depende jerárquicamente del intendente departamental, tal como se desarrollará en el Capítulo 3.

3. Análisis normativo

3.1. Alcance

El análisis normativo objeto del presente documento se centrará en las normas que se describen en el siguiente cuadro.

10 La **autonomía técnica** se caracteriza por una amplia discrecionalidad en cuanto al fondo, especialmente para emitir opinión, proyectar y realizar, que representa, en la misma proporción, un debilitamiento del poder de mando, pero que no lo compromete en su esencia. Al jerarca corresponden la iniciativa y la decisión final, la reglamentación de la actividad y el ejercicio de las potestades disciplinarias (Méndez, 1973).

11 La **desconcentración** ha sido definida como la atribución de la potestad de dictar actos jurídicos, a órganos sometidos a jerarquía dentro del sistema orgánico, pudiendo revestir dos formas: privativa o no privativa (Cajarville, 2000).

TIPO	FECHA	TEMA
Constitución Nacional		Se crean autoridades locales, no se les denomina municipios. En la Constitución se establecen reglas para la integración de las autoridades locales, así como normas transitorias a regir hasta su efectiva reglamentación.
Ley de Presupuesto Arts. 682 y 683 de la ley N.º 19.355	30/12/15	Regula el régimen recursivo de los municipios, modificando las previsiones de la ley N.º 19.272, estableciendo que el Concejo Municipal es un órgano sometido a jerarquía, retornando al sistema original previsto inicialmente en la ley N.º 18.567.
Ley N.º 19.319	27/03/15	Crea la nueva nómina de municipios para la elección del año 2015.
Ley N.º 19.272	25/9/14	Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana. Se deroga completamente la ley N.º 18.567, preceptuando que los concejos municipales se constituyen como órganos descentralizados.
Ley N.º 18.719	27/12/10	Artículo 760 crea la dotación presupuestal del Fondo de Incentivo a la Gestión a los Municipios.
Ley N.º 18.665	15/7/10	Derogada. Modifica el Art. 10 de la ley N.º 18.567 en la redacción dada por el Art. 1 de la ley N.º 18.644, determinando que el régimen de incompatibilidad de los cargos de alcaldes y concejales se rige por aquel aplicable al intendente y ediles respectivamente.
Ley N.º 18.659	04/5/10	Derogada. Interpretación fidedigna del artículo 11 de la ley N.º 18.567 en relación con la proclamación de los alcaldes.
Ley N.º 18.653	19/3/10	Crea la primera nómina de municipios para todo el país.
Ley N.º 18.644	22/2/10	Derogada. En su oportunidad modificó la ley N.º 18.567 variando el régimen de incompatibilidades de los cargos de alcalde y concejales previsto en el Art. 10, estableciendo que ambos estarían bajo el régimen aplicable al intendente, ya que el texto original establecía que se regían por las incompatibilidades de los ediles (Art. 1). También derogó el Art. 23 que disponía inicialmente que todas las juntas locales se transformarían en municipios (Art. 2). Modificó el Art. 24, en cuanto a las condiciones que se deberían cumplir en la creación de nuevos municipios (Art. 3). También reformó el Art. 25 en cuanto a los plazos previstos para la creación de nuevos municipios conforme lo previsto en el Art. 2 de la propia ley N.º 18.567, determinando que, en caso de incumplimiento, el Poder Ejecutivo sería el que, con base en datos del INE, remitiría al Poder Legislativo la nómina de municipios a crear (Art. 4). Por los Arts. 5 y 6 se dispone agregar en la ley N.º 18.567 que las listas de votación de los municipios debían figurar en hojas separadas a las autoridades departamentales, y que sería la Corte Electoral la que sobre estos aspectos dictaría la reglamentación correspondiente.
Ley N.º 18.567	13/9/09	Establece el régimen aplicable a los municipios, encontrándose en la actualidad derogada. Preveía que los municipios eran órganos locales sometidos a jerarquía del intendente. El legislador había instaurado un régimen de desconcentración funcional, que determinaba que el intendente –en caso de que los actos del Concejo Municipal fueran impugnados– pudiera resolver y modificarlos por razones de mérito o legalidad.
Ley Orgánica Municipal N.º 9.515	28/10/35	Determina la organización y materia de los gobiernos departamentales.

3.2. Del concepto de municipio y de su naturaleza jurídica

3.2.1. Concepto

La propia ley define al municipio como:

Toda población de más de dos mil habitantes constituirá un municipio y su circunscripción territorial deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. En aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, podrá haber un municipio, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del intendente o el 15% (quince por ciento) de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción, siguiendo el mecanismo dispuesto en el artículo 16 de la presente ley. Para la constitución de municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República (artículo 1.º de la ley N.º 19.272).

3.2.2. Naturaleza jurídica

Los Concejos Municipales constituyen un sistema desconcentrado sometido a jerarquía del intendente departamental.¹² En efecto, la ley N.º 19.355 reinstauró el régimen recursivo originalmente previsto en la ley N.º 18.567, relativo a la impugnación de los actos administrativos dictados por el órgano municipal.

Así, los actos administrativos generales y los particulares dictados por el Concejo Municipal –en sede de impugnación– admitirán el recurso

de reposición y conjunta y subsidiariamente el de apelación para ante el intendente de conformidad con lo previsto en el artículo 317 de la Constitución de la República.

Desde el punto de la vista de la organización administrativa, dicha modificación legislativa es considerada un retroceso en materia de descentralización y que se contraponen claramente con el *nomen juris* del propio cuerpo normativo. En definitiva, regresar al régimen anterior ha significado perder de vista los propios argumentos centrales que dieron paso a la modificación de la ley luego de sus primeros cinco años de vigencia. Al respecto resulta ilustrativo consultar la discusión parlamentaria, en donde a la hora de fundamentar el avance hacia la descentralización se señaló que los cambios propuestos trataban de:

evitar la dependencia absoluta del municipio y del Alcalde con el Intendente Departamental [...] este artículo lo que pretende es limitar las posibilidades de modificación que pueda realizar el Intendente respecto de estos actos impugnados: podrá anularlos, pero no modificarlos.¹³

A efectos de profundizar sobre las sucesivas modificaciones de la ley original a la ley N.º 19.272 se sugiere la lectura del apartado 3.2.3. del Informe Final de fecha 30 de diciembre de 2017.

3.2.3. Personería jurídica

El presente aspecto ha sido uno de los puntos de mayor preocupación en las autoridades municipales y legisladores.¹⁴

La posición mayoritaria de la doctrina rechaza la viabilidad de otorgar personalidad jurídica a las autoridades locales o municipales. En síntesis, se esgrimen los siguientes argumentos:

12 La ley N.º 19.355 (Presupuesto Nacional 2015-2019) modificó los artículos 6 numeral 3, 17 y el inciso 1 del Art. 19 de la ley N.º 19.272.

13 Parlamento Nacional. Acta 02.04.2014 - Comisión Especial con fines legislativos de asuntos Municipales y Descentralización.

14 Como surge de la encuesta realizada en el marco de la Evaluación de la Ley de Descentralización realizada por la Presidencia de la Cámara de Representantes y la Escuela de Gobierno "Evaluación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana - CRR - 2016". Ver cuadros (pág. 75) donde se detalla que el 100% de los consultados señaló la necesidad de contar con personería jurídica.

- Que la Constitución (Sección XVI), no habilita la posibilidad de que los municipios se constituyan en personas jurídicas, dado que de la misma surge la unidad de la personería jurídica del gobierno departamental (Cassinelli Muñoz, 1997, págs. 123 y ss.; Martins, 2014, pág. 4).
- Que es un principio cardinal del sistema de descentralización local la preservación de la unidad departamental y política (artículo 3 de la ley N.º 19.272).

Corresponde señalar que el Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República se ha pronunciado en forma negativa en cuanto a la posibilidad de otorgar personería jurídica a los municipios creados por la ley N.º 19.272.

No obstante lo expuesto, hay quienes sostienen que al amparo de lo previsto por el artículo 24 de la Constitución, no existiría límite en cuanto a la existencia de personas jurídicas públicas.¹⁵ Consecuentemente, si bien la ley N.º 19.272 no crea nuevas personas jurídicas, para esta posición no existiría impedimento para que se creen por nueva ley.

Cabe destacar que, si los municipios se constituyeran como una nueva persona jurídica, implicaría crear un nuevo sujeto de derecho pasible de derechos y obligaciones, que seguiría estando sometido al contralor de la Junta Departamental, y que mantendría su competencia dentro de la delimitación legal de la materia municipal.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar, que el otorgamiento de personería jurídica por vía legal, en caso de que se entendiera posible, no permitiría consignar la existencia de un presupuesto municipal por fuera del Presupuesto Quinquenal Departamental, ni modificar las fuentes de recursos departamentales, por expresa limitación constitucional (Arts. 222, 273 y 275).

En esta misma línea, en cambio, no habría impedimento para que la propia ley les asigne a los concejos municipales –con o sin personería jurídica– la potestad de proyectar su presupuesto ante el intendente, sin perder de vista que sobre él recae la iniciativa privativa en la materia conforme el régimen constitucional vigente.

3.3. Dimensiones de análisis normativo

3.3.1. Dimensión funcional o administrativa

3.3.1.1. Introducción

La dimensión funcional o administrativa se constituye por lo que se denomina materia o competencias municipales descritas en la ley N.º 19.292, a lo que debe adicionarse el estudio de los sistemas de control de los municipios.

La competencia o asuntos propios de los municipios surgen del juego de los artículos 7, 12 y 13 de la ley N.º 19.272. Consecuentemente, se requiere una interpretación sistemática de dichos artículos, desechando cualquier abordaje que suponga considerar cada uno de dichos artículos en forma aislada.

La interpretación sistemática nos lleva a concluir que las competencias de los municipios pueden clasificarse en:

- a) Asuntos propios que están dados por aquellos que la ley asigna a texto expreso y la aplicación del criterio del interés comprometido (artículo 7).
- b) Los asuntos que se les asignen de conformidad con los artículos 7 núm. 13, y 12 núm. 9.¹⁶

¹⁵ Esta posición es sostenida por los Dres. Nicolás Cendoya y María José Oviedo.

¹⁶ Cabe destacar que en el numeral 13 del artículo 7 la asignación corresponde al gobierno departamental, mientras que en el numeral 9 del artículo 12 será el intendente.

En este marco, el concepto de materia municipal, por exclusión al de materia departamental, tiene un contenido sustancial, aunque impreciso (Cassinelli Muñoz, 2016, pág. 110). Por lo tanto, a la hora de interpretar se debe transitar la línea del sentido natural y obvio de la delimitación, sin restringir el contenido sustantivo de la materia municipal.

A efectos del análisis de la presente dimensión, describiremos a continuación algunos de los conflictos interpretativos que emergen del juego de los artículos 7 y 13 de la normativa objeto de análisis (apartado 3.3.1.2), considerando particularmente los aspectos vinculados a la administración de los recursos humanos (apartado 3.3.1.3), la gestión departamental y municipal bajo figuras asociativas y colaborativas (apartado 3.3.1.4), para finalmente abordar la temática del control de los municipios en el ejercicio de sus competencias (apartado 3.3.1.5).

3.3.1.2. Conflictos de interpretación

A continuación, analizaremos algunos de los asuntos propios de los municipios, que se describen en el numeral 2 del artículo 7 de la ley N.º 19.272, desarrollando particularmente los conflictos interpretativos que presenta el análisis sistemático de los artículos 7 y 13 de la normativa citada. Y estos son:

- **El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas.**

La primera duda que surge radica en delimitar qué se entiende por mantenimiento de red vial local. Dado lo indeterminado del texto, cabría preguntarse si el concepto debería incluir o no el cambio de categoría de una calle o camino, es decir, ante el caso de colocar balastro a una calle de tierra, ¿encuadra dentro del concepto de mantenimiento? Por el contrario, no existen dudas en cuanto a que el bacheo de calles se encuentra dentro de la noción de mantenimiento vial y, por ende, corresponde al municipio. En el caso del mantenimiento de pluviales, resulta claro que es el mantenimiento de la red existente dejando fuera la realización de nuevos desagües, su entubamiento o similar. Con respecto al mantenimiento del alumbrado público, se entiende por tal la reposición de luminarias, de postes,

etc., pero no la compra e izado de postes nuevos para la extensión del tendido o conformación de nuevas redes. Para el caso de las tareas o actividades relativas a los espacios públicos, quedaría fuera del municipio crear nuevos, limitándose a mantenerlos. En el supuesto del control de fincas ruinosas, implica su relevamiento, notificación a la intendencia de la existencia de estas, para que el intendente lo incluya, en caso de existir, en la nómina de inmuebles pasibles del impuesto a fincas ruinosas.

- **El servicio de necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.**

“Los servicios funerarios, comienzan a partir del deceso de las personas y no se agotan necesariamente con la sepultura [...]” (Lanziano, 1996). A partir de la ley N.º 9.515, está en la competencia de los gobiernos departamentales, así lo refleja el artículo 35 numeral 27, expresar que compete al intendente:

establecer, reglamentar, suprimir y trasladar cementerios o crematorios, en los dos últimos casos previo dictamen del Ministerio de Salud Pública y Ministerio Fiscal, siendo de su cargo: adjudicar derechos de uso de locales y sepulturas de acuerdo con los reglamentos [...].

Así, la actividad de inhumación de cadáveres es una actividad de interés público que el gobierno departamental toma a su cargo en atención al interés público involucrado (Delpiazzi, 2009). Por lo tanto, en este caso nos encontramos frente a una ley que se contrapone a lo preceptuado por Ley Orgánica Municipal (LOM) N.º 9.515 y pone a cargo de los municipios esta materia salvo una disposición departamental que la excluya. Es evidente que la LOM no ingresa en calificación de disposición departamental, no quedando claro tampoco a qué tipo de norma jurídica se refirió el legislador al hablar de “disposición”. La norma no distingue, por lo tanto, cabe la interrogante si puede o debe invocarse aquí la existencia de un decreto departamental o una resolución del intendente.

- **El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes.**

Cabe destacar que, en atención al tenor literal de la disposición, el legislador habría encuadrado esta actividad al ámbito del seguimiento y el control, limitando la actuación del municipio a relevar y comunicar a la intendencia, las carencias o defectos que se constaten en dicha área, recayendo en esta última la responsabilidad del caso.

- **El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.**

Utilizando al inicio el mismo giro gramatical que la disposición analizada en el apartado anterior, este artículo presenta acumulativamente ciertos inconvenientes de interpretación, en particular en lo relativo a su armonización con el artículo 13 de la propia ley, aspecto que también se reitera en los casos anteriores, y que se desarrollará en el apartado siguiente.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de interpretación que presentan aspectos de difícil armonización jurídica.

a) Numeral 6 del artículo 13

El artículo establece que son cometidos de los municipios: **“Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.”**

Atendiendo al tenor literal y al sentido natural y obvio de las palabras, en primer lugar, encontramos una evidente y clara indeterminación en cuanto a la extensión del cometido, por cuanto refiere a “atender lo relativo a...”. Dentro de las diferentes acepciones del término “atender” el Diccionario de la RAE¹⁷ establece que el mismo supone “Mirar por alguien o algo, o cuidar de él o de ello”. La extensión de lo explicitado en esta disposición se contrapone claramente con la delimitación analizada anteriormente.

En segundo lugar, la utilización de la expresión “sin perjuicio” al cierre del artículo no aporta seguridad al intérprete, por cuanto no puede apreciarse si dicho giro es excluyente o complementario. Es decir, frente a la existencia de normas que asignen potestades al intendente, ¿estas excluyen la competencia del municipio? Para ensayar una respuesta debemos tener presente que el artículo 7 hace referencia a la materia municipal y el artículo 13 a cometidos. En principio, debería entenderse que la materia es municipal, y que puede haber ciertas atribuciones departamentales (como por ejemplo en materia de multas) pero que la materia es municipal, y ha sido definida en el marco de lo dispuesto en el artículo 262 inciso 4 de la Constitución. En atención a ello, la misma no puede ser modificada por ninguna norma de un valor y fuerza diferente a ley formal, recordando, además, que el artículo 8 de la ley vigente preceptúa que solo en aquellas zonas del territorio donde no exista municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el gobierno departamental.

Siguiendo esta línea de argumentación, no serían compatibles ni ajustadas a lo antes relacionado, las decisiones adoptadas por ejemplo por la intendencia de Montevideo, en tanto han dispuesto distribuir la materia municipal por acto administrativo y a través de las resoluciones N.ºs 5.849, 5.850 y 5.851 de 2010.

b) Numeral 7 del artículo 13

Con un giro similar al numeral anterior, el legislador establece que es un cometido municipal **“atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la intendencia”**. En virtud del tenor literal, ¿debemos entender que estas tareas o actividades, para ser asumidas por el municipio, requieren expresa decisión del intendente a través de una resolución? Prosiguiendo por la misma vía interpretativa a la desarrollada anteriormente, entendemos que en este aspecto no requiere resolución del intendente a los efectos de la habilitación de tales cometidos, por cuanto los mismos resultan contenidos dentro de la materia municipal delimitada en el artículo 7.

17 Ver <http://dle.rae.es/?id=4Ce1uOL>

Esta disociación normativa, más allá de la posición propuesta, puede conducir al intérprete a plantearse las siguientes interrogantes en casos vinculados, por ejemplo, al tratamiento de los residuos domiciliarios. Si atendemos en forma aislada al tenor literal del presente numeral, se puede concluir instintivamente que se requiere que el cometido sea asignado por el intendente. De ser así, ¿cómo se asigna y bajo qué modalidad se cumple la actividad? ¿Deja de ser materia municipal operando una delegación o es un ámbito donde opera la desconcentración? ¿Podemos entender que es la ley N.º 19.272 la que permite esa delegación?

Tomando en cuenta ahora lo previsto en el inciso final del numeral 2 del artículo 7, ¿en los casos donde no existe norma departamental que lo excluya y el municipio asuma directamente la tarea de recolección y disposición, puede posteriormente dictarse una disposición departamental que la restrinja? ¿Qué clase de disposición?

c) Numeral 9 del artículo 12

Podemos encontrar otro ejemplo de las dificultades relacionadas en esta disposición que, en sede de atribuciones de los municipios, prevé que este tenga: “Las demás atribuciones que les asigne el Intendente”. En este caso, al igual que las interrogantes analizadas en los apartados anteriores, se suscita una serie de dudas en cuanto a qué forma adoptará dicha decisión, sobre qué ámbito recaerá y cómo se concilia con el propio numeral 13 del artículo 7.

En relación a los puntos reseñados, no debe perderse de vista que, más allá de los problemas de interpretación mencionados, las opciones y soluciones posibles deben ser ajustadas a las disposiciones constitucionales y legales vigentes. En este punto, es bueno recordar que, si por ejemplo se piensa en recurrir a mecanismos como el de la delegación de atribuciones, para que esta pueda existir, debe ser prevista expresamente por una norma del mismo valor y fuerza que aquella que asigna la competencia al órgano delegante. Por lo tanto, en aquellos casos donde no exista

una norma que habilitante, podríamos estar frente a un supuesto de desconcentración del intendente en el municipio, dentro de la materia departamental, que deberá analizarse caso a caso, a la luz de lo antes mencionado y frente a las previsiones del propio artículo 262 de la Constitución de la República.

Otro punto de interés radica en considerar las competencias que poseen los concejos municipales para la suscripción de convenios. Más allá de que los municipios no tienen personería jurídica, es la propia ley N.º 19.272 que, en su artículo 7 numeral 7, los habilita a la suscripción de los mismos, dentro de las áreas de su competencia.

En el caso de convenios o acuerdos entre más de un municipio del mismo departamento, el numeral 11 del mismo artículo le confiere dicha posibilidad, debiendo cumplir previamente el requisito de obtener la autorización del intendente, que deberá constar en forma anticipada a la celebración del acuerdo.

Por último, las previsiones contenidas en caso anterior y su vinculación con numeral 14¹⁸ del mismo artículo, exponen al intérprete a una tarea de análisis que supone una labor titánica. La muy confusa redacción de los numerales 11 y 12 del artículo 7, establece requisitos que no son claros, como el hecho de que los proyectos de desarrollo sean respaldados por el 30% de los inscriptos, pero sin establecer a qué circunscripción se refiere, ya que recordemos que en el caso del numeral 11, estamos ante hipótesis de acuerdos entre más de un municipio. Con este mismo razonamiento, la unanimidad del Concejo Municipal que se necesita en este caso, no resulta claro si se exige para todos los municipios integrantes del acuerdo (en caso de ejecutarse en más de un municipio de distintos gobiernos departamentales) y qué presupuesto quinquenal se afecta en caso que intervenga más de un gobierno departamental.

Como se podrá apreciar, existen diferentes previsiones de solución dudosa, afectando la

.....
18 Artículo 7 numeral 14 de la ley N.º 19.272. Los proyectos de desarrollo comprendidos dentro de los numerales 11 y 12 de este artículo, que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, deberán ser habilitados para su ejecución.

correcta interpretación y la seguridad del tracto jurídico. Estos aspectos, como aquellos que serán desarrollados más adelante, a nuestro juicio conforman un ámbito que deberá ser atendido en una futura reforma legal, como forma de dotar de claridad y operatividad al sistema.

3.3.1.3 Administración de los recursos humanos dependientes del municipio

Avanzando en el desarrollo de las competencias municipales, es ineludible realizar una referencia a este aspecto, sobre todo cuando su consideración ha estado sobre la mesa a la hora de analizar la actividad administrativa del municipio, motivando la introducción de modificaciones legales en oportunidad de sancionarse la ley N.º 19.272. En este sentido, se introdujo dentro de la definición de la materia municipal una modificación (Art. 7 numeral 4) donde el legislador estableció que **es materia municipal la administración de los recursos humanos dependientes del municipio**, incorporando una disposición que no resultaba contenida en la antigua ley N.º 18.567.

El artículo 12 numeral 2 de la ley N.º 19.272 reitera este aspecto al disponer que es una atribución del municipio:

Supervisar las oficinas de su dependencia y ejercer la potestad disciplinaria sobre los funcionarios dependientes del municipio, en el marco de la política de recursos humanos y de las disposiciones vigentes establecidas por el respectivo Gobierno Departamental.

Por su parte el Art. 12 núm. 4, establece que es atribución del municipio: “Administrar eficaz y eficientemente los recursos financieros y humanos a su cargo para el cumplimiento de sus cometidos”. En la misma línea el numeral 6 del Art. 12, preceptúa que es atribución del municipio: “Promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos”.

En igual sentido encontramos lo dispuesto en el Art. 14 núm. 4 donde se le atribuye al alcalde: “Dirigir la actividad administrativa del municipio”.

Consecuentemente, la superintendencia administrativa de los funcionarios que desarrollan sus tareas en el municipio depende de este, inclusive la potestad disciplinaria (Gutiérrez, F., 2014, Oroño, 2012).

La administración de los recursos humanos implica **ejercer poder de mando o de autoridad, para disponer, dirigir, coordinar, organizar y supervisar a los funcionarios asignados a su jurisdicción en el marco de sus cometidos, como también, promover la capacitación de los mismos** (Art. 12 núm. 6). Por ende y teniendo presente el tenor literal de las disposiciones mencionadas como el propio *espíritu del legislador*, podríamos indicar que:

- es el intendente departamental quien puede designar, corregir, suspender y destituir al funcionario (Art. 275 de la Constitución).
- la dirección de la actividad administrativa, la coordinación, organización y supervisión de los funcionarios asignados al municipio, recaen sobre el alcalde (Art. 14 núm. 2).
- la potestad de disponer los procedimientos pertinentes para verificar la responsabilidad de los funcionarios asignados al municipio en materia de incumplimiento de los deberes inherentes a su función recae sobre el Concejo Municipal (Art. 12 núm. 2), en el marco de los poderes de vigilancia que implican eventualmente la posibilidad de aplicar sanciones.
- rige el Estatuto del Funcionario dictado conforme el Art. 62 de la Constitución.
- el diseño y conducción de la política de los recursos humanos es materia departamental (Art. 6 núm. 6 de la ley N.º 19.272).

Por lo tanto, el Concejo Municipal y sus integrantes podrán llevar adelante la gestión del municipio en forma válida y regular, si las actividades y tareas que desarrollen se encuentran expresamente determinadas **dentro de la materia municipal**, para lo cual poseen amplia competencia en la administración de los recursos humanos.

La extensión del término “administrar”¹⁹ utilizado por el legislador en el Art. 7 núm. 4, debe entenderse como la facultad de ejercer la autoridad, el mando, la dirección, la organización, la vigilancia, la disposición y funcionamiento de los recursos humanos asignados, sobre la base de la gestión eficaz y eficiente del municipio en el marco de la ejecución de sus cometidos (Art. 7 núm. 4, Art. 12 numerales 2 y 4, Art. 14 núm. 2).²⁰

Sin perjuicio de lo explicitado en este apartado, en atención a los relevamientos realizados en los diferentes trabajos reseñados, podría concluirse que si bien el legislador a partir de la sanción de la Ley N.º 19.272 pretendió que “**los Gobiernos Municipales administren los recursos humanos que de él dependen...**” la realidad ha seguido demostrando que en los hechos perviven situaciones de conflicto entre el Concejo Municipal y el intendente en materia de administración de recursos humanos.

3.3.1.4 Cumplimiento de los cometidos municipales bajo figuras colaborativas, convenios o asociaciones²¹

En este ámbito es relevante señalar la diferente amplitud prevista en el artículo 4 de la ley N.º 19.272²² y la posibilidad contenida en el Art. 262 de la Constitución de la República.

En este sentido, desde el punto de vista orgánico, tanto el inciso 5 del Art. 262 como el artículo 1 de la ley N.º 18.093 prevén la posibilidad de adoptar bajo distintas formas jurídicas la celebración de acuerdos que tengan por finalidad radicar servicios o actividades en el ámbito departamental, extensión que no se aprecia en el artículo 4 mencionado, por el cual en principio solo podrían acordarse con el Poder Ejecutivo.

La lectura de las disposiciones citadas, denotan una clara ausencia de coordinación o armonía, planteándose una especie de vacío en lo que refiere a una definición clara sobre papel del municipio en aquellos casos donde se constituya como destinatario de dichos servicios o actividades. Para tratar de desentrañar estas cuestiones analizaremos algunas de las normas donde la propia ley N.º 19.272 necesariamente recoge la participación del municipio.

En primer lugar, tenemos el artículo 13 numeral 13 de la ley N.º 19.272, que establece que son cometidos de los municipios:

Emitir opinión en forma preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a la su jurisdicción. Dicha opinión no será vinculante y el Gobierno Municipal dispondrá de cuarenta y cinco días para emitirla.

Teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, ante la existencia de acuerdos que tengan por objeto el diseño e implementación de proyectos de desarrollo local o regional, se deberá requerir la opinión preceptiva, aunque no vinculante del Concejo Municipal.

A lo anterior debe sumarse que, cuando se elaboren programas zonales de desarrollo (Art. 13 núm. 4), estos deben ser presentados a la población en régimen de audiencia pública. Por lo tanto, ante el cúmulo de situaciones y posibilidades, es recomendable ser cauteloso en la aplicación de estos mecanismos.

Debe recordarse, asimismo, que, en el ámbito del municipio, **quien tiene la atribución de proponer los planes y programas de desarrollo local es el alcalde** (artículo 14 núm. 4

19 Diccionario de la Real Academia Española: **administrar** (Del lat. *administrāre*). 1. tr. Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. 2. tr. Dirigir una institución. 3. tr. Ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes. 4. tr. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. 5. tr. Suministrar, proporcionar o distribuir algo. 6. tr. Conferir o dar un sacramento. 7. tr. Aplicar, dar o hacer tomar un medicamento. U. t. c. prnl. 8. tr. Graduar o dosificar el uso de algo, para obtener mayor rendimiento de ello o para que produzca mejor efecto. U. t. c. prnl.

20 En este sentido puede apreciarse la respuesta N.º 5 formulada por el Tribunal de Cuentas a la Junta Departamental de Río Negro, Oficio 2066/16 (Exp. 2015-17-1-0009140) donde se hace caudal sobre este aspecto.

21 Farinha Tacain, 2016, págs. 223 y ss.

22 “Los acuerdos previstos en el Art. 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los municipios”.

de la ley N.º 19.272), siendo este quien además representa al municipio en el marco de la promoción de los acuerdos nacionales, regionales y departamentales necesarios para su ejecución.

En la misma línea, cuando los acuerdos supongan llevar adelante la realización de obra pública, el numeral 8 del artículo 7 de la ley N.º 19.272 establece que es necesario que el municipio tome conocimiento de la misma, cuando esta se ejecute en su jurisdicción.

En segundo lugar, encontramos el artículo 13 numeral 14 de la ley N.º 19.272, que establece que son cometidos de los municipios:

Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo, y exista interés, así como capacidad suficiente para el cumplimiento de las actividades por el municipio.

Este precepto parte de la idea de que existe un acuerdo entre el gobierno departamental y el Poder Ejecutivo para la ejecución de un proyecto de desarrollo local y regional que, como vimos anteriormente, deberá contar previamente con **la opinión preceptiva del municipio**, cuando los mismos se cumplen en su jurisdicción.

Estos proyectos, según lo analizado, pueden emerger de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el gobierno departamental, encontrándose habilitados para adoptar –en principio– las formas jurídicas necesarias al efecto, debiendo prever la participación de la autoridad local, en cuanto es llamada a colaborar en la gestión de los mismos.

A diferencia del artículo 4 antes mencionado, en este caso, será relevante tener en cuenta los puntos desarrollados, pero evaluando, además –conjuntamente– el efectivo interés y la capacidad de colaboración con la que cuente el municipio.

En tercer lugar, el Art. 13 numeral 16 de la ley N.º 19.272 prevé que son cometidos de los municipios: “Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental, el Poder Ejecutivo, los entes autónomos o servicios descentralizados”.

Nuevamente la ley prevé la participación del municipio en ámbitos donde existen acuerdos previos, asumiendo un papel activo “en la gestión de las políticas públicas nacionales”.

En forma divergente a la disposición anterior, **aquí los acuerdos admiten ser celebrados con entes autónomos y servicios descentralizados, sin requerir inicialmente la necesidad de contar con la opinión, el interés y la capacidad del municipio**. En nuestra visión, más allá de lo expresado por la disposición, se debería requerir la opinión del Concejo Municipal sobre todo si ese conjunto de decisiones y acciones contenidas dentro de la política pública supone la realización o desarrollo de proyectos de desarrollo local o regional en la jurisdicción del municipio.

En cuarto lugar, encontramos el Art. 22 de la ley N.º 19.272 que señala:

Los Gobiernos Departamentales, y a través de estos los municipios, podrán acordar la forma de desarrollar políticas públicas en su territorio, mediante la ejecución de planes y proyectos concretos y, en su caso, la realización de convenios con el Poder Ejecutivo, entes autónomos, servicios descentralizados y personas de derecho público no estatal.

Esta disposición **es una novedad**, ya que no se encontraba contenida en el texto de la ley N.º 18.567, hoy derogada. Resulta curioso que una disposición programática de este tipo se ubique bajo el Capítulo VI De los Recursos Financieros, cuando en realidad no incorpora una previsión de tal característica.

Al respecto podemos resaltar que:

- si bien se prevé la facultad de acordar con el gobierno departamental, no se determina cómo se concretará dicha actuación, ya que cuando se habla de gobierno departamental, se hace referencia a los dos órganos necesarios, intendente y Junta Departamental;
- en este caso, la participación de los municipios no se limita –como en los casos anteriores– a prestar colaboración en el desarrollo de las políticas públicas a cumplirse en su territorio.

En quinto lugar, advertimos lo previsto en el Art. 7 numeral 9 de la ley N.º 19.272, donde se define que la materia municipal estará constituida por los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo gobierno departamental, acuerde asignar a los municipios.²³

Nuevamente estamos frente a la posibilidad de conformar un acuerdo entre Poder Ejecutivo y el municipio que contará con la intermediación del gobierno departamental, y por el cual se asignarán al municipio asuntos referidos a cuestiones locales.

La redacción propuesta estipula la participación del gobierno departamental, sin determinar la forma en que esa participación se cumpliría, omitiendo delinear cómo se articulará la intervención de los dos órganos necesarios que conforman la personal jurídica Gobierno Departamental (Cajarville, 2010).

En atención a lo estipulado en el artículo, podríamos sostener que la disposición reconoce que los órganos participantes en el acuerdo poseen, desde el origen, la competencia necesaria para pactar sobre la cuestión en la que recaerá el convenio, siendo difícil visualizar la forma en que dichos asuntos se pueden asignar al municipio. También resulta difícil de desentrañar cuáles serían aquellas cuestiones o asuntos locales sobre los que recaería el acuerdo que, por su naturaleza, no se encuentren incluidas dentro de la materia municipal.

Este punto trae a colación otra interrogante: **¿cuáles son los ámbitos en los cuáles se puede válidamente acordar la participación de los diferentes órganos en función de las normas analizadas?**

Sin dudas, cualquier respuesta que se pretenda elaborar, deberá ser el resultado de un estudio concreto y exhaustivo, sin perjuicio de lo cual puede dejarse asentado que más allá de las particularidades, a la luz del principio de legalidad y especialidad, en ningún caso se podrá pactar un accionar por fuera de la competencia asignada. Es decir, por ejemplo, resulta claro que

el intendente por sí, o en su caso con acuerdo de la Junta Departamental, **no tiene facultad para disponer su actuación bajo formas asociativas en asuntos que fueron asignados expresamente por la ley a los municipios.**

En materia de acuerdos –por último– debemos recordar que **el municipio puede celebrar convenios en el ámbito de su competencia** (Artículo 7 numeral 7 de la ley N.º 19.272), debiendo definir luego la extensión del término “convenios” y sus implicancias.

Cualquiera sea la respuesta en relación a los puntos relacionados que se pretenda dar, entendemos que deberá partir desde una visión necesariamente municipal, sobre todo cuando la ley prevé diferentes ámbitos dentro de los cuales se dé impulso al desarrollo de proyectos, actividades o servicios en el ámbito local.

Las situaciones descritas están enmarcadas en **una serie de disposiciones que conforman un entramado normativo de muy difícil interpretación y armonización** que, sin lugar a dudas, requiere una modificación legal que a partir de una mirada transversal aporte claridad sobre los puntos controvertidos.

3.3.1.5 Los municipios y su control

Dentro de esta dimensión es oportuno visualizar en particular la actividad de control que la Junta Departamental es llamada a ejercer sobre los municipios, sin perjuicio de señalar que los concejos municipales, como órgano integrante de la persona jurídica pública estatal Gobierno Departamental, se encuentra sujeto a los controles generales previstos constitucional y legalmente.

En dicho sentido, debemos precisar que la ley de municipios menciona directamente a la Junta Departamental en varias disposiciones, como son: a) asignándole intervención en relación a la creación de los municipios (Art. 1 y 2), b) en el ejercicio del derecho de iniciativa (Art. 5 y 16), c) en la determinación de la incompatibilidad del cargo de edil con el de integrante del municipio (Art. 10), d) en la aprobación del

.....
²³ Esta disposición, tiene su origen en la ley N.º 18.567 de 13.09.2009, se mantiene sin modificaciones y se ubica dentro del Capítulo II De la Materia Departamental y Municipal.

Presupuesto Departamental en el que debe estar contenido el programa municipal (Art. 20), e) en el control de los municipios en particular (Art. 18) y f) en la aprobación del Reglamento de funcionamiento del municipio (Art. 30).

Asimismo, y sin perjuicio de las reticencias que genera alguna incongruencia gramatical, podríamos sostener que podemos encontrar alguna referencia tácita a la Junta Departamental en aquellos artículos que hacen referencia al gobierno departamental (Art. 7 núm. 9, 13 y 14; Art. 8; Art. 12 núm. 2; Art. 13 núm. 11, 14, 16, 20; Art. 14 núm. 6 y Art. 20) por cuanto la Junta es uno de los dos órganos necesarios que componen la persona jurídica pública estatal.

Para el cumplimiento de los fines asignados por la Constitución y la ley, la Junta Departamental se encuentra dotada de los poderes jurídicos necesarios para desarrollar tanto esta actividad **que supone verificar, comprobar o fiscalizar la regularidad o el ajuste de la actuación de otro órgano al ordenamiento jurídico** (Farinha Tacain, 2017).

En el marco del ejercicio de la función legislativa, la Junta Departamental interviene necesariamente en **las iniciativas para la definición y creación de municipios**, como también en **la aprobación del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales**. En este último punto, es necesario indicar que, dentro del trámite de elaboración de la norma presupuestal, será el legislador departamental quien deberá –a estos efectos y entre otras consideraciones– verificar que se dé cumplimiento a la ley N.º 19.272 en lo que refiere, por ejemplo, que en el Presupuesto esté contenido obligatoriamente un pro-

grama por cada uno de los municipios existentes (Arts. 6 núm. 7 y Art. 20 de la ley N.º 19.272). En mismo sentido, también deberá velar que los reglamentos de funcionamiento, a ser aprobados por decretos con fuerza de ley en su jurisdicción, se ajusten a la ley N.º 19.272, conforme lo explica el propio artículo 30 de la ley.

Si bien han quedado fuera del ámbito de análisis de la presente consultoría los reglamentos de funcionamiento de los municipios, la realidad indica que en los pocos casos en que se han aprobado, algunos de ellos no se ajustan a la ley. Desajustes a la ley de municipios también se han constatado en los presupuestos departamentales, donde se han planteado situaciones que pretenden modificar o limitar la competencia de los municipios o, en su caso, determinar un destino diferente a las partidas que provienen del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios²⁴, entre otros.

En el Capítulo V – De la Iniciativa y el Control – específicamente en el artículo 18 de la ley N.º 19.272, expresa en su primer inciso: **“La Junta Departamental tendrá sobre los municipios los mismos controles que ejerce sobre la Intendencia”**.²⁵

La amplitud de la disposición mencionada ha sido objeto de diferentes apreciaciones en la práctica, por lo cual, para alcanzar una correcta visión sobre su dimensión, optamos por recurrir en primer lugar, a definir y delimitar cuáles son los controles que ejerce la Junta respecto del intendente, para luego visualizar la misma frente al municipio.

24 Por ejemplo, el decreto N.º 7350/2016 – Reglamento de Funcionamiento de los municipios de Paysandú. Ver también el artículo 23 del Presupuesto Quinquenal del gobierno departamental de Paysandú, decreto 7.377/2016, dispone que la dotación salarial de los alcaldes se financie con la partida del literal A) del Fondo de Incentivo a la Gestión de los Municipios, destinada al cumplimiento de los cometidos del municipio, Art. 13 de la ley N.º 19.272 (Art. 676 de la ley N.º 19.355).

25 Sobre este punto, en ocasión de cumplirse una instancia de debate sobre la ley de municipios realizada por la Comisión Especial de Asuntos Municipales de la CRR, en el Pasaje Acuña de Figueroa el 14/09/2017, con una visión restrictiva el Sr. Abel Oroño sostuvo que: “Según el marco normativo actual, es necesario que las juntas departamentales controlen los municipios vía el ejecutivo en términos de preceptividad obligatoria de presencia, no puedo generalizar lo establecido en los artículos 284 y 285 de la Constitución de la República para hacer obligatoria la presencia del alcalde o de los concejales en el plenario de la junta [...] En la comisión tendrá que analizarse, en términos legislativos, si es posible con rango legal establecer esa posibilidad que no está contemplada en la Constitución; ni siquiera se ha contemplado pensando en el marco de la disposición transitoria Y para juntas locales, mientras no se aprueba una reglamentación. Este aspecto no se menciona en los artículos 284 y 285 de la Constitución y tampoco lo hicieron las autoridades locales anteriores. No es posible generalizar tampoco en ese sentido. Me parece que no se puede obligar a los alcaldes ni a los concejales a ir a las juntas departamentales. Pero si existe la necesidad, el instrumento es invitarlos” (según la versión taquigrafía del evento).

Desde el inicio debemos mencionar que esta disposición no es una novedad en tanto proviene de la ley madre –N.º 18.567– presentando solo una modificación de redacción para este caso, en cuanto se elimina la mención al intendente municipal, dejando solo el término *intendente*, ajustando así la delimitación conceptual a las críticas que varios autores habían señalado.

Para ingresar al estudio del marco de control previsto, corresponde remitirnos expresamente a los artículos de la Constitución de la República, como son el numeral 4.º del Art. 273 y los Arts. 284, 285 y 286, teniendo en cuenta que el propio artículo 273 fija respecto de la Junta Departamental una competencia abierta, al definir que ejercerá las atribuciones contenidas en dicho artículo: “Además de la que la ley determine” como en este caso.

Es importante reafirmar que la ley N.º 19.272 preceptúa –sin ninguna limitación– que la Junta Departamental –órgano colegiado unicameral que: “funciona independientemente, con relevantes funciones políticas y normativas, rigiéndose como la verdadera asamblea del pueblo en su departamento, caja de resonancia y expresión fiel de la voluntad popular” (Arezo Posada, 1995, págs. 21-28) ejercerá respecto de los municipios **los mismos controles** que ejerce sobre la Intendencia.

Para alcanzar una mejor comprensión sobre este punto, proponemos desarrollar el análisis a partir de la exposición de algunas interrogantes que se consideran de relevancia en la temática.

Teniendo en cuenta la extensión del control previsto en el artículo 18 de la ley N.º 19.272, cabe preguntarse si los mecanismos previstos en la Constitución son aplicables a los concejos municipales.

i. Art. 273 numeral 4²⁶ - ¿Pueden los ediles que conformen un tercio (1/3) del total de componentes de la Junta Departamental requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse

sobre cuestiones relativas a la Hacienda o Administración Municipal?

Sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas puede informar por sí en todo lo relativo a la gestión de la hacienda pública (Art. 211 lit. E y 228), en este caso se instituye una potestad que recae sobre la minoría de la Junta Departamental. Esta afirmación emana de la propia ley por cuanto en su artículo 18 **dispone la remisión sin cortapisas al control que ejerce la Junta**, la que se encuentra habilitada a requerir dicha intervención para informarse sobre las cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Municipal, así como también para analizar el cumplimiento de las disposiciones legales que prescribe la ley de municipios respecto de la asignación de recursos humanos y materiales, por parte del intendente.

En este punto, es oportuno reiterar que a partir de la modificación de la Constitución de la República en el año 1996 y la determinación de la materia departamental y municipal por los artículos 6 y 7 de la ley N.º 19.272, el intendente solo podrá asumir la materia municipal en aquellas circunscripciones donde no exista municipio (Art. 8), por lo tanto podrá ser objeto de control que todos los gastos, contratos o erogaciones no supongan la realización de actividades o tareas relativas por fuera de su competencia.

ii. ¿Los ediles pueden requerir datos e informes al municipio (Art. 284)?

El pedido de datos e informes es un mecanismo de control que ejercen individualmente los integrantes de la Junta Departamental y supone una facultad implícita del derecho de investigación o pesquisa de los legisladores, que data constitucionalmente desde el año 1952, que fue recogido previamente por vía legal (Ley Orgánica del año 1919 y su posterior modificación por la ley N.º 9.515, Art. 16 (Arezo Posada, 1995, págs. 21-28)).

Como ya se ha mencionado, el artículo 18 de la ley N.º 19.121 no estableció ninguna limitación en esta materia, siendo por ende aplicable este mecanismo respecto de los municipios.

26 Artículo 273 núm. 4 de la Constitución de la República: “Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de los componentes de la Junta”.

Esta vía de control en su aplicación práctica presenta una serie de interrogantes cuando la misma tenga por destino los municipios. Por ejemplo: **¿el pedido de informes debe remitirse directamente al Concejo Municipal? ¿O debe serlo por intermedio del intendente? ¿Cuál es el plazo para responder?**

Estos puntos han sido objeto de tratamiento en forma variada por algunos reglamentos de funcionamiento de los municipios donde se ha determinado en algunos de ellos (la gran mayoría) que los pedidos de informes **deben ser remitidos al intendente para su comunicación** y otros, por su parte, han fijado un plazo para responder **en un espacio temporal diferente al de 20 días** previstos en la Constitución.

A nuestro criterio, deberían plantearse algunas consideraciones sobre esta situación:

a) En cuanto a la necesidad de que la remisión del pedido de informes se realice necesariamente por intermedio del intendente, creemos que desde el punto de vista de la posición institucional de la Junta Departamental dentro de la propia persona jurídica Gobierno Departamental, así como por la conjugación de las disposiciones constitucionales y legales, **no corresponde diagramar un procedimiento de este tipo**. Ir en el sentido mayoritario (en cuanto a lo previsto en las reglamentaciones) podría suponer –expresa o tácitamente– que los ediles o la Junta, en su caso, **no se puedan comunicar directamente con el municipio**. El establecimiento de **la figura del intendente como intermediario del control que la Junta ejerce**, supone sujetarla en algún caso a la buena voluntad del intendente y sus servicios para remitir dicho documento al destinatario original en tiempo y forma. Además, cabe tener presente que el intendente podrá tener conocimiento previo de los extremos del pedido que, en su caso, podrían tener por finalidad acceder a datos e informes relacionados a cómo el intendente viene cumpliendo la ley de descentralización respecto de dicho municipio. No debemos olvidar que la faz de control asignada a la Junta Departamental alcanza a todos los órganos que integran la persona jurídica gobierno departamental, y en particular a los órganos que ejercen función administrativa y ejecutiva dentro del territorio, como lo son el intendente y el Concejo Municipal.

A la luz de la redacción actual del Art. 17 de la ley N.º 19.272, podríamos ensayar –sin éxito– alguna postura que fundamente dicho procedimiento con base en la relación de jerarquía existente entre el intendente y el Concejo Municipal, justificando además la posibilidad de introducir un matiz de control a cargo del intendente.

Como bien sostiene el Prof. Dr. Daniel H. Martins (2014, pág. 15), quien controla a los municipios según la ley N.º 19.272 es la Junta Departamental, el intendente no posee poderes de control respecto del municipio, salvo en los extremos del artículo 17 de la misma ley.

b) En relación al término temporal previsto por la Constitución, a diferencia de lo que sucede a nivel del Poder Legislativo, la Constitución sí fija un plazo a nivel departamental para dar respuesta a los pedidos de informes, fijando que cumplido el mismo sin haber obtenido respuesta, el edil podrá solicitarlos por intermedio de la Junta. **Prever a nivel reglamentario (Art. 30 de la ley N.º 19.272) un plazo diferente al de la Constitución resulta de difícil justificación, sobre todo cuando el artículo 18 de la ley refiere a los mismos controles.**

Prosiguiendo con la consideración del mecanismo del pedido de informes, cabe abrir un nuevo paréntesis en cuanto **al tenor de la información a solicitar**, ya que el mecanismo puede ser utilizado con fines legislativos o como herramienta de control. En cualquiera de los casos, la requisitoria debe tener como parámetro la propia competencia del Concejo Municipal, debiendo discriminarse aquellos casos donde la consulta refiere a las atribuciones del alcalde (Art. 14 de la ley N.º 19.272)

Dada la particular relación que prescribe la ley entre ambos órganos administrativos, departamental y local, este puede ser un mecanismo válido para obtener de primera mano información no solo de cómo el Concejo Municipal viene desarrollando su gestión, sino que también, de cómo viene siendo el relacionamiento y cumplimiento de la ley por parte del Ejecutivo Departamental desde la visión del Concejo Municipal.

iii. Llamado a Sala, artículo 285

Esta disposición resulta aplicable por directa remisión del artículo 18 de la ley N.º 19.272 sobre los controles que recaen sobre el intendente.

El mecanismo, previsto constitucionalmente a nivel departamental, posee su paralelo a nivel nacional en el artículo 119 de la Carta, aunque son claramente diferentes en cuanto a sus efectos (Jiménez de Aréchaga, 1946), a nivel nacional no existe la posibilidad de citar al jerarca máximo del Poder Ejecutivo.

Resulta claro que, a nivel departamental y desde la óptica del control, esta instancia posee mayor intensidad que el anterior, y a través del mismo –por decisión de 1/3 de los miembros de la Junta– podría convocarse a sala a los integrantes del municipio, para recibir datos o informes (con fines legislativos o de control) o como consecuencia de la no respuesta de los pedidos de informes.

Al respecto surgen algunas interrogantes: ¿A dicha citación debe o puede concurrir únicamente el alcalde como representante del municipio? ¿Puede el alcalde ser acompañado o hacerse representar por otro funcionario? ¿Esa representación debe recaer necesariamente en otro integrante del Concejo? ¿O debe en todos los casos citarse al Concejo en pleno?

Como es evidente, estamos aquí ante un órgano colegiado respecto del cual la ley N.º 19.272 en su artículo 14 núm. 3 dispone que es atribución del alcalde ejercer la representación del mismo, sin perjuicio de que en algunos reglamentos de funcionamiento de los municipios se ha especificado que la solicitud o llamado a sala puede ser planteado tanto al alcalde como al Concejo Municipal. En este contexto, para dar respuesta a las interrogantes planteadas se deberá estar a cada caso concreto, sin perjuicio de reafirmar la aplicación plena del mecanismo de control respecto del Concejo Municipal.

En cuanto al alcalde y la posibilidad de hacerse representar, es un punto que amerita una discusión más profunda, por cuanto si bien la norma

legal establece que la Junta tendrá sobre los municipios los mismos controles que ejerce sobre el intendente, la remisión no es automáticamente bidireccional, por lo que no podríamos sostener –en principio– que el municipio por estar sometido al mismo control que el intendente, posee a su vez las mismas posibilidades que este a la hora de comparecer, debiendo remarcar la naturaleza colegiada de aquel.

iv. Conformación de comisiones de investigación

Es un mecanismo de control que posee la Junta Departamental y se encuentra previsto en el artículo 286 de la Constitución, que además data de la Ley Orgánica del año 1919 y que luego es reproducida por la ley N.º 9.515, para pasar a integrar la Constitución en la reforma del año 52.

Al igual que en los casos anteriores, cabe preguntarse si la Junta Departamental puede conformar una comisión investigadora para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, respecto del municipio.

Siguiendo la línea de interpretación planteada, atendiendo al tenor literal del artículo 18 sujeto a estudio, no cabría la posibilidad de sostener una posición restrictiva ante un típico mecanismo de control.

v. Ley N.º 19.272, Art. 13 numeral 20.²⁷ Esta disposición prevé el poder-deber del Concejo Municipal de denunciar los incumplimientos en que incurran las dependencias departamentales en los temas de competencia municipal

La disposición que le da título a este apartado fue incorporada por la ley N.º 19.272, adicionando un nuevo mecanismo de control respecto de áreas administrativas dependientes del intendente en materia de asuntos municipales.

Nuevamente aquí el legislador menciona al gobierno departamental, debiendo recordar que dicha expresión comprende ambos órganos necesarios –el intendente y la Junta Departamental–

27 Artículo 13 numeral 20: "Poner en conocimiento del Gobierno Departamental los incumplimientos que pudieran constatarse respecto a la actuación de las diferentes dependencias departamentales en los temas de competencia municipal".

ubicándolos como posibles destinatarios de la comunicación. En este caso, y dado el contexto de la propia ley N.º 19.272, entendemos que cualquiera sea la situación, la Junta Departamental – como caja de resonancia y órgano de control por excelencia– se encontraría habilitada naturalmente para recibir dicha información. Una de las interrogantes que podríamos plantear es sí, dado el tenor literal del artículo, en todos los casos la comunicación debe ser tramitada ante ambos órganos, aun cuando en algún caso comprometa directamente la actuación del intendente.

Otra incógnita que podría suscitar la disposición es definir cómo o quién debe constatar el incumplimiento, frente a lo cual estimamos que debería ser el Concejo Municipal actuando en sesión, debiendo además adoptar la decisión de comunicar dicha situación a la Junta y al intendente en su caso

En nuestra opinión, dicha comunicación remitida a la Junta Departamental determinaría la apertura de una instancia de verificación, constatación y fiscalización, a cargo del órgano unicameral, que podrá recurrir a cualquiera de los mecanismos relacionados, ya sea con fines de control o legislativo para garantizar el cumplimiento de las normas. En cuanto al alcance de las situaciones comprendidas, dada la amplitud de la frase “dependencias departamentales”, no podríamos inicialmente desechar ningún caso, siendo el único requisito que la situación se vincule con asuntos de competencia municipal.

vi. Rendición de cuentas de la gestión de los recursos, Art. 13 numeral 18 de la ley N.º 19.272

Esta disposición podría vincularse, a manera de antecedente, con lo que prescribe el Art. 60 de la ley N.º 9.515 para las juntas locales en relación con el intendente (Martins, 2006, pág. 42).

Aquí, el Concejo Municipal en forma anual deberá rendir cuentas, ante el gobierno departamental, de la gestión de los fondos remitidos, sin perjuicio de la rendición de cuentas ante los habitantes del municipio (Art. 13 núm. 19). Asimismo, cabe indicar que, en materia de gestión de la hacienda pública, rige el principio general de obligación de rendir cuentas previsto en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF).

3.3.2. Dimensión fiscal

La dimensión fiscal está compuesta por el análisis de la potestad tributaria en nivel departamental, apreciando si los municipios poseen alguna facultad al respecto, analizando además su condición de ordenadores de gasto, la remuneración de los alcaldes y concejales, el concepto de eficiencia y eficacia aplicado a los municipios y, finalmente, la asignación de recursos y el principio de equidad.

3.3.2.1. La potestad tributaria de los municipios

El artículo 297 de la Constitución establece que: “Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por estos”, realizando seguidamente una enumeración de los mismos.

Existen dos posturas con respecto al alcance de la potestad tributaria departamental.

La tesis restrictiva sostenida por Valdés Costa (1996) plantea que la potestad tributaria departamental se encuentra limitada por tres factores: a) los poderes jurídicos se restringen a la creación y administración de ciertos tributos con exclusión de toda otra posibilidad de regular los ordenamientos procedimental, recursivo y sancionatorio; b) el ámbito de ejercicio de estos poderes se ciñe a las fuentes y especies tributarias previstas en el artículo 297 de la Constitución; y c) la legislación departamental está condicionada a la Ley Orgánica Municipal.

Es decir, según este autor, el poder de imposición ha sido atribuido al Estado con total amplitud, mientras que para los gobiernos departamentales está acotado por sus fuentes.

La tesis de la identidad, sostenida por Sayagués (2010), Villalba (1998) y Mazz (1998), plantea que no hay una competencia de principio en beneficio de las autoridades nacionales en perjuicio de departamentales, sino que ambas tienen competencia de principio, verificándose una limitación de tales competencias a efectos de evitar su superposición.

Es decir, la Constitución ha distribuido la potestad tributaria en dos órdenes del gobierno

situados en un mismo plano jerárquico, sin que uno sea general y otro particular.

De acuerdo a lo establecido por los artículos 273 núm. 3.º y 275 núm. 4, la creación de tributos se hace a propuesta del intendente (iniciativa) y es aprobada por la Junta Departamental.

Por otra parte, debe tenerse presente que el artículo 300 de la Constitución establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, dentro del marco de la coordinación de las políticas fiscales y de impuestos, apele los decretos de las juntas departamentales que crean o modifican impuestos. Dicha apelación posee efecto suspensivo y se puede fundar en razones de interés general no exigiéndose que el acto sea ilegítimo.

En consonancia con lo que establece el régimen constitucional vigente, la ley N.º 19.272 estableció que será materia departamental: la definición de la política de recursos financieros y la generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental (numerales 5 y 7 del artículo 6).

Por su parte, los municipios –de acuerdo a la ley N.º 19.272– tienen dentro de su materia definida legalmente la de: “La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el presupuesto departamental (numeral 3 artículo 7)”.

En atención a lo reseñado, **los municipios podrán administrar recursos financieros, pero nunca crearlos. Es decir que los concejos municipales en ningún caso podrán crear impuestos y/o tributos pues carecen de potestad tributaria para ello. Podrán, en cambio, administrar los recursos financieros que se establezcan en el programa presupuestal correspondiente.**

3.3.2.2. Los concejos municipales como ordenadores de gastos

Analizando el punto desde lo general hacia lo particular, debemos recordar que la noción de ordenador de gastos y su calificación emergen del TOCAF en los artículos 26 y siguientes. A manera de resumen, la calificación que fija parte de una noción de ordenadores primarios y secundarios según la posición institucional del órgano (jerarca o subordinado) y la capacidad para afectar la asignación presupuestal (con o sin límite).

El ordenador de gastos es la autoridad que tiene la potestad de afectar la hacienda pública, pudiendo destinar definitivamente la asignación presupuestal, o parte de ella, a la finalidad enunciada en la misma.

En el caso del municipio, atendiendo al régimen legal vigente, puede calificarse como un ordenador de gastos especial, cuyo límite está dado por la asignación presupuestal, conforme lo previsto en el artículo 12 numeral 3 y el artículo 19 numeral 1. La calificación particular considera que el Concejo no puede considerarse como un ordenador primario si está sujeto a jerarquía (Art. 17), y no puede ser secundario si el límite para gastar es la asignación presupuestal.

Al amparo de la ley N.º 18.567, los municipios ya eran considerados como ordenadores de gastos especiales, dado que el artículo 12 numeral 3 de dicha ley establecía que el tope para ordenar los gastos era su asignación presupuestal, pero por su posición institucional se encontraba – como ahora– sometido a jerarquía del intendente. Por lo tanto, no ingresando en la calificación prevista en el TOCAF, se lo consideró como un ordenador de gastos especial, ni primario ni secundario. Como consecuencia, al no ingresar en las categorías previstas, se carecía además de norma habilitante para delegar dicha facultad en otro órgano o funcionario.

Con la sanción de la ley N.º 19.272 en su redacción original,²⁸ la naturaleza jurídica del Concejo Municipal se modificó, no encontrándose sometido a jerarquía del intendente, sino que era descentralizado de este. Por lo tanto, el Concejo Municipal era el jerarca máximo, pudiendo ser considerado un ordenador primario, al cumplir con las dos características de dicha categoría, en tanto era el jerarca máximo y su límite para gastar está dado por la asignación presupuestal.

Por lo tanto, al ser considerado un ordenador primario, también resultó aplicable el artículo 30 del TOCAF, habilitando la posibilidad de delegar la facultad de ordenar gastos en funcionarios de su dependencia, actuando estos últimos bajo supervisión y responsabilidad del ordenador delegante.

La aplicación de esta disposición estaba supeditada a la decisión del Concejo Municipal, que requería cumplir a la hora de su adopción con la misma mayoría especial para ordenar gastos, mayoría absoluta de sus integrantes, dentro de la que deberá estar el voto del alcalde (artículo 12 numeral 3 de la ley N.º 19.272).

Con la modificación del artículo 17 de la ley N.º 19.272, operada por el artículo 682 de la ley N.º 19.355, como ya ha sido analizado anteriormente, se vuelve a ubicar al Concejo Municipal como un órgano sometido a jerarquía.

Por lo tanto, se retorna a la solución que dio la ley N.º 18.567, y se vuelve a colocar al municipio en una posición que no podría calificarse de ordenador primario, pero que tampoco ingresa en la calificación de secundario, por estar facultado para afectar toda la asignación presupuestal. Por ende, es evidente que la ley le otorga la potestad de ordenar gastos, con las particularidades mencionadas oportunamente.

Corresponde señalar, además, que más allá de la modificación aplicada, los actos de delegación

para ordenar gastos otorgados por los municipios bajo la redacción original de ley N.º 19.272 mantienen su vigencia, por haber sido dictados conforme a derecho, viéndose limitada tal potestad para delegar en el futuro, a partir del cambio legal señalado.

Otro aspecto a considerar, radica en tener en cuenta que el retorno o retroceso adoptado estaría fundado en garantizar la sustentabilidad de las cuentas departamentales, sobre la base de que sería delicado o peligroso otorgarles a los concejos municipales idénticas potestades que un ordenador primario de gastos, postulando ubicarlos bajo la calidad de un ordenador secundario. De esta forma –según esta postura– se estaría estableciendo una especie de garantía ante la eventualidad de que un gasto dispuesto por el Concejo fuera observado por el Tribunal de Cuentas, y de esta forma hacer recaer solo sobre el intendente la facultad de reiterarlo.

Es oportuno explicitar que más allá de las consideraciones de mérito o conveniencia que puedan realizarse, desde el punto de vista jurídico y por expresa disposición de la Constitución de la República, no debe perderse de vista que quienes tienen la facultad de reiterar los gastos observados por el Tribunal de Cuentas son los ordenadores respectivos, ergo, si el gasto es dispuesto por el Concejo Municipal en calidad de ordenador, será el propio Concejo sobre quien recaiga dicha facultad (Art. 211 Literal B). Por lo tanto, la pretendida garantía no resultará tal, tirando por tierra la argumentación mencionada.

En este tema, no es ocioso reseñar que ha sido el legislador quien desde el inicio no dudó en asignarle al Concejo Municipal la atribución de ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero. Esta decisión, bajo ningún punto de vista supone lesionar la autonomía departamental, por cuanto la atribución de afectar la hacienda pública

28 Art. 17 de la ley N.º 19.272 redacción original, vigente entre los meses de julio y diciembre de 2015 establecía: "Los actos administrativos generales y los particulares de los municipios admitirán el recurso de reposición. Cuando la impugnación se funde en las causales previstas en el artículo 309 de la Constitución de la República, deberá interponerse conjunta y subsidiariamente con el recurso de anulación para ante el Intendente, de acuerdo con las previsiones del artículo 317 de la Constitución de la República. Los actos administrativos del alcalde podrán ser impugnados con los recursos de reposición y apelación ante el municipio, conjunta y subsidiariamente con el de anulación ante el Intendente, cuando la causa de la impugnación se funde en las previsiones del artículo 309 de la Constitución de la República".

se restringe al ámbito de la materia municipal, que conforme el régimen legal vigente y en atención a lo dispuesto por el artículo 7 de la ley N.º 19.272, es parte de la competencia privativa de la autoridad municipal y, por ende, ajena al intendente, sin perjuicio de lo explicitado en el Art. 17 de la ley.

En este marco, los concejos municipales están facultados desde su origen para disponer gastos sin la necesidad de la intervención del intendente, encontrándose habilitados a disponer sin limitación alguna sobre las asignaciones presupuestales previstas en su programa presupuestal, pero siempre dentro del marco de las responsabilidades que la ley establece. En dicho sentido, cualquier disposición departamental que pretenda reservar la facultad de reiterar los gastos a cargo del intendente o limitar la potestad de ordenar gastos, resultará contraria al marco jurídico vigente.

Con igual resultado negativo podría calificarse la promoción de una modificación legal que pretenda establecer que la facultad de ordenar gastos en materia municipal opere por vía del mecanismo de delegación de atribuciones. Esta iniciativa tendría al menos dos problemas graves: desconocer el régimen jurídico de la delegación como modalidad de la centralización y perder de vista la delimitación de la materia municipal excluida al intendente. Hablar de delegación supone sostener desde el inicio, y contrariamente a lo que dispone la ley, que es el intendente quien posee la calidad de ordenador de gastos sobre la materia municipal y que los concejos municipales actuarán en forma subordinada, investidos de una potestad de expresar la voluntad del intendente, de forma esencialmente revocable, y por cuenta y orden de aquel.

Por último, la posibilidad proponer la derogación del numeral 3 del Art. 12 de la ley N.º 19.272,²⁹ supondría realizar una árida conclu-

sión que, sin perjuicio de otras consideraciones, haría caer al sistema en la inoperancia, al existir un cúmulo de cometidos asignados al municipio con interés local, sin las atribuciones necesarias para cumplirlas.

Cualquier propuesta que tenga por finalidad o resultado subsumir el régimen de los municipios a la autoridad del intendente, supondría asestar un golpe definitivo a la descentralización o tercer nivel de gobierno.

3.3.2.3 Remuneración de los cargos de alcalde y concejales

No existe ninguna norma expresa que establezca la forma de fijar la remuneración de los cargos de alcaldes y concejales.

En primer lugar, cabe destacar que ambos cargos se encuentran dentro de la plantilla de funcionarios de la intendencia, por lo tanto, a los efectos presupuestales se los considera funcionarios del gobierno departamental.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la creación de cargos y dotaciones, deberá realizarse por norma presupuestal con iniciativa del intendente. La propia Constitución establece para la fijación de la remuneración del intendente una excepción a texto expreso en el artículo 295.

Esto nos lleva a concluir que para los cargos de alcaldes y concejales rige el artículo 86 de la Constitución, y su remuneración deberá efectuarse mediante norma presupuestal con iniciativa del intendente.

En este sentido, la forma de fijación y el monto de la retribución del cargo de alcalde ha dado lugar a diferentes interrogantes y cuestionamientos,³⁰ sobre todo cuando dichos

29 Artículo 12 numeral 3): Son atribuciones de los municipios: 3) Ordenar, por mayoría absoluta de sus integrantes, dentro de la que deberá estar el voto de quien esté ejerciendo la función de alcalde, gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.

30 El Tribunal de Cuentas observó la previsión presupuestal del Departamento de Paysandú que fijó la retribución de los alcaldes con cargo al Artículo 676 de la ley N.º 19.355, partida Literal A del Fondo de Incentivo de Gestión de Municipios - 2016-17-1-0002282, Ent. N.º 1737/16, 27/04/2016.

extremos no resultan reglamentados expresamente.³¹

A estos efectos, y frente a una futura modificación legal de la ley N.º 19.272, podría determinarse que la dotación del cargo del alcalde se fije en porcentaje al cargo de intendente u optar por establecer a dichos efectos la remisión al mecanismo del artículo 295.

En el caso del cargo de concejal, es pertinente mencionar que dentro de las modificaciones introducidas en el artículo 11 por la ley N.º 19.272, se eliminó el término “honorario”³².

Conforme a la normativa vigente, el concejal mantiene las mismas incompatibilidades que el cargo de edil, remisión que no puede extenderse al carácter honorario del cargo, al ser este carácter una excepción al régimen general que requiere ser establecida a texto expreso.

3.3.2.4. Eficiencia y eficacia

Partiendo desde el punto de vista del tenor literal de los términos que dan título al presente apartado, podemos avanzar desde la noción más simple a la más compleja, dejando constancia de que en algunas definiciones ambos términos se presentan como sinónimos.

La palabra *eficacia* viene del latín *efficere* que, a su vez, es derivado de *facere* que significa “hacer o lograr”. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española señala que *eficacia* significa: “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”. En el marco de la ciencia de la administración, o el diseño de políticas públicas, o la implementación de la nueva gestión pública, la eficacia podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos (Mokate, 1999). Por *eficiencia* el mismo diccionario en-

tiende: “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”.³³ Esta definición, analizada en su tenor literal podría –a partir de una primera visión– enfrentarnos a términos vistos como sinónimos, cuando en realidad se vincula a la relación entre medios y fines, es decir, la obtención de resultados utilizando la menor cantidad de recursos o insumos.

La consideración de los conceptos desarrollados forma parte de la modernización del sector público en el marco de la nueva gestión pública, existiendo previsiones expresas en materia de la gestión de los recursos públicos.

Este aspecto no ha sido ajeno a las disposiciones jurídicas que enmarcan el funcionamiento de la Administración Pública en general y los municipios en particular.

Desde la propia Constitución de la República podemos apreciar la recepción de estos principios, ya sea vinculado a la creación del Servicio Civil (Art. 60) o en materia de servicios públicos (Disposiciones Especiales y Transitorias Letra E).

Con un criterio más general y comprensivo, desde la interpretación del principio general de Buena Administración (Art. 311 de la Constitución de la República) se ha incorporado una visión de la organización administrativa que no solo debe adecuarse a la Constitución y a la ley, así como a los principios que constituyen reglas de derecho, sino que además debe ajustarse a un modo de gestión en el que pasan a ocupar un lugar preponderante las denominadas “tres E” (economía, eficiencia y eficacia). Esta noción de la gestión de calidad se vincula íntimamente con este concepto de buena administración que:

31 Dr. Gutiérrez, Fulvio (2014) menciona: “el legislador volvió a omitir indicar quién fija el sueldo del alcalde y el de los concejales. A nuestro juicio en la nueva ley ha quedado claro que tales retribuciones personales deben ser incluidas en el Presupuesto Departamental” (pág. 23).

32 En relación a este punto, el Dr. Daniel H. Martins (2014) indicó: “Al eliminar la frase que los concejales ‘serán de carácter honorario’ a mi juicio se está violando la Constitución, porque esta establece que los miembros de las juntas locales serán honorarios (Art. 295)” (pág. 78). En otro sentido, se manifestó el Dr. Fulvio Gutiérrez (2014), quien a partir del cambio introducido en el Art. 11 el cargo de alcalde y/o concejal, podrá ser retribuido o podrá ser honorario.

33 Real Academia Española <http://dle.rae.es/?id=EPVwpUD>

supone adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer. Se trata de una nota propia de la función administrativa ya que la misma debe cumplirse de la forma más oportuna y más adecuada para la obtención de los fines objeto de la función pública [...] la Administración no puede ser sino buena; si no lo es, resulta ilegítima. Esa ilegitimidad radica en no hacer bien las cosas, es decir, en un actuar ineficaz (Delpiazzo, C. E., 2014, pág. 41).

Con similar criterio, se ha sostenido:

Ese hacer bien las cosas comprende tanto la correcta determinación de fines como la adecuada selección de medios para alcanzarlos. Es que, si no se determinan correctamente los fines, las cosas no se pueden hacer bien; pero si se determinan bien los fines y no se eligen los medios adecuados, no se puede alcanzar el fin debido. Por tanto, aun admitiendo que lo más importante es la determinación de los fines, no se puede desdeñar los medios para hacer las cosas bien (Durán Martínez, 2010, pág. 176).

A estos efectos, en forma general y recogiendo los aspectos mencionados, desde el derecho positivo relativo a la hacienda pública y la gestión de los recursos públicos, el TOCAF (en los artículos 1, 105, 115, 121, 122, 151, 162, 163 y 165) en el inciso segundo del artículo 1 señala: “Las disposiciones de la Contabilidad y Administración Financiera del Estado deberán aplicarse de acuerdo con prácticas de transparencia, celeridad y eficiencia, en base a las normas vigentes”.

En el ámbito vinculado al comportamiento debido del funcionario público, se erigen como principios generales la eficiencia y la eficacia, estipulándose que: “Los funcionarios públicos utilizarán medios idóneos para el logro del fin de interés público a su cargo, procurando alcanzar la máxima eficiencia en su actuación” (Art. 19 del decreto N.º 30/003) anexando a dicho precepto el principio de eficiencia en la contratación (Art. 20 del decreto N.º 30/003) que enlaza la obligación del funcionario de respetar los procedimientos de contratación con el ajuste de su actuar al cumplimiento de los principios contenidos en el artículo 149 del TOCAF.

Por lo tanto, en función de lo ya explicitado podemos sostener que la procura de la satisfacción del interés público³⁴ hacia cuyo objetivo se encuentra direccionada la Administración Pública y los agentes que la componen, deben ajustarse estrictamente al cumplimiento de principios mencionados, dejando por fuera la aplicación de las máximas tales como “el fin justifica los medios”.

Transitando desde lo general a lo particular, y sin perder de vista la aplicación transversal de las disposiciones mencionadas, debemos reconocer que la propia ley N.º 19.272 al establecer los principios cardinales del sistema de descentralización local (Art. 3) consigna dentro de los mismos: **“La prestación eficiente de los servicios tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes”** (numeral 2). Con similar criterio se fija que la administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal (Art. 7 numeral 3) deberá cumplirse en estricto apego a los **principios de eficacia y eficiencia** (Art. 12 numeral 4).

Por lo tanto, de conformidad con lo mencionado, debe concluirse que **resulta ineludible la remisión y aplicación de los principios mencionados en el ámbito local, tanto en materia de gestión de los recursos públicos como en relación al desarrollo de la función administrativa en general.**

3.3.2.5 Asignación de recursos y equidad

Dentro de la dimensión fiscal y más allá de lo relacionado en materia de financiamiento y gestión de los recursos públicos, corresponde analizar algunos aspectos vinculados a la **distribución de recursos y su incidencia en el desarrollo local**. El punto de partida de cualquier comentario debe tener como base el reconocimiento expreso de la **heterogeneidad de las entidades departamentales y locales aun cuando existe** un régimen jurídico general a todos los municipios, en cada departamento la autonomía presupuestal determina que existan diferentes situaciones o consideraciones en

34 Ver ley N.º 17.060, artículo 20.

materia de asignación de recursos para los municipios, debiéndose atender a cada programa presupuestal (Art. 19 de la ley N.º 19.272).

En el mismo sentido, cabe recordar que los municipios de Bella Unión, Río Branco y San Carlos, por el artículo 23 de la ley N.º 19.272 mantienen las facultades de gestión otorgadas oportunamente por las leyes que declararon su calidad de juntas autónomas y electivas.

En los casos mencionados en el párrafo anterior, a la hora de analizar el régimen jurídico vigente y la existencia o no de disposiciones que resulten aplicables en materia de distribución de recursos, debe tenerse presente lo previsto en las leyes que le otorgaron la calidad de juntas autónomas y electivas, y también lo previsto en el artículo 60 de la ley N.º 9.515³⁵ en lo pertinente.

Atendiendo a lo expresado por el Dr. Martins (2014, pág. 104), debemos señalar que la ley N.º 19.272 estableció una excepción al régimen general de los municipios al mantener las facultades de gestión de las anteriores juntas mencionadas, lo que determina tener presente los aspectos vinculados a la asignación de recursos, ante la preexistencia de disposiciones como el artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal (LOM).

En nuestra opinión, coincidiendo con el Dr. Martins (2014), el artículo 19 de la ley N.º 18.567 o posteriormente la ley N.º 19.272 no derogaron el artículo 60 de la ley N.º 9.515, encontrándose –sin duda– vigente para los casos de San Carlos, Bella Unión y Río Branco.

La vigencia de la disposición se sustenta en que la propia norma que crea el régimen de los municipios mantiene la vigencia de las disposiciones que le otorgaron la calidad de juntas autónomas y electivas, reconociendo sus facultades de gestión ampliada. Sobre este último punto, debemos indicar que la gestión ampliada tiene sustento constitucional en el artículo 288 de la Carta, sin perjuicio del régimen legal contenido en la LOM, a cuyos efectos las leyes

de creación se remiten. Si bien no existe una remisión expresa al artículo 60 de la ley N.º 9.515, puede compartirse que, en función del tenor del propio precepto y su aplicación a los casos a estudio, sustentar su derogación tácita supondría retacear las facultades de gestión que la propia ley pretende mantener.

En el mismo sentido, no debemos olvidar el ámbito subjetivo de aplicación que la norma prevé al decir que las juntas se “convertirán” en municipios. Dicha noción se integra con el término transformar, en donde se cambia de forma a algo, sustituyéndolo por otro de similar significación, manteniendo en este caso (por expresa disposición legal) la competencia legalmente asignada, en el ámbito de las facultades de gestión.

En base a lo expuesto, podemos concluir el artículo 60 de la ley N.º 9.515 se mantiene vigente, por tener su **ratio en la gestión ampliada** que en este caso y para las situaciones taxativamente indicadas el legislador a resuelto mantener expresamente, disponiendo la transformación o conversión de dichas juntas en municipios, manteniendo las facultades de gestión previstas (Art. 23).

Por lo tanto, al no producirse la derogación del régimen de actuación de las mismas, corresponde cumplir con la asignación de un mínimo porcentaje de recursos que se recauden en la jurisdicción de dichos municipios, que en este caso la norma establece en un 70%.

Esta conclusión parte de un análisis armónico y sistemático de las disposiciones vigentes, haciendo efectiva la noción de gestión ampliada que la propia ley excepcionalmente amparó.

Planteadas estas conclusiones, debemos atender la situación particular del **municipio de San Carlos**, ya que si bien el Art. 22 de la ley N.º 19.272 al remitirse a las facultades de gestión refiere a la ley N.º 16.569, debe tenerse en cuenta la vigencia del Artículo 2.º de la ley N.º 11.250 de 09.04.1949.

35 Artículo 60 de la ley N.º 9.515: "Las Juntas Locales darán cuenta igualmente del empleo de los fondos que les entregue el Intendente para servicios y necesidades locales. Sin perjuicio de los informes que en cualquier tiempo el Intendente solicite de ellas, cada año, antes del 31 de diciembre, le remitirán memoria sucinta de sus trabajos". La Intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de la Juntas Locales Autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúan.

La norma citada declaró a la Junta de San Carlos como autónoma, otorgándole las facultades de gestión previstas en los Arts. 36, 37 y 38 de la ley N.º 9.515, fijando, además, que la Intendencia debería poner a disposición de dicha junta **el 90% de las rentas que se produzcan dentro de su jurisdicción, para las necesidades y servicios de la misma.**

Con posterioridad, la ley N.º 16.569 de 28.08.1994 declaró electivos los cargos de dicha junta, derogando la ley N.º 11.250 en cuanto se oponga a la presente ley.

En atención a la propia redacción del texto anterior, entendemos que, al no existir oposición alguna entre ambas disposiciones, la previsión del artículo 2.º de la ley N.º 11.250 mantiene su vigencia, operando en tal sentido un régimen más amplio que el establecido en el artículo 60 de la LOM.

A partir de esta posición, entendemos que, en las instancias presupuestales departamentales, a la hora de asignar los recursos debería tenerse en cuenta lo previsto en las disposiciones analizadas, asignando al municipio de San Carlos el 90% de las rentas que se generen en su jurisdicción.

En este contexto no debe perderse de vista que cuando se habla de descentralización, entre varios factores, es necesario diagramar la necesaria transferencia de recursos. En este ámbito la referencia a la descentralización fiscal como vehículo para reducir las disparidades regionales ha sido objeto de diferentes estudios, existiendo evidencias de casos en los cuales frente a algunos contextos, se podrían generar efectos contrarios. En el trabajo *Descentralización Fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay* (Muínelo Gallo, Rodríguez Miranda, 2014, págs. 219-250), se señala entre otras consideraciones que el esquema de transferencias desde el gobierno central a los gobiernos departamentales no estaría diseñado para la reducción de asimetrías regionales, debiendo atender en cada caso a las previsiones del Presupuesto Nacional.

En cuanto a los municipios, la previsión contenida en la ley N.º 19.355 Art. 676, relativas al Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (FIGM) y su distribución, enmarca los criterios que emanan de la Comisión Sectorial de Descentralización (OPP, 2015), la cual determinó un conjunto de factores para hacer efectiva la distribución de los recursos procurando compensar o reducir inequidades entre los territorios así como atender a las condiciones en que un municipio debe gestionar el cumplimiento de sus cometidos.

Según el documento de referencia, la distribución de los montos considera no solo características o parámetros estructurales, sino que además los aspectos territoriales, socioeconómicos y demográficos, estableciendo una distribución progresiva que favorezca a los municipios de menor desarrollo y más carenciados.

Además de la forma de asignación, también debería ponderarse la futura incorporación de mecanismos de control específicos que verifiquen en cada caso que la remisión de recursos a través de los gobiernos departamentales efectivamente llegue a los municipios, aportando herramientas para que los concejos municipales puedan administrar e invertir efectivamente los mismos en los cometidos asignados, dotando al sistema de mecanismos que garanticen este aspecto.³⁶

4. Recomendaciones

Las presentes recomendaciones son el resultado del minucioso estudio realizado a lo largo de más de cinco meses de consultoría, y que tienen por finalidad operar como un insumo para la comprensión de la temática, así como servir de base para la futura toma de decisiones y la construcción de los cambios que el proceso de descentralización requiere.

Han sido seleccionadas en atención a cada una de las dimensiones analizadas en el presente estudio, sin perjuicio de las interrogantes plan-

36 Según las estadísticas elaboradas en el marco de la Evaluación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana realizada por la Cámara de Representantes, en relación a la asignación de recursos económicos, en las cuatro zonas del país, se planteó la necesidad de ejecutar con más celeridad las partidas presupuestales, dotar a los municipios de una potestad efectiva de ordenar gastos, analizar las formas en que llegan los recursos, etc. (pág. 73).

teadas a lo largo de todo el trabajo, dejando por fuera aquellos planteos que requieran modificaciones de orden constitucional.

Asimismo, se realizan algunos señalamientos de orden general que, por su transversalidad, tienen incidencia general en el marco de actuación analizado en el presente trabajo, dejando constancia asimismo, de que las siguientes apreciaciones han considerado las limitaciones o restricciones del presente estudio, que por su extensión no ha ingresado en el análisis particularizado de cada situación departamental y municipal, encontrándose fuera de su objeto el estudio de las reglamentaciones de funcionamiento, normas presupuestales departamentales, resoluciones específicas para cada municipio, entre otras.

4.1. Recomendaciones generales

A. En aras de dotar al sistema de la correspondiente seguridad jurídica y razonabilidad, ante la proliferación de modificaciones introducidas resulta necesario a nuestro criterio que, a través de los mecanismos legales, se adopte decisión definiendo la posición institucional de los concejos municipales, como elemento sustancial para la construcción e interpretación de todo el sistema.

B. En virtud de la heterogeneidad de situaciones relevadas, debe instarse a la aplicación integral de la ley, partiendo desde una visión objetiva y programática, avanzando en una amplia difusión de toda la información relativa al funcionamiento y organización de los municipios.

C. Impulsar a que cada gobierno departamental cuente con toda la información relativa al régimen aplicable a los municipios en forma accesible, organizada y actualizada, en el marco del cumplimiento de los principios de publicidad activa (ley N.º 18.381).

D. Profundizar y aumentar las instancias de capacitación de los diferentes actores locales en el ámbito del funcionamiento y organización de los municipios, como forma de reducir la brecha en la falta de conocimiento de los aspectos jurídico-institucionales básicos del sistema.

E. Avanzar hacia un análisis integral y pormenorizado del régimen aplicable a cada municipio a partir de los diferentes regímenes emanado de cada gobierno departamental, como forma de alcanzar una visión total del sistema que sirva como base para la toma de decisiones futuras.

F. Considerar la posibilidad de diseñar mecanismos de control dentro de la esfera de actuación administrativa de órganos con competencia nacional que tiendan hacia la efectividad en el cumplimiento de las disposiciones de la ley N.º 19.272.

G. Desarrollar un estudio pormenorizado de las disposiciones departamentales y municipales, ponderando su correlación con la Ley de Municipios y la Ley Orgánica Municipal.

4.2. Recomendaciones particulares

A) Dimensión funcional o administrativa

1. Avanzar en la profundización gradual del proceso de descentralización, priorizando la delimitación taxativa y diferenciada de las competencias municipales, procurando eliminar aquellos giros gramaticales confusos y generales, por postulados particulares y concretos.

2. Sería conveniente promover una instancia de modificación legislativa que procure armonizar las disposiciones relativas a la materia municipal y departamental frente las atribuciones y cometidos de los municipios.

3. Dotar de claridad al sistema en cuanto a la forma en que resultará operativa la gradualidad en el avance de la transferencia de atribuciones a los municipios, delimitando claramente la regla de derecho y el órgano competente.

4. Aclarar en todos los casos el alcance la normativa, especificando la regla de derecho que se encuentra alcanzada por el término “disposición”.

B) Dimensión fiscal

1. Seguir avanzando en el desarrollo de indicadores que permitan una equitativa distribución de los recursos económicos, adoptando meca-

nismos que permitan la efectiva asignación de los mismos y la respectiva rendición de cuentas pormenorizada.

2. Promover cambios en los procedimientos de planificación e iniciativa de los presupuestos municipales, garantizando la efectiva participación de los concejos municipales en el procedimiento.

3. Con base en los antecedentes relacionados, analizar la potencialidad que presenta la asigna-

ción mínima de porcentajes de recaudación en la jurisdicción del municipio, teniendo presente la heterogeneidad de los mismos.

4. En atención a los antecedentes existentes, promover la amplia difusión del marco aplicable en materia de ordenadores de gasto, instando al diseño de programas de capacitación en esta área.

Referencias bibliográficas

- Arezo Posada, Carlos (1995). “El legislador Departamental”, *La Justicia Uruguaya*, Tomo 111.
- Cagnoni, José Aníbal (2008). “Proyecto de Ley de municipios”, *Revista de Derecho Público* N.º 33, FCU. Montevideo.
- Cagnoni, José Aníbal (2008). “La Reforma de 1996 y ‘la autoridad local’”, en *Estudio Jurídicos en Homenaje al Dr. Daniel Hugo Martins*, FCU. Montevideo.
- Cajarville, Juan Pablo (2007). *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cajarville, Juan Pablo (2010). “Sobre el régimen legal de las autoridades locales y sus inconstitucionalidades”, *Revista de Derecho Público* N.º 38, FCU. Montevideo.
- Cajarville, Juan Pablo (1988). “Delegación de Atribuciones”, *Dos Estudios de Derecho Administrativo*. Montevideo: Editorial Universidad.
- Cámara de Representantes (2013). Repartido N.º 1261 octubre de 2013, Carpeta 2595/2013, Comisión Especial con fines legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización.
- Cassinelli Muñoz, Horacio (2009). “Derecho Público”, versión de las clases del curso de Derecho Público dictadas en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, actualizada al 30 de junio de 2009. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Cassinelli Muñoz, Horacio (1997). “Las Materias Departamental y Municipal (Art. 262, incs. respectivos)”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político - Serie de Congresos y Conferencias* N.º 16, Reforma Constitucional 1997, UCUDAL, págs. 123 y sigs.
- Correa Freitas, Rubén (2007). *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Tomo I, tercera edición. Montevideo FCU.
- Delpiazzo, E. Carlos (2005). (Coord.) *Régimen Jurídico de la Administración*. Montevideo: IMPO.
- Delpiazzo, E. Carlos (2008) (Coord.) *Estudios Jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*. Montevideo: FCU.
- Delpiazzo, E. Carlos (2011). *Derecho Administrativo General*, Vol. 1. Montevideo: AMF.
- Delpiazzo, E. Carlos (2014). “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*, N.º 10, pág. 41, disponible en <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/736/726>
- Diccionario de la Real Academia Española - www.rae.es
- Durán Martínez, Augusto. (2008). (Coord.) *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins*.
- Durán Martínez, Augusto (2010). “La buena administración”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, N.º 1, pág. 176. Montevideo: La Ley.

-
- Farinha Tacain, Fermín (2016). *La participación de los gobiernos departamentales en contratos o asociaciones desde una mirada municipal en Estudios sobre la Administración Uruguaya*, Tomo I, pág. 223 y sigs. Montevideo: FCU.
- Farinha Tacain, Fermín (2017). “El control de las Juntas Departamentales sobre los municipios”, en Dr. Felipe Rotondo (Coord.) *Control estatal sobre entidades públicas y las instrumentales de Derecho Privado*, págs. 365-371. Montevideo: FCU.
- Farinha, Fermín y Oviedo, María José (2017). “Algunas modificaciones introducidas por Presupuesto Nacional a través de la ley 19.355 al régimen de municipios (ley 19.272)”, *Revista de Derecho Público*, N.º 51. Jul, pág. 191-196.
- Gutiérrez, Fulvio (2004). *Gobierno Departamental*, pág. 47. Montevideo: FCU.
- Gutiérrez, Fulvio (2013). “Naturaleza jurídica de los municipios”, *Revista de Derecho Público* N.º 43, págs. 69/73. Montevideo: FCU.
- Gutiérrez, Fulvio (2014). “Nueva Ley sobre municipios”. *La Justicia Uruguaya*, Tomo 150.
- Jiménez de Aréchaga, Justino (1946). *La Constitución Nacional*, Tomo 4. Montevideo: Medina.
- Korseniak, José (2008). *Primer Curso de Derecho Público, Derecho Constitucional*, 4.ª edición actualizada, pág. 351 y ss.
- Labaure, Carlos (2008). “Novedades en materia de sociedades de economía mixta”, *Anuario de Derecho Administrativo* Tomo 15 (dic.) págs. 83-89.
- Lanziano, Washington (1996). *Estudios de Derecho Administrativo*. Segunda edición ampliada. Universidad de la República, Depto. de Publicaciones. Montevideo.
- Martins, Daniel Hugo (2006). *El gobierno y administración de los Departamentos*, Tomos I y II. Montevideo: Ingranusi.
- Martins, Daniel Hugo (2009). “Texto anotado y comentado de la Ley N.º 18.567 que creó los Concejos locales electivos en los gobiernos departamentales”, *Revista La Ley* N.º 6. Montevideo: La Ley.
- Martins, Daniel Hugo (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay – Análisis de la Ley 19.272 de 18 de septiembre de 2014 sobre municipios*. Montevideo: AMF.
- Martins, Daniel Hugo (2015). “Las nuevas atribuciones y cometidos de los municipios”, *Revista de Derecho Público* N.º 47, págs. 103/109. Montevideo: FCU.
- Méndez, Aparicio (1971). *La Teoría del Órgano*. Montevideo: Ediciones Jurídicas Amalio Fernández.
- Mokade, Karen (1999). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?, BID- ILPES. http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf
- Muinelo Gallo, Leonel y Rodríguez Miranda, Adrián (2014). “Descentralización Fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay”, *Estudios de Economía* Volumen 41 núm. 2.
- OPP (2015). Criterios para la distribución del fondo de incentivo a la gestión municipal aprobados por la Comisión Sectorial de Descentralización 12 de noviembre de 2015. http://www.opp.gub.uy/decimos/noticias/item/download/216_36794dd788ee158b43131348cc0a44b1

- Oroño, Abel (2012). *Talleres de formación para actores locales*, pág. 29. Congreso de Intendentes-AECID.
- Prat, Julio (1980). *Derecho Administrativo*. Montevideo: Alcali.
- Richino, Álvaro (2008). “El Régimen Jurídico de las Juntas Locales Autónomas”, en *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins*. Montevideo: FCU.
- Risso Ferrand, Martín (1989). *Descentralización territorial en Uruguay*. Montevideo: CELADU.
- Rotondo, Felipe, (2009). *Manual de Derecho Administrativo*. Montevideo: Ediciones Del Foro.
- Saravia, Matilde. “Aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Ley de Política Nacional de Aguas para la construcción de una visión integral del territorial”. Tesis Final de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Fadu-UdelaR.
- Saravia Antúnez, José R. (1986). “¿La gestión ampliada de las Juntas Locales es sinónimo de autonomía de gestión?”, en *Rev. Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, N.º 15, Montevideo.
- Sayagués Laso, Enrique (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tribunal de Cuentas del Uruguay, www.tcr.gub.uy
- Werner, Marjorie Raquel (2010). “Nueva Organización de los municipios”. Material inédito elaborado en el marco del Curso de Capacitación sobre municipios de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas.

