

Derecho Administrativo

EL REGIMEN MUNICIPAL URUGUAYO (*)

por ENRIQUE SAYAGUES LASO

Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo, Uruguay.

1.—**Planteo.**—En todos los países el gobierno municipal adquiere cada vez mayor importancia, a causa de un conjunto de circunstancias cuyo análisis exigiría demasiada extensión y excedería el alcance del tema.

Constatamos el hecho —que por lo demás es notorio— y la necesidad de estudiar comparativamente los sistemas de organización municipal en los distintos países, como procedimiento adecuado para esclarecer las similitudes y diferencias entre unos y otros, y las causas por las cuales el desarrollo de las instituciones municipales se ha orientado de diversa manera en países a veces semejantes.

Esa labor comparativa es doblemente útil tratándose de los países latinoamericanos, por las dificultades derivadas de la escasez de bibliografía a su respecto. De ahí el interés del tema incluido en la IV Jornadas Chileno-Uruguayas, para facilitar cuya discusión presentamos un esquema de la evolución del régimen municipal en el Uruguay y del sistema vigente.

2.—**La Constitución de 1830.**—Al surgir la República como país independiente, en 1830, la organización de las instituciones municipales ocupó la atención de los constituyentes. Dos tendencias se esbozaron ya en ese momento: una, que pretendía establecer un sistema de relativa autonomía; otra, que consideraba prematura dicha solución dadas las condiciones del país en esa época, prefirien-

do una organización centralizada. Predominó esta última, pero debió ceder algo a los partidarios de la primera.

Como consecuencia de esa solución transaccional, en cada Departamento se creó un Jefe Político, agente centralizado dependiente enteramente del Poder Ejecutivo Nacional, y a la vez se estableció una Junta Económica Administrativa, integrada por vecinos del Departamento, electos por voto popular directo. El primero tenía a su cargo todo lo gubernativo del Departamento; la segunda, una competencia un tanto vaga, pero que permitía interpretaciones distintas y hasta cierto punto expansivas (1).

La divergencia sobre el alcance del texto constitucional surgió de inmediato en el Parlamento, al considerarse inicia-

(1) El art. 126 establecía que el "principal objeto" de las Juntas será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos ramos; velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles".

El art. 127 agregaba que "todo establecimiento que pueda y quiera costear un departamento, sin gravamen de la Hacienda Nacional, lo hará por medio de su Junta Económica Administrativa, con solo aviso instruido al Presidente de la República".

(*) Trabajo presentado a las IV Jornadas Chileno-Uruguayas de Derecho Comparado, Santiago, 1963.

tivas tendientes a dictar una ley de organización de las Juntas. Pero éstas, no tuvieron andamio, al punto que recién en 1903 se dictó la primera ley verdaderamente orgánica.

Como observación importante cabe señalar que ya en esta primera etapa de organización de nuestro sistema institucional, aparece una de las características básicas del régimen local uruguayo: es un gobierno departamental, que incluye y a la vez desborda lo estrictamente municipal, es decir, el gobierno de los núcleos urbanos.

3.—**Evolución posterior.**—En los primeros años la situación general del país no permitió que las Juntas Económicas Administrativas desplegasen una actividad intensa. En el interior no había pueblos de importancia, las guerras civiles dificultaban el progreso, las comunicaciones eran insuficientes, etc. Después de 1850 el panorama comenzó a cambiar y cobró impulso el movimiento local, tanto en la capital como en los departamentos del interior.

A través de sucesivas leyes y decretos lentamente se fue desplazando, de las autoridades nacionales a las Juntas, una variedad de cometidos típicamente municipales, tales como la recolección de basura, el alumbrado público, la policía higiénica de los pueblos, el empedrado de calles, etc. (2).

Ese desarrollo de los gobiernos locales se acentuó a fines de siglo, sobre todo en la ciudad de Montevideo, que había crecido vigorosamente. Tal circunstancia puso aún más de relieve la falta de un estatuto orgánico para las Juntas Económicas Administrativas, que la sanción de diversas leyes dictadas para resolver determinadas cuestiones (ley sobre empedrado de calles, alumbrado a gas, etc.) no había logrado paliar.

De ahí que, ante el fracaso de algunas iniciativas parlamentarias tendientes a

lograr la sanción de una ley orgánica municipal, el Poder Ejecutivo procurase resolver la apremiante situación de la Junta de Montevideo, mediante la sanción de un Reglamento Interno para dicha Junta, aprobado por decreto de fecha 4 de diciembre de 1891.

Pero ese decreto desbordaba notoriamente el contenido de un Reglamento interno para las Juntas, que era lo único que podía dictar el Poder Ejecutivo conforme al art. 189 de la Constitución, y por ese motivo fue tachado de inconstitucional en muchos aspectos. Además, se refería sólo al Departamento de Montevideo, por lo cual la situación de las demás Juntas permanecía incambiada. Todo esto condujo a la sanción de la ley de Juntas de fecha 10 de julio de 1903, que fue un paso importante en la evolución del gobierno local de nuestro país.

Dicha ley otorgó a las Juntas una amplísima competencia en los asuntos locales, que prácticamente abarcaba todos los cometidos que normalmente competen a los gobiernos municipales, al punto que en ese aspecto muy pocas ampliaciones fue menester introducir posteriormente. Las Juntas, —cuya sede estaba en la capital del departamento—, tenían potestad reglamentaria y administrativa en los asuntos locales, es decir, los que interesaban al Departamento. Los pueblos de cierta importancia, fuera de la capital del departamento, eran contemplados en sus aspiraciones de gobierno municipal propio, mediante Comisiones auxiliares a las cuales se les confería algunas atribuciones, tipificando una desconcentración limitada en el plano local. El Poder Ejecutivo nacional mantenía importantes poderes de contralor, que le permitían vigilar y sustituir en ciertos casos las decisiones de la Junta, controlar la actividad de éstas, etc.

Cinco años después ese régimen fue modificado por la ley de fecha 18 de diciembre de 1908, que creó el Órgano Ejecutivo en el gobierno local, a cargo de un Intendente, designado por el Poder Ejecutivo Nacional. En el plano técnico administrativo la reforma fue un progreso porque distribuía las funciones

(2) Creo innecesario a los fines de este trabajo, la cita pormenorizada de esas leyes y decretos. Un análisis minucioso de la evolución de las Juntas en ese período, puede verse en Carlos María de Pena. *La Administración local en el Uruguay*, en *Jurisprudencia*, Colección Abadie, Santos, t. XVI, 1923, p. 650-721.

normativas y administrativas municipales entre la Junta y el Intendente; pero constituyó un retroceso político, pues en lugar de ser electo popularmente, los Intendentes eran nombrados y destituidos por el Poder Ejecutivo. Además, la creación de un órgano ejecutivo distinto y separado de la Junta, era inconstitucional.

4.—**La Constitución de 1917.**—La reforma constitucional de 1917, completada por la ley orgánica dictada con fecha 13 de noviembre de 1919, significó un nuevo avance en el reconocimiento de la autonomía municipal.

La Constitución, estableció en los arts. 130-142, las bases para la organización del "gobierno y administración locales": dispuso la creación de Asambleas Representativas y Consejos de Administración, integrados ambos por elección popular directa, que ejercerían —aunque no lo estableciera expresamente— las funciones normativas y administrativas en el ámbito local; otorgó potestad impositiva al gobierno local, con muy escasas limitaciones; suprimió casi completamente el contralor ejercido hasta entonces por las autoridades nacionales, etc.

Es necesario señalar que el constituyente se refirió al "gobierno y administración local", lo cual permitía que el legislador pudiera organizarlo prescindiendo de la circunscripción departamental, como hasta entonces, y lo hiciera sobre la base de los núcleos urbanos importantes (ciudades y pueblos), o sea el típico municipio. Pero el legislador de 1919 mantuvo la solución tradicional de **gobierno local departamental**.

La ley orgánica de 1919 precisó la estructura de los gobiernos locales conforme a las bases de la Constitución, y en muchos detalles siguió como modelo la organización del gobierno nacional. Además, por la forma apresurada como debió redactarse el proyecto, ante la inminencia de un acto electoral, se tomaron muchas disposiciones de la ley de 1903, sin adaptación suficiente, lo cual originó algunas dificultades e incluso errores de técnica legislativa. (3).

Durante la vigencia de la Constitu-

ción de 1917, amparados en su autonomía constitucional y en la potestad impositiva que les fue reconocida, los gobiernos locales continuaron desarrollándose vigorosamente.

5.—**La Constitución de 1934.**—La Constitución de 1934 mantuvo la autonomía de los gobiernos municipales, pero restringió su competencia en materia impositiva, para impedir un ejercicio excesivo de la misma.

En los Arts. 236-270 consagró las reglas fundamentales de organización de los gobiernos departamentales, en forma bastante detallada, precisando la estructura, competencia y normas de funcionamiento de sus órganos principales. La Junta Departamental ejercería la función legislativa y de contralor en la materia municipal (Art. 242), y el Intendente la función ejecutiva (Art. 241). Ambos órganos eran de origen electivo popular directo. Además, existirían Juntas Locales en las ciudades y pueblos de cierta importancia, que ejercerían función administrativa más o menos amplia, según los casos, en los asuntos relativos a su localidad.

En materia financiera los Gobiernos Departamentales no podían crear impuestos, para lo cual era menester ley nacional; pero se les atribuyó el 75% del producido de los impuestos sobre la propiedad inmueble de sus respectivos departamentos, podían fijar tasas y precios por servicios municipales (Arts. 256-258), y se entendió que podían establecer contribuciones de mejoras.

La ley orgánica de fecha 28 de octu-

(3) Por ejemplo, conforme a la letra y espíritu de los textos constitucionales, la ley debió atribuir a la Asamblea Representativa los Poderes típicos normativos en la materia municipal, y al Concejo Departamental la función administrativa. En cambio, se atribuyó a este último, en blick, la competencia que la ley de Juntas de 1903 atribuía a ésta, la cual ejercía simultáneamente las funciones normativas y administrativas porque era el único órgano local. En esa forma resultó desnaturalizada y confundida la separación de funciones que debió existir entre ambos órganos. Ese error de técnica legislativa aún perdura, porque en buena parte la ley de 1935 repitió las soluciones de la ley de 1919 (infra, N° 5).

bre de 1935, completó la organización local. El legislador recogió en su mayor parte las disposiciones de la ley de 1919, y en términos generales cabe decir que se limitó a modificarlas sólo en lo necesario para ajustarlas a la nueva Constitución.

La Constitución y la ley mantuvieron, e incluso acentuaron, la orientación de la Constitución de 1917 y la ley de 1919, en el sentido de eliminar casi totalmente el contralor de las autoridades nacionales sobre los gobiernos locales. Incluso se estableció un recurso jurisdiccional ante la Suprema Corte, que permitía a los Gobiernos Departamentales impugnar todo acto (legislativo, administrativo o judicial) que afectase su autonomía (Art. 243).

La reforma constitucional de 1942 modificó la organización municipal sólo en algunos detalles de la integración y funcionamiento de sus órganos en el plano político. Cabe señalar que, ante la ausencia total de contralor de las autoridades nacionales sobre los gobiernos locales, se estableció cierto contralor, en parte jurisdiccional y en parte administrativo, a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y mientras éste no se creara, de la Suprema Corte Suprema de Justicia.

6.—La Constitución de 1952.—Al reformarse la Constitución en 1952, el capítulo sobre Gobiernos Departamentales aumentó en extensión y alcanzó a 44 artículos (Arts. 262-306). Pero el régimen existente no sufrió modificaciones fundamentales, salvo en dos aspectos, uno político y el otro financiero.

En el aspecto político el órgano ejecutivo unipersonal, el Intendente, creado en 1934, fue sustituido por un Concejo, de origen popular, análogo al establecido en 1917. Esta modificación mantenía paralelismo en el plano nacional con la sustitución de la Presidencia de la República por el Consejo Nacional de Gobierno.

En el aspecto financiero se reconoció a los Gobiernos Departamentales competencia limitada en materia impositiva, especialmente respecto de la tendencia de la propiedad inmueble situada en el

Departamento. Se consagró, así, una solución intermedia entre las establecidas en 1917 y 1934.

Las normas constitucionales debían ser completadas por una ley orgánica, pues la ley de 1934 no correspondía ya a las nuevas disposiciones. A ese efecto el Poder Ejecutivo designó una Comisión Especial, la cual redactó un proyecto que adecuaba la organización municipal a las normas constitucionales, conforme a bases rigurosamente técnicas. El Poder Ejecutivo aceptó el proyecto y lo remitió al Parlamento en el año 1956, pero hasta ahora no ha sido sancionado (4).

Mientras tanto, en la práctica administrativa y en la jurisprudencia se aplican los textos constitucionales y la ley de 1935 en la medida en que ésta resulta compatible con aquellos. Tal situación no es recomendable y origina numerosas dificultades.

7.—Régimen vigente.—Competencia de los Municipios.—Los Gobiernos Departamentales existentes en nuestro país, 19 en total, uno en cada Departamento, tienen la competencia delimitada en la siguiente forma:

a) Actúan en el territorio del Departamento, ejerciendo sus atribuciones en todas las distintas ciudades, pueblos y villas existentes en el mismo, y también respecto de las zonas rurales.

b) Su competencia abarca toda la materia local (urbana o rural) pues tienen a su cargo el "gobierno y administración del Departamento" (Art. 262). Esa materia comprende, entre otros, los siguientes cometidos: las diversas policías municipales (de higiene y salubridad locales, de tránsito, edificación, espectáculos públicos, funeraria, etc.); la viabilidad departamental en todos sus aspectos; los servicios públicos locales (alumbrado público, barrido y limpieza de calles, recolección de basuras, sanea-

(4) La Comisión Especial, que me correspondió presidir, presentó el proyecto acompañado de un comentario explicativo de cada uno de los artículos. El proyecto y su comentario fue publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, Montevideo, 1957, t. 7, N° 4, p. 899-1035, y además se editó una separata.

miento, transporte colectivo de pasajeros, etc); regular e impulsar el desarrollo de la vivienda económica, los espectáculos públicos y el abasto de las poblaciones; y las demás actividades que sean de naturaleza local.

c) En la materia local los Gobiernos Departamentales tienen **poderes de legislación y administración**, sin que exista la menor duda a ese respecto (Arts. 273 y 274 de la Constitución).

La delimitación de esa competencia, para distinguirla de la competencia de los órganos nacionales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), ofrece algunas dificultades, que no son insalvables. (5).

8.—Organos de los Gobiernos Departamentales.—Los órganos básicos de los Gobiernos Departamentales, previstos expresamente en la Constitución, son la Junta, el Concejo y los Concejos Locales.

La Junta Departamental se integra por elección popular directa, está compuesta de 65 miembros en Montevideo y 31 en los demás Departamentos, se renueva cada cuatro años, y los cargos son honorarios (Art. 253, de la Constitución); ejerce las "funciones legislativas y de contralor en el gobierno departamental" (Art. 273); por consiguiente le compete, entre otras atribuciones, dictar los decretos (leyes municipales) y resoluciones que crea convenientes, sancionar el presupuesto municipal, crear impuestos, contribuciones de mejoras, tasas y precios, otorgar concesiones de servicios públicos, etc. (Art. 273).

El Consejo Departamental se integra por elección popular directa, se compone de siete miembros en Montevideo y de cinco en los demás Departamentos, se renueva cada cuatro años, y los cargos son rentados (Arts. 266s.); ejerce "la función ejecutiva en el Gobierno Departamental" y por consiguiente le compete, entre otras atribuciones, dictar los reglamentos y resoluciones que estime conveniente, proyectar el presupuesto

municipal, designar y destituir a los funcionarios de su dependencia, etc. (Art. 274).

La Junta y el Concejo tienen su asiento en la capital del Departamento.

Los Concejos Locales son el órgano ejecutivo municipal en las poblaciones, fuera de la capital, que tienen cierta importancia y reúnen determinados requisitos. Su competencia es variable. En principio los Concejos Locales tienen poderes de administración limitados, dentro de su circunscripción. Tipifican una desconcentración administrativa reducida, dentro de la persona pública departamental. Pero la ley puede ampliar su competencia, atribuyéndoles amplios poderes de administración en la localidad, y aún estableciendo que sus integrantes serán electos popularmente. Se les denomina Concejos Autónomos (Arts. 287 y 288).

Como puede apreciarse, el órgano legislativo es único, para todo el Departamento. En cambio, puede haber más de un Concejo con competencia variable, que ejercen la función administrativa municipal en los respectivos núcleos urbanos.

9.—Régimen financiero.—Los Gobiernos Departamentales tienen cierta autonomía financiera, consagrada en forma expresa en la Constitución. Conforme al Art. 297, los recursos que pueden establecer mediante decreto de la Junta, es decir, acto legislativo municipal, son los siguientes:

a) Impuestos sobre la tenencia de la propiedad inmueble situada en el Departamento, con excepción de los adicionales (6), sobre los terrenos baldíos y edificación inapropiada, y algunos otros de menor importancia (7);

(5) A ese respecto puede verse la versión mimeográfica de mi **Curso de Derecho Administrativo**, segundo año, publicada por el Centro de Estudiantes de Derecho, Montevideo, 1956, p. 789-806.

(6) No son fuentes de recursos municipales los impuestos que gravan los otros aspectos de la propiedad inmueble, por ejemplo: la transmisión de los bienes por acto entre vivos o por causa de muerte, la plus valía en ocasión de la enajenación del inmueble, el ausentismo del propietario, la concentración de la propiedad en una sola mano, etc. Estos impuestos continúan en la órbita nacional.

(7) Estos otros recursos, de menor importancia, están mencionados también en el art. 297 de la Constitución.

b) Contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales;

c) Tasas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios municipales, y las contribuciones a cargo de empresas concesionarias de las mismas.

Los Gobiernos Departamentales poseen también amplia competencia presupuestal, pues el presupuesto municipal se aprueba por sus propios órganos, mediante decreto de la Junta Departamental, previa iniciativa del Concejo e informe del Tribunal de Cuentas.

El contralor de la actividad financiera municipal está a cargo del Contador del Municipio, en el plano interno, y además existe la fiscalización del Tribunal de Cuentas, órgano de contralor financiero de todos los entes públicos.

10.—Recursos administrativos y jurisdiccionales.—Existen numerosos recursos en el ámbito municipal, tendientes a permitir el más eficiente contralor de la actividad de sus órganos.

En primer lugar, los recursos administrativos, que se tramitan ante la propia administración municipal, fundados en razones de conveniencia o de legalidad, que pueden interponer las personas afectadas por las decisiones de los órganos de aquella; en segundo término, la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y en ciertos casos una acción ante el Poder Judicial, ambos cuando los recursos administrativos han resultado infructuosos.

Además, se puede recurrir ante el Poder Legislativo contra algunos actos municipales, cuando son contrarios a derecho (Art. 303).

También cabe el **referendum** popular para impugnar los decretos de las Juntas (Art. 304).

Finalmente hay que mencionar el recurso por violación de la autonomía, ante la Suprema Corte de Justicia, que puede entablar cualquier órgano del Gobierno Departamental, en todos los casos en que se lesione la autonomía municipal (Art. 283).

11.—Consideraciones generales.—Habiendo explicado las líneas generales del régimen municipal uruguayo, cabe formular algunas conclusiones al respecto.

La primera característica a señalar es que el régimen no es propiamente municipal, es decir, gobierno de los núcleos urbanos por sí mismos, sino un régimen de gobierno local, cuyos límites especiales está dado por el territorio de los Departamentos. En esa forma cada Gobierno Departamental comprende todas las ciudades y pueblos existentes dentro de su jurisdicción y las zonas rurales en cuanto a los intereses locales.

Esa característica limitó la cantidad de entidades locales, pues sólo hay 19 departamentos; pero paralelamente hizo que estos alcanzasen mayor importancia y recursos financieros suficientes. Si cada núcleo urbano hubiese constituido un Municipio autónomo, se habría reproducido en nuestro país el panorama tan frecuente —incluso en países mucho más desarrollados y con mayor densidad de población— de la pléyade de Municipios pequeños, de ínfima importancia, que carecen de los medios necesarios para organizar los servicios locales más imprescindibles (8). En cambio, teniendo una base territorial extensa y con una población relativamente numerosa, nuestros Gobiernos Departamentales pudieron desarrollarse con bastante eficacia (9).

A mi juicio, ésta es la nota más destacada, que establece una sensible diferencia con otros sistemas latinoamericanos.

12.—Continuación.—La segunda característica importante, es que el gobierno local uruguayo tiene amplia base

(8) Sobre este particular, respecto de ese problema en España, puede verse: Conde Montes. **La cooperación a los servicios municipales y el problema de los pequeños Municipios**, en Revista de Estudios de la Vida Local, t. 21, Nº 122, p. 162s.

(9) Sin embargo, algún servicio típicamente, como el de saneamiento sólo cumple el Gobierno Departamental de Montevideo, y ha tenido que quedar en manos de la autoridad nacional en cuanto a los departamentos del interior.

constitucional y los textos incorporados progresivamente a las diversas constituciones aseguraron el desarrollo de las autonomías locales, colocándolas por encima de los intereses políticos circunstanciales.

El intervencionismo arbitrario de las autoridades centrales, a través del Poder Ejecutivo o mediante actos legislativos del Parlamento Nacional, tan frecuente en otros países, quedó definitivamente descartado con la Constitución de 1917, y las posteriores reformas constitucionales ratificaron y ampliaron esa solución.

En tercer término, debe señalarse que la autonomía municipal se afianzó también muy eficazmente al atribuirse a los gobiernos departamentales el ejercicio

de la función legislativa en la materia municipal, solución consagrada a texto expreso en 1934, y cierta competencia en materia tributaria, que les permitió una razonable autonomía financiera.

El régimen resultante no es perfecto y puede ser mejorado. Pero los defectos que se notan no se refieren a su organización en el plano jurídico, sino a los aspectos políticos de su integración y funcionamiento, que con frecuencia afectan la eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales.

Pero esos defectos no son exclusivos de la administración local, pues alcanza también el ámbito de la administración nacional, y sólo pueden superarse mediante una mayor cultura política y administrativa.

“TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS”

Síntesis de la Legislación Norteamericana

por EDUARDO SFEIR SFEIR

Generalidades

a) **Su importancia:** En los Estados Unidos de Norteamérica, desde que se creó “La Comisión de Comercio Entre Estados”, organismo que reglamenta el comercio entre todos los Estados que integran la Unión, y muy especialmente desde 1933, ha aumentado en forma considerable el número de los tribunales administrativos, ya sea en forma de Consejos, Comisiones, Juntas, Fiscalías, etc. Su aumento considerable se debe, en gran parte, a la imperiosa necesidad de su existencia, precipitada por la complejidad de la vida moderna y por la incapacidad del Poder Legislativo y del Poder Judicial, en sus tribunales ordinarios, de resolver estos problemas.

A.—Ventajas sobre los tribunales ordinarios: Los tribunales administrativos poseen marcadas ventajas sobre los tribunales ordinarios. Ellas son principalmente:

- 1.—Flexibilidad.
- 2.—Rapidez en las decisiones o fallos.
- 3.—Mayores conocimientos técnicos.

B.—Ventajas sobre el Legislativo: También tienen serias ventajas respecto del Poder Legislativo. Ellas son principalmente:

- 1.—Inmunidad frente a influencias políticas.
- 2.—Mayor capacidad en asuntos técnicos.
- 3.—Mayor flexibilidad.

C.—Críticas a los Tribunales Administrativos: Por su parte, los tribunales han sido objeto de duras críticas y ataques. Entre los principales se ha dicho: 1) Que violan el principio constitucional de la separación de poderes; 2) se les