

DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA EN CUESTIÓN DE MUNICIPIOS

SOMERO CONTEXTO

Desde el precepto constitucional en la Disposición Transitoria Letra Y), al decir “*Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287...*”, resulta claro que con la remisión formulada habrá de reposar en las Leyes todo lo atinente a Municipios, dentro del marco que la misma Carta establece.

Para anticipar la jerarquía con que debe asistirse a una correcta relación entre la construcción institucional de los Municipios con el accionar legislativo a su respecto, al establecer la necesidad de estas intervenciones y del cuidado en ello, vale referir al pensamiento de un Maestro civilista cuando ha dicho que en esto “*...en el Uruguay siempre son de temer...*”.¹

Ya en una lectura desde la docencia constitucional, vertida en nota periodística, lo anterior puede situarse en “*El caos de nuestra técnica legislativa*”.²

Para ingresar a la alternativa en la necesidad de tal intervención legislativa, vista en perspectiva a definirla como eventual, o bien necesaria, para centrar el enfoque a lo que interesa plantear, luego de la instancia legislativa inicial resulta imperioso enseguida considerar la cuestión atinente a oportunidad en que se transite por complementarias instancias, en especial la derogación de normas legales, y también reglamentarias.

PRIMARIA CONSIDERACIÓN

Empezando por la esencial perspectiva del lenguaje, la Real Academia Española establece para el verbo “*derogar*”, la acepción de dejar sin efecto una norma vigente.³

Por su parte el Maestro Couture, por “*derogación*”, establece “*Abrogación, revocación; acción y efecto de suprimir la vigencia de una norma anterior*”, y de su etimología concluye en “*dejar sin efecto una ley actual*”.⁴

Luego, por otros diccionarios jurídicos se establecen significación más particularizada: “*Literalmente, derogar significa dejar sin efecto o suprimir*

¹ Gamarra, Jorge: *Responsabilidad civil médica*, Tomo 2, pág. 84, FCU (1ª Ed. 2001)

² Gutiérrez, Fulvio <http://www.diariocambio.com.uy/index.php?id=57207>

³ <http://dle.rae.es/?w=derogar>

⁴ Couture, Eduardo J. – “*Vocabulario Jurídico*”, Ed. De Palma (6ª reimposición 1997, Bs.As.)

parcialmente una ley; pero, comúnmente, se usa como sinónimo de abrogar o suprimir la ley en su totalidad. Derogación, entonces, es el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente. (V. ABROGACIÓN).”⁵

Según previsión de la Ley 19.272⁶ en vista la palabra “*Derógasen*”, que menciona el artículo 29, debe decirse que no es posible dar con la misma en el indicado diccionario de la RAE, pues no establece tal modo en conjugar el verbo en cuestión⁷. Sin embargo, soslayado ello, el sentido es claro y básico en que con dicha previsión el alcance jurídico pretendido se encamina al alcance referido ut supra.

Ahora bien, para que una norma se derogue ello presupone su existencia. Desde tal necesario encuadre debe anotarse que mal puede indicarse artículos 26, 27 y 28 en la Ley 18.567⁸ cuando ésta no los contiene con tal indicación. Resulta cierto que leyes posteriores a la recién indicada establecieron la agregación de normas a la misma, pero no responde a una correcta técnica legislativa, en ocasión de derogar, entenderlas comprendidas en una numeración correlativa, cuando por su vez también se derogan en modo expreso a las que resultaron fundamento de normas agregadas, aunque no numeradas. Debe verse está indicada la derogación que realiza el mismo artículo 29 de la Ley 19.272 de las Leyes 18.644⁹ y 18.665¹⁰, por lo que así estaba todo comprendido, sin necesidad de adicionar artículos propiamente inexistentes.

NORMAS QUE SUCUMBEN

El multicitado artículo 29 al derogar los artículos 24 y 25 de la Ley 18.567 debe decirse que habría subsumido en un limbo existencial a ochenta y seis Municipios.

⁵ Ossorio, Manuel - Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales (1ª Ed. Electrónica, Guatemala) https://conf.unog.ch/tradfraweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf

⁶ “*Modificase las disposiciones de la Ley 18.567 de 13 de setiembre de 2009, sobre descentralización y participación ciudadana.*”, 18/setiembre/2014 – D. O. N° 29.054 (25/setiembre/2014).

⁷ <http://dle.rae.es/?id=CHr8Ygx>

⁸ “*Descentralización política y participación ciudadana – Normas*”, 13/setiembre/2009 – D. O. N° 27.838 (19/setiembre/2009).

⁹ “*Descentralización territorial y participación ciudadana – Modificación de la Ley N° 18.567*”, 12/febrero/2010 – D. O. N° 27.922 (22/febrero/2010).

¹⁰ “*Alcaldes y Concejales – Se establece el régimen de sus incompatibilidades e inhibiciones*”, 7/julio/2010 – D. O. N° 28.017 (15/julio/2010).

Para comprender el alcance de ello debe verse que por artículo 28 de la misma ley también se formula derogación de normas, pero en modo diferido en el tiempo.

Desde la perspectiva en que formula su enunciado debe concluirse que los artículos 7, 11, 12, 17, 19 y 20 de la Ley 18.567 se mantuvieron vigentes en su aplicación para los gobiernos municipales electos en el año 2010. Luego, viendo que el artículo 29 no realiza tal especificación de vigencia y derogación en modo diverso en el tiempo, debe entenderse que lo allí derogado lo es desde el vigor de la norma en cuestión. La Ley 19.272 fue publicada en el Diario Oficial el 24 de setiembre de 2014, por tanto, rige desde el 4 de octubre de 2014 y, al decir del artículo 1° Código Civil, desde esa fecha deben ser ejecutadas todas sus disposiciones, menos los mencionados artículos 7, 11, 12, 17, 19 y 20.

Los ya indicados artículos 24 y 25 de la Ley 18.567 referían a las instancias para la “*instalación*” de Municipios, dando diferentes referencias para las elecciones municipales de los años 2010 y 2015. Pues bien, aunque se tiene presente que “*Las leyes no tienen efecto retroactivo*” (artículo 7° Código Civil), lo jurídicamente cierto es que se derogó esa “*instalación*”, la establecida en el año 2010 y la prevista hacia el 2015, para la cual diversos gobiernos departamentales ya habían desarrollado el preexistente esquema legal.¹¹

La nueva instancia para ello resulta ser la prevista en el artículo 24 de la Ley 19.272, reflejada en sí misma como inaplicable. En efecto, diciendo que los gobiernos departamentales debían dar cumplimiento al procedimiento que indica antes de los dieciocho meses previos a la siguiente elección departamental, si se repasa la fecha de aprobación de la norma y se coteja en el calendario con la de siguiente instancia electoral, de menos de ocho meses, aquel período no se verifica como cierto. Así las cosas, las interrogantes son, desde el 4 de octubre de 2014 bajo qué régimen legal quedaron establecidos los Municipios electos en el 2010, cuya “*instalación*” fue derogada al ser aprobada la Ley 19.272, y bajo qué esquema o procedimiento resulta establecido el régimen para la “*instalación*” de Municipios en el año 2015 cuando sus instancias de procedimiento no eran pasibles de aplicarse.

¹¹ Artículos 4° y 11° Decreto N° 11 Junta Departamental de Cerro Largo, 22/marzo/2013 (D. O. N° 28.695, 16/abril/2013); Decreto N° 14 Junta Departamental de Colonia, 22/marzo/2013 (D. O. N° 28.701, 25/abril/2013); Decreto N° 6 Junta Departamental de Florida, 15/marzo/2013 (D. O. N° 28.775, 12/agosto/2013); Decreto N° 3.094 Junta Departamental de San José, del 22/marzo/2013.

ENMIENDA ALTERNATIVA

A la última pregunta se le puede situar una respuesta con rango legal, pero ello no conduce a necesariamente entender se haya actuado conforme a derecho.

El artículo 1° de la Ley 19.319¹² inicia diciendo “*En el marco de lo establecido por el artículo 24 de la Ley N° 19.272...*”, pero como viene de verse el mismo resultaba primariamente inaplicable en la previsión de su primer inciso, por lo que la misma norma pasa a desarrollar el acto de imperio dado por el inciso segundo, aunque propiamente los gobiernos departamentales no pudieron cumplir lo que les era imposible. Además, estando a la fecha en que corresponde tener por aprobada la nómina, según última oración del mismo artículo 24, que pauta un plazo de 30 días, resulta que la “*instalación*” de Municipios debería darse por cierta, o sabida de acaecer, en veintitrés nuevas localidades recién el 26 de abril, o sea sólo dos semanas antes de las elecciones del 10 de mayo de 2015. Si la cuestión tuviera por referencia la publicación de tal norma, la Ley 19.319, ese conocimiento público acaece aún en menor tiempo.

En verdad resulta complejo comprender cómo la Corte Electoral se ajustó a derecho para “*organizar*” el acto electoral. Es cierto que dicha autoridad tenía el cometido para entender en todo lo atinente a los actos y procedimientos referentes a las elecciones de los Municipios, conforme artículo 27 de la Ley 19.272, y esto lo ratifica el artículo 3° de la Ley 19.913. Pero exige especial análisis su obrar, cuando transita en especial por dos de sus normas que la misma Corte aprueba.

La primera es la Circular N° 9458, del 10 de febrero de 2015, que por inciso segundo de su artículo 2° al referir a los Municipios donde se celebrarán elecciones el 10 de mayo de 2015 dice que serán los que se indiquen en el complemento de esa reglamentación que apruebe oportunamente la misma autoridad, en atención a lo dispuesto por la Ley 18.653 y de acuerdo con lo establecido en inciso tercero del artículo 1 y por artículo 24 de la Ley 19.272. Con su primera indicación normativa, que es la ley sobre “*Municipios y distritos electorales*”, se establece certidumbre sobre ámbitos de aplicación; con las segundas referencias jurídicas se pasa a la incertidumbre del derecho a emplear.

¹² “*Aprobación de la nómina de Municipios y distritos electorales*”, 27/marzo/2015 – D. O. N° 27.838 (29/abril/2015).

Entonces, la Corte Electoral aprueba el complemento reglamentario por su Circular N° 9496, del 24 de marzo de 2015, según acuerdo celebrado el día 20, con la que resuelve hacer saber de los Municipios donde se celebrarán elecciones el 10 de mayo de 2015, a cuyos efectos estará a “...*la designación utilizada en el proyecto de ley sancionado el 18 de marzo de 2015 por el Poder Legislativo...*”. Así, desde la antes dicha incertidumbre pasan a ser diversas las cuestiones necesarias en ser advertidas. La primera, que de modo ciertamente asumido la autoridad electoral toma como referencia una norma en vías de aprobación, que resultó después promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de marzo, aunque su aprobación en el Parlamento no se localiza en su web institucional.¹³ Pero más relevante resulta ser, especialmente, la inclusión de establecer autoridad local en veintitrés localidades que a la fecha del 24 de marzo no estaban teniendo referencia de existencia cierta con base en norma jurídica específica y vigente, que fue muy posterior.

Sin perjuicio de lo precedente debe anotarse que el contenido de la Ley 19.319 es casi similar a lo establecida en su oportunidad por la Ley 18.653¹⁴, definiendo los distritos electorales de los mentados ochenta y seis Municipios. Ahora bien, esta última norma no fue derogada por la Ley 19.272 pero debe entenderse termina siendo suprimida tácitamente por la Ley 19.319 pues tratan de lo mismo, circunstancia que confluye en la interrogante a que si se debió adoptar ésta es porque todo el sistema legal de “*instalación*” del año 2010 estaba derogado, desde el indicado artículo 29 con efecto ya señalado. Con eso la primera pregunta en parte final del apartado precedente conduce a la respuesta de establecer un vacío institucional, al menos en el plano del derecho.

INSTITUCIONALIDAD REANIMADA

Lo antes explicitado no comprende a las autoridades locales de Río Branco, San Carlos y Bella Unión, pero tal rescate que les otorgaría certeza existencial de su institucionalidad, igualmente no deja de escatimar sorpresa en la construcción jurídica.

Se asiste a una derogación que literalmente recompone por un instante el estatuto de sus autoridades locales, que ya antes había sido derogado.

¹³[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion\[min\]=&Ly_fechaDePromulgacion\[max\]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=2](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=&Ly_fechaDePromulgacion[min]=&Ly_fechaDePromulgacion[max]=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext=&page=2)

¹⁴ “*Municipios y distritos electorales*”, 15/marzo/2010 – D. O. N° 27.940 (19/III/2010).

En efecto, por artículo 22 de la Ley 18.567 se convirtieron en Municipio las entonces Juntas Locales Autónomas y Electivas en aquellas localidades. Entonces, con ello, este estatuto pasó a ser parte de su historia institucional. Pero por el artículo 29 de la Ley 19.272 se deroga en forma expresa tal norma, y en una proyección que se gesta desde la nada –pues las Juntas Locales Autónomas y Electivas de esas localidades no existían desde el año 2010– resulta que por artículo 23 de la misma Ley 19.272 se las reanima y en el mismo instante se las convierte nuevamente en Municipio.

Construcción jurídica, o reconstitución, por demás extraña.

Aunque precisamente esta composición final no termina afectando a la institucionalidad de esos Municipios, al repasarse toda la formulación de la norma es que se instala la indicada referencia de limbo existencial de los otros Municipios “*instalados*” en el año 2010, que en verdad sólo hubieren merecido un artículo que los ratificara.

REPROBACIÓN DE NORMAS DEPARTAMENTALES

El artículo 30 de la Ley 19.272 comienza diciendo, “*Los Concejos¹⁵ Municipales presentarán dentro de los treinta días de su instalación en el año 2015 a la Junta Departamental respectiva un proyecto de reglamento de su funcionamiento*”.

Siendo una norma que insumió deliberación en sesiones del ámbito parlamentario entre octubre de 2013 y septiembre de 2014, en particular con el tratamiento en la “*Comisión especial con fines legislativos de asuntos municipales y de descentralización*” de la Cámara de Diputados, resulta válido preguntarse si durante ese tiempo no se consideró la multiplicidad de normas departamentales ya antes sancionadas al respecto, entre diciembre de 2009 y abril de 2013, o sea todas aprobadas antes de la Ley 19.172 y por ende no viéndose al respecto –propiamente– un vacío normativo.

No es intención en esta presentación inundarla con la indicación de dichas normas, cuyos textos ya han sido objeto de recopilación¹⁶, pero referirlas conduce a intentar

¹⁵ En normativa sobre Municipios es la única ocasión que en modo repetido se lee esta denominación.

¹⁶ Gil de Vargas, Braulio - “*Descentralización política y participación ciudadana – Compilado de normas nacionales y departamentales*” – Diputación de Barcelona, Congreso de Intendentes, ART/PNUD (2013)

establecer el porqué de su desconocimiento. Las mismas fueron aprobadas por los órganos del primer nivel de dieciséis gobiernos departamentales, autoridades cuya participación por su vez está pautada en la norma inicialmente referida. No puede pretender marcarse diferencia de valor el advertir que se promueva propuestas desde cada Municipio, pues el inciso segundo del mismo artículo destierra toda posibilidad de autonomía reglamentaria desde la autoridad local, cuando dice que la Junta Departamental podrá aceptar o no el propuesto, y hasta aprobar un reglamento de carácter general. Entonces, no se entiende por qué la ley faculta a los órganos de los gobiernos departamentales desarrollar un cometido que ya les era propio y en el 85% de tales ámbitos se había aprobado la correspondiente norma. La única salvaguarda estaría dada si el articulado de la nueva ley contribuyera a posibles reformulaciones, pero no se revela contenido útil con tal alcance.

REVOCACIÓN DE AUTORIDAD LOCAL POR NORMA DEPARTAMENTAL

El inciso final del mismo artículo 30 indica lo que esa reglamentación debe contener, primariamente refiriendo a aspectos instrumentales o propiamente de funcionamiento. Pero la previsión culmina con la alternativa en que se puede establecer la pérdida del cargo obtenido mediante elección directa de la ciudadanía, pues dice debe estar indicada en vía reglamentaria “...*la cantidad mínima de faltas injustificadas a las sesiones ordinarias del Concejo que podrá motivar, previa notificación, considerar la renuncia tácita del Concejal que superase ese número, lo que provocará la inmediata convocatoria de su suplente*”.

Desde esta previsión las disquisiciones pueden ser extensas, pero resultarán acotadas al sólo efecto de dejar alertado lo que puede resultar de imperativo análisis en la eventualidad que esto se despliegue. Se asume no resulta sencillo realizar un preciso relevamiento en qué casos se ha adoptado norma departamental al respecto, desde que no está establecida la preceptividad en su publicación en el Diario Oficial. Pero igualmente, ante aquel imperativo legal, se ha podido verificar en ámbito de tres gobiernos departamentales ello ha tenido consagración normativa. Ha sido establecida previsión en artículo 6° del Decreto N° 21 de la Junta Departamental de Tacuarembó, del 10 de septiembre de 2015; por artículo 13 del Decreto N° 3119 de la Junta

Departamental de San José, del 5 de octubre de 2015; y en artículo 7° de Decreto de la Junta Departamental de Soriano, de octubre de 2015. Dichas normas discurren en presupuestos diversos, pero la cuestión no justifica su actual análisis, debiendo indicarse que no se tiene conocimiento de la eventual efectiva aplicación de tales previsiones.

Lo trascendente, que primero debe tenerse presente, es que la elección para estos cargos de autoridad local es cuestión o previsión de rango constitucional. Por ende, una primaria perspectiva sitúa en requerir norma de igual rango para establecer la pérdida del mismo. Luego, entendiendo esto es materia electoral, según previsión constitucional para resolverse estas cuestiones debe ser por ley con mayorías especiales. Aunque la Ley 19.272 las haya tenido, no se advierte que tenga soporte constitucional así disponerlo, y que por ley se traslade al ámbito de normas departamentales establecer tal consecuencia estatutaria para las autoridades locales. Menos compone acierto cuando no parece sencillo ver en un Estado unitario, que en esta cuestión puedan resultar situadas diecinueve soluciones diferentes, al menos, o hasta ciento doce, nada menos que para la pérdida de un cargo al que se fue electo por la ciudadanía.

COLOFÓN NECESARIO

Véase que además de las seis normas legales citadas, en el período setiembre 2009 a diciembre 2016 se aprobaron otras dos que abordan temática municipal, las Leyes 18.659¹⁷ y la 19.355¹⁸, en tránsito legislativo quitado de elogios.

Debe entenderse, desde las referencias normativas precedentes, se asiste a un desajuste en el marco normativo que resulta conformado en la construcción institucional de los Municipios en Uruguay.

Desde el ámbito legislativo en diversas otras cuestiones se tiene dado desarregles que han conducido a acciones de inconstitucionalidad, haciendo ingresar al Poder Judicial en innecesarias conflictividades respecto a los roles de los distintos Poderes del Estado. En estas cuestiones no resultaría del caso, aunque pueda opinarse que sí, por lo cual ante

¹⁷ “Alcalde – Se dispone que lo será el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial que resulte electo”, 26/abril/2010 – D. O. N° 27.966 (4/mayo/2010).

¹⁸ Artículos 504, 682 y 683 “Presupuesto Nacional de Gastos, Sueldos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019”, 19/diciembre/2015 – D. O. N° 29.366 (30/12/2015)

la disyuntiva en proponer una nueva intervención legislativa quizá ello igualmente no resulte la mejor indicación.

Sumado a otros contenidos que las mismas leyes sobre Municipios han motivado en su perspectiva y proyección, en verdad debería decirse que la cuestión requeriría ser asumida desde una adecuada construcción constitucional, aunque esta perspectiva siempre rechina por lo que implica componer y luego movilizar para su aprobación. Pero es la interrogante válida en dejar formulada, para que en la norma constitucional se sienten las bases ciertas, y en lo que se difiera a decisión legislativa ello resulte potestad y ámbitos debidamente precisados. Así como se ha asistido a reformas constitucionales que se situaron en el abordaje de cuestiones específicas¹⁹, la materia institucional que permita definir todo lo atinente a Gobiernos Departamentales y Municipales debería seguir ese camino.

Noviembre de 2016

¹⁹ Plebiscitos de 26 de noviembre de 1989 (Reforma jubilatoria) y 31 de octubre de 2004 (Reforma del agua).