

CONGRESO DE INTENDENTES: POSICIÓN INSTITUCIONAL Y LEGITIMACIÓN PARA COMPARECER EN JUICIO

Natalia Veloso Giribaldi*

RESUMEN. *Análisis de la posición institucional del Congreso de Intendentes a los efectos de determinar si el mismo detenta personería jurídica o no, si tiene legitimación para comparecer en juicio, su régimen recursivo y el tratamiento normativo, doctrinario y jurisprudencial que en general, ha recibido durante los últimos años.*

ABSTRACT. *Analysis of the institutional position of the Congress of Governors for the purpose of determining whether they have legal status or not, if they have procedural legitimization, their appeal means and the normative, doctrinal and jurisprudential treatment that has received during the last years.*

PALABRAS CLAVE. *Congreso de Intendentes. Personería Jurídica. Legitimación. Competencias. Recursos.*

KEYWORDS. *Congress of Governors. Legal Status. Procedural Legitimization. Powers. Appeal Means.*

1. PLANTEO DEL PROBLEMA

Con la Reforma Constitucional de 1996 se incorporó el inc. 6° del art. 262 de la Constitución de la República que lacónicamente estableció que: “*Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del gobierno*”.

Sin embargo, dicha disposición no aclara cuál es la naturaleza jurídica de dicho Congreso, que si bien resulta claro es pública e integrante de la organización estatal, no se define si se trata de una persona jurídica estatal menor o si se trata de un órgano, cuya ubicación orgánica tampoco se determina.

* Doctora en Derecho por la Universidad de Montevideo (2005), Máster en Derecho Administrativo Económico (2011), Profesor Adscripto de Derecho Administrativo I y II en la Universidad de Montevideo (2014). Correo electrónico: natalia.veloso@delpiazzo.com

Así planteada la cuestión, nuestra doctrina ensayó posibles respuestas a la interrogante de la posición institucional del Congreso de Intendentes, que buscaban dar respuesta, no solo a un problema teórico, sino también a un problema práctico, ya que de su naturaleza jurídica dependerían temas cruciales como la forma de recurrir administrativamente sus actos, su régimen presupuestal, el estatuto de sus funcionarios, su legitimación para comparecer en juicio, sea como actor o demandado en caso de responsabilidad civil, etc.

Sin embargo, a 20 años de la incorporación del citado inciso 6° del art. 262, aún no existe consenso ni en la doctrina ni en la jurisprudencia acerca de la naturaleza jurídica del Congreso de Intendentes.

Ello se torna trascendente además porque, con la aprobación de la Ley N° 18.456 de 26 de enero de 2009 de Vehículos Automotores y de la Ley N° 18.860 de 11 de enero de 2012 creadora del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), el Congreso de Intendentes ha incorporado una importante cantidad de competencias. Ello hace necesario la revisión del tema mediante un relevamiento de las disposiciones normativas, las posiciones doctrinarias y el tratamiento que la jurisprudencia le ha dado al tema en estos años.

2. ENFOQUE NORMATIVO

2.1. Normativa Constitucional

El Congreso de Intendentes funcionó con anterioridad a su reconocimiento constitucional. Tal como señala Cristina VÁZQUEZ: “El Congreso de Intendentes funciona desde 1943. En el período comprendido entre 1943 y 1947 se celebran sin regularidad y a instancia del entonces Intendente de Montevideo – reuniones con participación de los Intendentes, con la intención de discutir temas de interés común. El 3 de septiembre de 1959, a sugerencia de quien luego fuera Secretario General del Congreso hasta el 31 de octubre de 1983 (J.A. Suárez Nairac), se crea un sistema de apoyo permanente a dichas reuniones: la Secretaria General en Montevideo. Desde entonces aparece con un funcionamiento administrativo independiente de las Intendencias, financiado con aportes de éstas”¹.

Con la reforma constitucional de 1996, se incorporó el **inc. 6° del Art. 262** que estableció que: “*Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del gobierno*”.

De la sola lectura de la norma constitucional (que establece que la finalidad del Congreso es “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”) contrastada con la realidad fáctica acontecida hasta el momento de su sanción, se desprende que la intención del constituyente fue reconocer normativamente la organización que ya venía funcionando en los hechos, contemplando específicamente su competencia de coordinación, sobre lo que volveremos más adelante.

¹ Cristina VÁZQUEZ – “Los acuerdos de los Gobiernos Departamentales” en “La reforma Constitucional de 1997 en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1997, pág. 130 y “Los acuerdos de los Gobiernos Departamentales. El Congreso de Intendentes” en Reforma Constitucional de 1997, Universidad Católica del Uruguay, Serie de Congresos y Conferencias N° 16, pág. 142).

Por su parte, el **art. 230** de la Constitución también hizo referencia al Congreso de Intendentes al incorporar delegados de dicho Congreso a la Comisión Sectorial destinada a proponer planes de descentralización. En efecto, el art. 230 señala que: *“La Oficina de Planeamiento y presupuesto, asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas: A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos. B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la Ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por **delegados del Congreso de Intendentes** y de los Ministros competentes, la que propondrá planes de descentralización que previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la Ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión así como reglamentar su funcionamiento”*.

Así, a partir de la Constitución de 1997, el Congreso de Intendentes encontró recepción constitucional como integrante del organigrama estatal, compuesto por los titulares del cargo de Intendente o quienes lo estuviesen ejerciendo y con potestades definidas como las de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales, celebrar convenios con otras entidades Públicas Estatales, comunicarse directamente con los Poderes de Gobierno e integrar la Comisión Sectorial para la formulación de planes de descentralización.

2.2. Normativa legal

Posteriormente a su recepción constitucional, son varias las disposiciones de rango legal que hacen referencia al Congreso de Intendentes y le atribuyen potestades y competencias no contempladas al momento de su creación.

En primer lugar, el **art. 486 de la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930** de 23 de diciembre de 2005, estableció que: *“El Congreso de Intendentes confeccionará su Presupuesto el que, al igual que su Rendición de Cuentas, aprobará por dos tercios de sus integrantes, observando los plazos que establecen los artículos 214, 223 y 224 de la Constitución de la República”*. Y agrega que: *“Los recursos para su financiación serán los correspondientes a los Gobiernos Departamentales que éstos determinen y cualquier otro con distinto origen, excepto los establecidos en el artículo 485 de la presente ley”*.

Quiere decir, que con independencia de cuál sea la posición institucional, será el propio Congreso de Intendentes el que proyectará su presupuesto, el que será aprobado por dos tercios de sus integrantes. Asimismo, dicho presupuesto deberá cumplir con los plazos establecidos en el art. 214 y 223 y 224 de la Constitución, en tanto el art. 486 de la Ley N° 17.930 así lo establece.

En función de ello, el presupuesto deberá ser aprobado dentro de los seis primeros meses del ejercicio del mandato (art. 214 y 223), contando la Junta Departamental con cuatro meses desde su aprobación para su estudio (art. 224 de la Constitución).

Ello permite concluir, como lo ha señalado Daniel Hugo MARTINS que: *“...los Intendentes deberán prever en el presupuesto a enviar a las respectivas Juntas Departamentales”*.

mentales la contribución destinada a solventar los gastos, sueldos e inversiones del Congreso de Intendentes”².

Por su parte, el inciso final del art. 486 también agrega que los recursos para la financiación del Congreso de Intendentes serán los que éstos dispongan y cualquier otro con distinto origen, pero expresamente excluye a los establecidos en el art. 485 del mismo cuerpo normativo, que no son otros que los destinados al fondo presupuestal para el desarrollo del interior del país y la ejecución de las políticas de descentralización (art. 298 inc. 2° de la Constitución).

En segundo lugar, **el art. 160 de la Ley N° 17.556 de 18 de setiembre de 2002** dispuso que: *“el Ministerio de Economía y Finanzas depositará en una o en varias cuentas a la orden del Congreso de Intendentes, con carácter de anticipo, dentro de los 60 días de finalizado cada cuatrimestre, el 80% (ochenta por ciento) de la cuota parte correspondiente a los Gobiernos Departamentales de las utilidades líquidas devengadas por los Casinos del Estado en el referido cuatrimestre, según lo dispuesto por los artículos 3° de la Ley N° 13.453, de 2 de diciembre de 1965, y 169 de la Ley N° 16.736, de 5 de enero de 1996, y por el Decreto N° 588/975, de 24 de julio de 1975. El saldo de las utilidades correspondientes a cada ejercicio, deberá ser depositado en la o las cuentas correspondientes dentro de los 180 días de finalizado dicho ejercicio”*.

En tercer lugar, **el art 2° Ley N° 18.456 de 26 de enero de 2009** también le otorga importantes potestades al Congreso de Intendentes en materia de tributos sobre vehículos automotores dado que regula el lugar donde deben empadronarse los mismos y establece que: *“El Poder Ejecutivo, en función del interés general y con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, podrá establecer en la reglamentación los parámetros de tiempo y condiciones que determinarán la habitualidad de la circulación, cuando haya pluralidad de domicilios o ésta no coincida con el domicilio del titular”*. Asignándole la misma potestad de asesorar al Poder Ejecutivo, para la reglamentación de dicha ley (art. 11)³.

En cuarto lugar, **el art. 3° de Ley N° 18.860 de 11 de enero de 2012** establece: *“Créase la Comisión de Seguimiento del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE)”* que *“estará integrada por siete miembros: cinco de ellos designados por el Congreso de Intendentes, uno designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y otro designado por el Ministerio de Economía y Finanzas”*⁴.

Por otra parte, el artículo 4° de la **Ley N° 18.860 de 11 de enero de 2012** le da un importantísimo rol al Congreso de Intendentes en materia tributaria, en tanto dispone que: *“Antes del 31 de octubre de cada año una Comisión conformada por delegados de los Intendentes, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas elevará al Congreso de Intendentes una propuesta de valores de aforo*

² Daniel Hugo MARTINS – “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, Segunda Edición Corregida y Ampliada, Montevideo, 2006, pág. 249.

³ Graciela RUOCCO – “Ley de Patentes de Rodados: ¿avance o retroceso?”, en Rev. de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2011), N° 6, pág. 201 y sigtes. y Carlos E. DLPIAZZO – “Derecho Administrativo Especial”, A.M.F., Montevideo, 2015, Volumen I, tercera edición, pág. 548.

⁴ Daniel Hugo MARTINS – “El Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE)”, en Rev. de Legislación Uruguaya sistematizada y analizada (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012), Año III, N° 8, pág. 11 y sigtes. y Carlos E. DLPIAZZO – “Derecho Administrativo Especial”, cit., pág. 543.

vehiculares, alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6° del artículo 297 de la Constitución de la República) correspondiente al ejercicio siguiente, las formas de pago del tributo, así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto del tributo a nivel nacional. El Congreso de Intendentes resolverá sobre la misma antes del 15 de noviembre de cada año, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275 y en el numeral 6° del artículo 297 de la Constitución de la República”.

Se ha discutido acerca de la constitucionalidad de esta norma al conferirse potestad tributaria sobre vehículos automotores al Congreso de Intendentes en contravención de lo dispuesto por el art. 297 num. 6°, extremo que fue objeto de análisis en la Justicia y que será tratado más adelante al analizar el enfoque jurisprudencial.

Por otra parte, la ampliación de las competencias del Congreso de Intendentes parece ser ratificada por el **art. 9° de la Ley N° 18.860**, que establece que: *“Los valores de aforo vehiculares, alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor del impuesto a los vehículos de transporte (numeral 6° del artículo 297 de la Constitución de la República) correspondiente al ejercicio 2012, las formas de pago del tributo, así como todo otro aspecto que contribuya a la homogeneidad del monto del tributo a nivel nacional, serán acordados por el Congreso de Intendentes, teniendo en consideración la propuesta que realizarán al respecto la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas”.*

Por último, el **art. 21 de la Ley N° 19.272 de 25 de septiembre de 2014** de Descentralización en Materia Departamental, Local y de Participación Ciudadana, establece que: *“El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar adecuadamente el gasto público realizado en políticas sociales por los Gobiernos Departamentales. Dicho gasto deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República”.*

En definitiva, parece claro que en los últimos años, mediante normas de rango legal, se han atribuido al Congreso de Intendentes competencias que exceden el carácter consultivo o de coordinación entre los distintos Gobiernos Departamentales.

Tal como se analizará más adelante, entendemos que en alguno de esos casos, dicha ampliación de competencias que exceden la finalidad de coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, es inconstitucional no solo por contravenir dicha finalidad, sino porque además en algunos casos directamente pretende modificar por vía legal competencias constitucionalmente asignada al Intendente y a la Junta Departamental.

2.3. Normativa reglamentaria

El Congreso de Intendentes ha aprobado su propio Reglamento de Funcionamiento que establece como modalidades de actuación el Plenario y las Comisiones (que se integrarán voluntariamente por los Sres. Intendentes, y cada una contará con un máximo de 6 miembros).

Respecto de las resoluciones el Reglamento en su **art. 1°** establece que: *“Todas las resoluciones deberán ser adoptadas en Plenario y son obligatorias para sus integrantes, hayan concurrido o no a la sesión que adoptaron”.*

Asimismo, el **art. 13** del Reglamento establece que en las reuniones del Plenario y de las Comisiones los Intendentes “*podrán hacerse representar por otro funcionario de jerarquía del Municipio, a cuyos efectos lo apoderarán por escrito con constancia expresa de que le otorguen voz y voto*”.

Al respecto, Daniel Hugo MARTINS señala que dichas disposiciones no estarían ajustadas al texto constitucional en tanto la obligatoriedad de las decisiones adoptadas en el Congreso de Intendentes, tanto para los que estén o no en la sesión, serían contrarias a la finalidad de “coordinar” que establece el art. 262 inc. 6 de la Constitución. Concretamente sostiene que: “Entiendo que deben ser respetadas por todos – aunque no hayan concurrido o hayan votado en contra – las resoluciones relativas al funcionamiento del Congreso, incluso la adopción de un reglamento permanente, pero no las resoluciones relativas a “coordinar políticas” o “celebrar convenios” para lo cual se requiere el consentimiento expreso de cada uno de los que deseen obligarse”⁵.

Lo mismo sostiene respecto a la posibilidad de que los Intendentes se hagan representar por otro funcionario de jerarquía del Municipio, en tanto resultaría violatoria de la disposición constitucional que establece que el Congreso de Intendentes estará integrado “por quienes fueren titulares de ese cargo lo estuvieren ejerciendo” y en función de lo dispuesto por el art. 268, que establece que quienes estuviesen ejerciendo el cargo no pueden ser otros más que los suplentes⁶.

Asimismo, se prevé la creación de la Mesa del Congreso de Intendentes como un órgano directamente jerarquizado al Congreso de Intendentes, con funciones ejecutivas y de administración, bajo la denominación de Mesa del Congreso de Intendentes. Este órgano estará integrado por el Presidente, el primer y el segundo Vicepresidente del Congreso de Intendentes. Podrá también funcionar bajo la modalidad de Mesa del Congreso de Intendentes Ampliada, en cuyo caso se integrará con el Secretario Ejecutivo del Congreso y los tres Consejeros.

3. ENFOQUE DOCTRINARIO

Tal como se señaló anteriormente, la doctrina se encuentra dividida en cuanto a la naturaleza jurídica y posición orgánica del Congreso de Intendentes, existiendo posturas doctrinarias que sostienen que es un órgano y otras que entienden que posee personería jurídica.

Tal como lo ha señalado Augusto DURÁN MARTÍNEZ: “Se ha pensado en distintas posibilidades: a) que sea un órgano constitucional más de la Persona Jurídica Estatal Mayor, como lo son los tres clásicos Poderes del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral; b) que sea un nuevo “órgano sui generis” que no expresa la voluntad de una persona jurídica estatal sino de varias, la de los Gobiernos Departamentales; c) que sea una nueva persona jurídica estatal distinta de las ya existentes”⁷.

⁵ Daniel Hugo MARTINS – “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, cit., pág. 248.

⁶ Ídem.

⁷ Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Casos de Derecho Administrativo”, Montevideo, 1999, INGRANUSI Ltda., pág. 207.

A continuación, se analizarán las distintas posiciones doctrinarias dividiéndolas entre aquellas que entienden que el Congreso de Intendentes no tiene personería jurídica y los que entienden que sí.

3.1. Posiciones doctrinarias que no le atribuyen personería jurídica

Señala Daniel Hugo MARTINS que: “En nuestra opinión es un órgano de la persona jurídica Estado, que expresa su voluntad con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales, se comunica directamente con los Poderes de Gobierno y puede celebrar los convenios a que se refiere el inc. 5° del art. 262”⁸.

En la misma tesitura ha sostenido Mariela SAETTONE que se trata de un órgano de creación constitucional necesario, que se incorpora a la organización pública estatal uruguaya y que debe regirse por el Derecho público. En cuanto a su conformación, también se ha sostenido que está conformado por los órganos ejecutivos de los Gobiernos Departamentales⁹.

En el mismo sentido también ha manifestado Felipe ROTONDO que se trata de un órgano de creación constitucional y no de una persona jurídica¹⁰.

En posición similar manifiesta Fulvio GUTIÉRREZ que: “Se trata de un órgano que tiene una competencia limitada, ya que como expresamente lo indica el art. 262 inc. 6° de la Constitución, solo puede hacer dos cosas: “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”; y “celebrar convenios con los Gobiernos Departamentales, el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, pero solo en cuanto a la “organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes”, ya sea en el territorio de algún departamento, en forma regional o interdepartamental”¹¹.

En la misma línea, Carlos E. DELPIAZZO reconoce que la Constitución no despeja las múltiples interrogantes que plantea la constitucionalización del Congreso de Intendentes y que corresponderá al legislador definir su naturaleza jurídica, sin perjuicio de lo cual concluye que el Congreso de Intendentes es un órgano pluripersonal y potenciado¹².

Por su parte, Cristina VÁZQUEZ también parece inclinarse por que se trataría de un órgano manifestando que, conforme a la previsión del art. 262 de la Constitución, el Congreso “es un órgano constitucional, pluripersonal, consultivo, simple y potenciado” ya que “sus integrantes lo son en virtud de ser titulares de otros órganos”. Agregando que es un órgano que expresa la voluntad jurídica no de una sino de varias personas jurídicas (de cada uno de los Gobiernos Departamentales)¹³.

⁸ Daniel Hugo MARTINS – “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, cit., pág. 244.

⁹ Mariela SAETTONE – “Congreso de Intendentes” en Revista de Derecho Público N° 30, pág. 29 y 30

¹⁰ Felipe ROTONDO - “Organización de la descentralización territorial” en “Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996”, AAVV, F.C.U., Montevideo 1998, pág. 102.

¹¹ Fulvio A. GUTIÉRREZ – “Gobierno Departamental”, F.C.U., 2004, 2 edición, pág. 55.

¹² Ver: Carlos E. DELPIAZZO – “Derecho Administrativo Uruguayo”, Porrúa-UNAM, México, 2005, pág. 103 y sigtes.; “Derecho Administrativo Especial”, cit., pág. 163 y 164y “Autoridades departamentales y municipales”, A.M.F., Montevideo, 2010, pág. 40 y sigtes.

¹³ Cristina VÁZQUEZ – “Los acuerdos de los Gobiernos Departamentales. El Congreso de Intendentes” n Reforma Constitucional de 1997, Universidad Católica del Uruguay, Serie de Congresos y Conferencias N° 16, pág. 142.

Por último, si bien Augusto DURÁN MARTÍNEZ no opta por ninguna de las tres alternativas lógicas planteadas en su trabajo, concluye que se trata de un órgano u organismo sin dudas estatal, de creación constitucional y necesaria¹⁴.

3.2. Posición doctrinaria que le atribuye personalidad jurídica

Esta posición ha sido expuesta aisladamente por Héctor DELPIANO, quien entiende que el Congreso de Intendentes está dotado de personalidad jurídica en tanto se trataría de una entidad que cuenta con presupuesto propio, cuenta con autonomía técnica y ha sido incluida en el ámbito de la descentralización territorial sin resultar jerarquizada a ningún otro Poder u órgano o entidad estatal, por lo que se trataría de una nueva persona pública estatal menor descentralizada por razones de territorio¹⁵.

3.3. Nuestra posición

La jerarquía y la variedad de opiniones doctrinarias relevadas dejan de manifiesto que el tema en cuestión es sumamente discutible. Sin embargo, nos inclinamos por sostener que en nuestro ordenamiento constitucional no existen elementos para considerar que el Congreso de Intendentes haya sido dotado de personería jurídica y que por ende, tampoco podemos sostener que estemos ante una nueva persona jurídica estatal de Derecho público menor, diferente de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales.

En efecto, el hecho de contar con presupuesto propio no es una nota exclusiva de las personas jurídicas sino que existen órganos estatales que aprueban su propio presupuesto como lo son las Cámaras y nadie duda sin embargo de su calidad de órganos. Por lo que la atribución de un régimen presupuestal especial (en este caso por ley), no puede ser considerada un rasgo definitorio de la personalidad.

Por su parte, tampoco puede confundirse el tener un presupuesto propio con poseer un patrimonio. En efecto, como bien señala Enrique SAYAGUÉS LASO “Toda persona pública tiene patrimonio. Esto es consecuencia de su personalidad jurídica e independiente de la cuantía u origen de los bienes que lo forman”¹⁶. No obstante, puede tenerse presupuesto asignado y no por ello estar dotado de patrimonio. A modo de ejemplo, nadie duda de que el Poder Ejecutivo tiene presupuesto, pero tampoco nadie duda de que el patrimonio pertenece al Estado Persona Pública Mayor.

Lo mismo vale decir respecto al argumento de que el Congreso de Intendentes esté dotado de autonomía técnica¹⁷. En efecto, la autonomía técnica es una de las modalidades de la centralización¹⁸.

¹⁴ Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Casos de Derecho Administrativo”, cit., pág. 207.

¹⁵ Héctor M DELPIANO – “El Congreso de Intendentes. Su naturaleza jurídica. Posición institucional y la cuestión de la Autonomía Departamental” en Anuario de Derecho Administrativo, F.C.U., Tomo XIV, Año 2006, pág. 28 a 31.

¹⁶ Enrique SAYAGUÉS LASO “Tratado de Derecho Administrativo”, FC.U., Montevideo 1974, Tomo II, 3ª Edición, pág. 186.

¹⁷ Héctor M DELPIANO – “El Congreso de Intendentes. Su naturaleza jurídica. Posición institucional y la cuestión de la Autonomía Departamental” cit., pág. 28 a 31.

¹⁸ Aparicio MÉNDEZ – “Teoría del órgano” A.M.F., Montevideo, 1971.

Sin embargo, la ausencia de personalidad jurídica –y por tanto la calidad de órgano estatal- nos lleva a plantearnos una cuestión que es aún más difícil de resolver que es a qué persona jurídica pública estatal pertenece dicho órgano y a qué persona o personas jurídicas compromete con su actuación.

En este sentido, parece lógica la opción de los autores que entienden que se trata de un órgano de carácter constitucional, público y estatal, de creación necesaria y no sometido a la jerarquía de ningún Poder de Gobierno¹⁹, que debería ubicarse como tal dentro de la Persona Pública Estatal Mayor, al igual que los demás órganos de creación constitucional (Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte Electoral).

Ello en tanto un órgano integrado por todos los Intendentes de todos los Gobiernos Departamentales, excede las competencias de cada uno de los Gobiernos Departamentales por separado y por tanto, no podría incluirse dentro de ninguno de los Gobiernos Departamentales en particular. Por el contrario, el Congreso de Intendentes tiene competencia en aquellos asuntos que son de interés común de dichos gobiernos descentralizados o que al menos alcanzan a varios de ellos, por lo que el ámbito natural sería un órgano de carácter nacional y no departamental.

Sin embargo, debe reconocerse que esta ubicación orgánica no soluciona el problema de la imputación de la actuación del órgano a la persona jurídica que integra. En efecto, si el Congreso de Intendentes es un órgano del Estado Persona Pública Mayor, su actuación lógicamente se debería imputar a dicha persona jurídica, lo cual, genera enormes dudas.

Allí es donde nos parece que la finalidad atribuida por el Constituyente de “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales” adquiere mayor importancia, ya que dicho órgano parece estar concebido, no como un órgano decisor, sino como un órgano para la coordinación de decisiones que posteriormente, deberán ser adoptadas por cada órgano interviniente en ejercicio de las facultades constitucionalmente atribuidas a cada uno²⁰.

Dicha interpretación, podría ser puesta en tela de juicio por la potestad atribuida de celebrar convenios que el Constituyente le confiere al Congreso de Intendentes. Sin embargo, si bien la Constitución prevé que se puedan celebrar convenios, parecería que cualquier competencia del Congreso de Intendentes debe ser leída e interpretada a la luz de esa finalidad explícita que le atribuye el legislador que no es otra más que la de “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”.

En efecto, luego de señalar que habrá un Congreso de Intendentes con “*el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales*”, la Constitución le atribuye al Congreso la posibilidad de “*celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente*”.

¹⁹ Sobre el particular correspondería preguntarse si estamos ante un órgano aislado o si el mismo puede considerarse un sistema orgánico como otros órganos de creación constitucional. Si bien la Constitución no ofrece respuesta a dicha interrogante, entendemos que nada impediría que el Congreso de Intendentes funcionaria como un sistema orgánico. En efecto, su reglamento prevé la creación de la Mesa del Congreso de Intendentes como un órgano directamente jerarquizado al Congreso de Intendentes, lo cual parece indicar que estaríamos ante un sistema y no simplemente ante un órgano aislado.

²⁰ En una posición aún más restrictiva de las competencias del Congreso, se pronunció Fulvio GUTIÉRREZ al sostener que: “En general, el Congreso de Intendentes se expresa mediante resoluciones que tienen carácter de recomendaciones, y que por sí, no tienen efecto vinculante” (Fulvio GUTIÉRREZ – “Gobierno Departamental”, cit. pág. 55.).

El inciso precedente, es el inc. 5° del art. 262 a cuyo tenor: *“Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”*.

Ahora bien, parte de la doctrina ha entendido que esta posibilidad de celebrar convenios es muestra de la intención del legislador de dotar de personería jurídica al Congreso de Intendentes, ya que únicamente los sujetos de Derecho pueden celebrar convenios²¹.

Sin embargo, si bien el argumento resulta más que atendible, entendemos que debe analizarse en su contexto teniendo en cuenta no solo la finalidad explícita de coordinación que el Constituyente le dio al Congreso de Intendentes, sino considerando además que no se le atribuye la potestad de celebrar cualquier convenio, sino únicamente los previstos en el inciso 5° del art. 262.

El inciso 5° **no prevé cualquier tipo de convenio**, sino que prevé específicamente convenios que revisten una doble calidad que está dada por los sujetos que pueden ser parte de los mismos y por el objeto sobre el cual pueden versar.

Respecto de los sujetos que pueden ser parte de los mismos, el inc. 5° prevé que puedan ser celebrados entre los distintos Gobiernos Departamentales o entre los Gobiernos Departamentales, el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados. En este sentido, adviértase que la propia Constitución está previendo que el Poder Ejecutivo firme esta clase de convenios y sin embargo nadie discute que el Poder Ejecutivo no es una persona jurídica sino un órgano integrante de la Persona Pública Estatal Mayor, por lo que evidentemente el Constituyente entendió que no se requiere de personería para celebrar este tipo de acuerdos.

Por otra parte, el objeto de los convenios también está establecido por la Constitución que específicamente dice que serán convenios que versen sobre *“la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”*.

Parece claro que los servicios y actividades que presta o realiza una entidad pública estatal no se fijan por convenio sino que se enmarcan dentro de las competencias que cada entidad tienen asignadas por la Constitución o por ley²², por lo que los convenios a los que hace referencia dicho inciso solo pueden versar sobre cómo organizar y/o prestar las actividades y servicios que ya tienen asignados dentro su competencia las respectivas entidades estatales.

Por lo que en definitiva, lo que estaría otorgando la constitución son potestades jurídicas para celebrar convenios para la coordinación de actividades y servicios entre los diferentes entes públicos, pero respetando las competencias que la Constitución y la Ley le atribuyen a cada organismo estatal.

Es por ello, que entiendo que la posibilidad de celebrar convenios tampoco debe ser entendida como un atributo determinante de la intención del Constituyente de asignarle

²¹ Héctor M DELPIANO – “El Congreso de Intendentes. Su naturaleza jurídica. Posición institucional y la cuestión de la Autonomía Departamental”, cit., pág. 28 a 31.

²² Ver: Enrique SAYAGÜES LASO – “Tratado de Derecho Administrativo”, cit., pág. 198

personalidad jurídica al Congreso de Intendentes, ya que no se le da el atributo de perfeccionar cualquier convenio sino únicamente los convenios de coordinación referidos anteriormente.

Es que al tratarse de convenios de coordinación, ajustados a su finalidad constitucional, no manifiestan la voluntad de la Persona Pública Mayor Estado, sino que por el contrario, vinculan a cada Intendente que estará obligado a cumplir con lo acordado en cada uno de sus Gobiernos Departamentales de acuerdo a las competencias que la Constitución le haya asignado ya sea al Intendente o a la Junta Departamental.

Sobre el particular, Daniel HUGO MARTINS ya señalaba que era inconstitucional la disposición reglamentaria del Congreso de Intendentes que disponía que las decisiones del Congreso obligaban a todos los integrantes estuviesen o no presentes por contrariar su finalidad constitucional de coordinar.

Al respecto, señalaba: “Entiendo que deben ser respetadas por todos – aunque no hayan concurrido o hayan votado en contra – las resoluciones relativas al funcionamiento del Congreso, incluso la adopción de un reglamento permanente, pero no las resoluciones relativas a “coordinar políticas” o “celebrar convenios” para lo cual se requiere el consentimiento expreso de cada uno de los que deseen obligarse”²³.

En este sentido, se comparte dicha apreciación considerando también correcto que lo que se verá comprometido en caso de arribarse a una resolución o convenio firmado por los Intendentes es la obligación del Intendente de ejecutar lo acordado debiendo además intentar obtener el pronunciamiento de la Junta Departamental en caso de que sea necesario²⁴.

En efecto, parece lógico que el Intendente únicamente pueda comprometer su voluntad en cuanto a aquella materia que es de su competencia exclusiva, no siendo posible por ejemplo, comprometer la voluntad de la Junta Departamental que no integra el Congreso de Intendentes.

En este sentido, adviértase que cuando se tacharon de inconstitucionalidad los arts. 1,2,3,4,5, 8 y 9 de la Ley N° 18.860 (Creadora del SUCIVE) por entender que la misma vulneraba la autonomía departamental al concederle competencia al Congreso de Intendentes en materia tributaria propia de los Gobiernos Departamentales (art. 297 num. 6°), una de las defensas esgrimidas por el Estado fue justamente que el Congreso de Intendentes iba a ejercer las competencias asignadas, sin perjuicio de que después, cada Gobierno Departamental, aprobaría por separado y siguiendo los mecanismos constitucionales previstos, las resoluciones adoptadas en el ámbito del Congreso, sin las cuales, no nacería el tributo en cada uno de los Gobiernos Departamentales²⁵.

En definitiva, entendemos que no existen elementos para concluir que el Constituyente haya querido atribuir al Congreso de Intendentes personería jurídica, creando de este modo, una nueva persona pública estatal menor diferente de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales. Por el contrario, se entiende que estamos ante un órgano de creación constitucional, que orgánicamente debe ubicarse junto a los

²³ Daniel Hugo MARTINS – “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, cit., pág. 248.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ver Sentencia N° 568/2013 SCJ de 25 de noviembre de 2013.

otros órganos de creación constitucional no subordinados a los Poderes de Gobierno, esto es, dentro de la Persona Pública Mayor Estado. En consecuencia, sus actos administrativos serían impugnables únicamente mediante el recurso de revocación frente al propio Congreso de Intendentes.

En cuanto al problema que ello genera respecto a la imputación de la voluntad, creemos que la solución viene dada por la propia naturaleza del órgano de creación constitucional que está previsto como un ámbito de coordinación entre los Intendentes y no como un órgano decisor.

En función de ello, su competencia se agotaría en la instancia de coordinación, quedando vinculados por sus decisiones los Intendentes que allí llegaran a un acuerdo, siempre y cuando ello estuviese dentro de sus competencias exclusivas y en caso de desconocer lo acordado, entonces será el Gobierno Departamental respectivo el que incurra en responsabilidad frente a los demás integrantes del Congreso.

4. ENFOQUE JURISPRUDENCIAL

En los últimos años han existido algunos pronunciamientos referentes a cuestiones relativas al Congreso de Intendentes, que resultan relevantes a la hora de analizar el tratamiento que la jurisprudencia le ha dado al tema.

4.1. Sobre su naturaleza jurídica y legitimación para comparecer en juicio

La Sentencia N° 54/2014 del TAC 7° de 28 de abril de 2014 resulta de fundamental importancia ya que en la misma se analiza concretamente el tema de la personería jurídica del Congreso de Intendentes.

En efecto, una funcionaria del Congreso de Intendentes instauró una acción contra el Congreso y contra uno de sus funcionarios, por entender que existió acoso laboral. El codemandado que era funcionario del Congreso de Intendentes interpuso la excepción de falta de legitimación pasiva del funcionario público (art. 24 y 25 de la Constitución) y el Congreso de Intendentes interpuso la excepción de falta de legitimación pasiva del Congreso de Intendentes, por entender que carecía de personería para estar en juicio, amparándose en la tesis mayoritaria.

La Sentencia de Primera Instancia²⁶ acogió la excepción de falta de legitimación pasiva del codemandado funcionario público pero desestimó la excepción de falta de legitimación pasiva del Congreso de Intendentes por entender que el mismo sí poseía personería jurídica, adhiriéndose a la tesis minoritaria.

Contra dicha sentencia, se interpuso recurso de apelación y se pronunció el TAC 7°, entendiendo sobre el punto que si bien el Congreso de Intendentes es un órgano integrante de la Persona Pública Mayor, la ausencia o no de personería no obstaculizaba su comparecencia en juicio ya que podría irrogarse la personería jurídica de la Persona Pública Mayor Estado, que integra.

²⁶ Sentencia Definitiva N° 5/2013 del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 3er Turno.

Por su importancia, se transcriben los pasajes de la Sentencia comentada: “Respecto de la legitimación pasiva del Congreso Nacional de Intendentes, también se ratificará la decisión de primera instancia, no sin antes reconocer lo serio de los argumentos contrarios analizados en el sublite.

El art. 262 inciso final de la Constitución establece que “Habrá un Congreso de Intendentes integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

En concepto de la Sala del texto surge que no es meramente un ámbito coordinador de Intendencias, sino que ejerce una voluntad orgánica propia, en tanto puede acordar con el Poder Ejecutivo, así como con Entes y Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental, e incluso comunicarse directamente con los Poderes de Gobierno según se vio. Pero además puede confeccionar su propio Presupuesto (art. 486 de la ley N° 17.930; contrata sus propios funcionarios (fs. 34/35; 36/37; 142, 144); elabora su propio Reglamento de funcionamiento y El Estatuto de sus propios funcionarios fs. 38/44; 147/152vto.); tiene injerencia en la unificación de patentes (leyes N° 18.456, 18.860).

Entonces, si bien integra la persona mayor Estado y aunque no sea persona jurídica de derecho público como sostiene DELPIAZZO, “Derecho Administrativo Uruguayo”, Porrúa-UNAM, 2005, pág. 103, 104; “Derecho Administrativo Especial” Amalio Fernández, Montevideo 2009 Vol.I, segunda edición págs. 139, 140; “Autoridades departamentales y municipales”, Amalio Fernández 2010 pág. 40 y ss; ROTONDO TORNARÍA “Organización de la descentralización territorial” en Reflexiones de la Reforma Constitucional de 1996 FCU 1998 pag. 102 citados por la parte demandada a fs. 341) o bien lo sea (VAZQUEZ, DELPIANO citados a fs.99 y vto. y A-quo) **en concepto del Tribunal ello no es incompatible con la posibilidad de que sea el Organismo con quien se tenga que entender la demanda contra el Estado.** El Congreso, como expresión orgánica del Estado que actúa en representación de intereses colectivos, puede ser demandado asumiendo la personería por el Estado en tanto vulnera derechos de los administrados, teniendo presente que el art. 24 de la Carta, antes analizado, tomó en cuenta para la legitimación pasiva la expresión orgánica y no la personalidad jurídica de la repartición estatal.

En sentido coadyuvante, en sentencias 505/11 y 1171/11 de la Suprema Corte de Justicia, se da cuenta de la presentación del Congreso de Intendentes quien se había postulado como legitimado en forma activa para comparecer en virtud de lo previsto en el art. 262 inc. 6 de la Constitución y acreditó su interés directo personal y legítimo (en que la ley N° 18.456 se había gestado en un Acuerdo del propio Congreso y que la misma ley les había asignado determinadas atribuciones como por ejemplo el asesoramiento al Poder Ejecutivo en el momento de elaborar la reglamentación, atribuciones que resultaban inherentes al mandato constitucional de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. Es de ver que, aunque fue desestimada la pretensión, no lo fue por falta de personería como aquí se invoca”.

Surge del texto de la Sentencia que el TAC 7° entiende que el Congreso de Intendentes integra la Persona Pública Mayor (Estado) pero igualmente sostiene que ello no sería obstáculo para comparecer en juicio, ya que podría ser demandado irrogándose para su comparecencia en el proceso, la personería jurídica del Estado.

Sin perjuicio de que no se comparte que se pueda ser demandado sin tener personería jurídica, ya que lo que corresponde es demandar a la persona jurídica y no al órgano, debe señalarse que la Sentencia en consideración admite que el Congreso de Intendentes integra la Persona Pública Mayor, con lo cual excluye cualquier posibilidad lógica de que el mismo sea considerado también una persona jurídica, ya que dentro de las personas jurídicas no coexisten otras personas jurídicas sino únicamente órganos.

En consecuencia, si bien no se establece una relación necesaria entre su carácter de órgano y su legitimación para comparecer en juicio, el fallo en cuestión resulta relevante ya que expresamente da reconocimiento a la tesis que sostiene que el Congreso de Intendentes debe ubicarse dentro de la Persona Pública Mayor Estado.

4.2. Sobre su falta de legitimación en Acción de Lesión de Autonomía

Comparece el Gobierno Departamental de Colonia, promoviendo Acción por Lesión de Autonomía Departamental respecto de la Ley N° 18.456 (Ley de Vehículos Automotores) en el entendido de que dicha ley regulaba un impuesto que constituía fuente de ingresos del Gobierno Departamental (art. 297 de la Constitución).

En dicho proceso compareció voluntariamente el Congreso de Intendentes solicitando la suspensión del proceso hasta tanto se subsanara la omisión de no haber emplazado al Congreso de Intendentes y a todas las Intendencias del país. Entendían que tenían competencia para comparecer en dicho proceso en tanto la Ley N° 18.465 se había gestado en un Acuerdo del Congreso de Intendentes y que la misma le había otorgado competencia como el asesoramiento al Poder Ejecutivo al momento de dictar la reglamentación.

La Suprema Corte de Justicia por Sentencia N° 505/2011 de la SCJ de 28 de febrero de 2011 rechazó el pedido de suspensión entendiendo que el Congreso de Intendentes carecía de legitimación pasiva para comparecer en el proceso en tanto el fallo a dictarse en nada afectaría a los Gobiernos Departamentales y mucho menos al Congreso de Intendentes, ya que el efecto del eventual acogimiento de la acción de lesión de autonomía únicamente alcanzaría al Gobierno Departamental actor, por lo que el Congreso de Intendentes carecería de interés directo, personal y legítimo con relación al proceso.

4.3. Sobre su carencia de potestad tributaria

La Sentencia N° 568/2013 SCJ de 25 de noviembre de 2013 debió analizar la solicitud de inconstitucionalidad de los art. 1,2,3,4,5, 8 y 9 de la Ley N° 18.860 (creadora del SUCIVE) por entender que la misma vulnera la autonomía departamental al concederle competencia al Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Congreso de Intendentes en materia tributaria propia de los Gobiernos Departamentales, cuando la Constitución específicamente establece aprobación de impuestos sobre vehículos la tienen los Gobiernos Departamentales mediante iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental (art. 273 num. 3 y 275 num. 4). Desestiman por considerar que

los titulares de la acción son propietarios de vehículos que no tienen un interés directo, personal y legítimo en tanto no tienen legitimación para alegar la violación de la autonomía departamental.

Sin embargo, interesa la **discordia del Ministro Julio CHALAR** en tanto sostiene que las partes sí tienen legitimación activa por el solo hecho de ser sujetos pasivos del tributo patente de rodados, ingresando al tratamiento del fondo de la cuestión.

En lo medular, sostiene que el SUCIVE fue creado con la finalidad de *“realizar todas las acciones y gestiones necesarias para el cobro de impuesto a los vehículos de transporte empadronados en cualquier departamento de la república (art. 1° de la Ley N° 18.860)”*. Asimismo, manifiesta que la ley atribuye al Congreso de Intendentes la potestad de resolver: *“valores de aforo vehiculares, las alícuotas a aplicar sobre los mismos y todo otro elemento necesario para calcular el valor del impuesto a los vehículos de transporte...”* Y sobre este punto, la discordia sostiene que: *“la Ley N° 18.860 legitima al SUCIVE para pretender el cobro de un tributo en cuya configuración interviene preceptivamente un órgano que carece de la potestad tributaria necesaria, conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República (art. 297 numeral sexto, 273 incisos primero y segundo, 274, 275 numeral 4°”*.

Y prosigue: *“Entonces, lo que conforme a la Ley N° 18.860 debe cobrar el SUCIVE no es el tributo de patente de rodados que aprueban los Gobiernos Departamentales conforme a la Constitución, sino algo distinto: debe cobrar lo que resuelva el congreso de Intendentes. De esto, que los contribuyentes del impuesto patente de rodados se ven gravados por un impuesto decretado en infracción a las normas constitucionales que asignan en forma exclusiva el ejercicio de la función legislativa – y administrativa- en la materia a los Gobiernos Departamentales, asignación indelegable en ausencia de norma expresa en tal sentido. Como expresó Cajarville: “es meridianamente claro que ningún órgano del Estado que reciba competencia de la Constitución o de la Ley, puede transferirla a un tercero mediante un contrato, de manera que el contrato de “adhesión al Sistema” previsto en el art. 2°.. no puede legitimar esta solución”*.

Tal como se desprende de lo ya manifestado, se comparten las apreciaciones de la discordia en cuanto a la inconstitucionalidad de dichos artículos en tanto vulneran las competencias constitucionalmente atribuidas al Intendente y a la Junta Departamental y en cuanto además, exceden la finalidad expresa de coordinación asignada por el Constituyente al Congreso de Intendentes.

5. CONCLUSIONES

Si bien se reconoce la dificultad del tema en cuestión, entendemos que del análisis propuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) la Reforma Constitucional de 1997 que le dio al Congreso de Intendentes un marco normativo vino a reconocer una realidad que existía con anterioridad y que operaba como un ámbito de coordinación y discusión de temas comunes a los Gobiernos Departamentales;
- b) la ley ha ampliado las facultades del Congreso de Intendentes, en algunos casos, en contravención de la finalidad coordinadora de las políticas de los Gobiernos Departamentales que expresamente le confiere el art. 262 inc. 6° de la Constitución;

- c) a veinte años de su creación, no existe aún ni en doctrina ni en jurisprudencia unanimidad acerca de la naturaleza jurídica y posición orgánica del Congreso de Intendentes;
- d) sin embargo, entendemos que no existen elementos para concluir que el Constituyente haya querido atribuir al Congreso de Intendentes personería jurídica, creando de este modo, una nueva persona pública estatal menor diferente de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales;
- e) por el contrario, entendemos que estamos ante un órgano de creación constitucional, que orgánicamente debe ubicarse junto a los otros órganos de creación constitucional no subordinados a los Poderes de Gobierno, esto es, dentro de la Persona Pública Mayor Estado;
- f) conforme con dicha postura, los actos administrativos del Congreso de Intendentes serían impugnables únicamente mediante el recurso de revocación interpuesto frente al propio Congreso de Intendentes;
- g) en cuanto al problema de la imputación de la voluntad, creemos que la solución viene dada por la propia naturaleza del órgano de creación constitucional que está previsto como un ámbito de coordinación entre los intendentes y no como un órgano decisor;
- h) en función de ello, su competencia se agotaría en la instancia de coordinación, quedando vinculados por sus decisiones los Intendentes que allí llegaran a un acuerdo, obligándose a ejecutar los actos propios de su competencia conforme a lo acordado en el Congreso de Intendentes, sin perjuicio de no poder vincular al Gobierno Departamental en los asuntos que requieran intervención de la Junta Departamental. En esos asuntos el único obligado será el Intendente a intentar un pronunciamiento favorable de la Junta Departamental y el Gobierno Departamental no estará obligado mientras la Junta no se pronuncie favorablemente sobre el particular; y
- i) para los asuntos en los que el Intendente represente con su sola intervención al Gobierno Departamental, el no respeto por éste de lo acordado por su Intendente en el ámbito del Congreso de Intendentes, hará responsable al Gobierno Departamental frente a las demás partes de dicho acuerdo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- DELPIANO, Héctor – “El Congreso de Intendentes. Su naturaleza jurídica. Posición institucional y la cuestión de la Autonomía Departamental” en Anuario de Derecho Administrativo, F.C.U., Tomo XIV, Año 2006.
- DELPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo Uruguayo”, Porrúa-UNAM, México, 2005.
- DELPIAZZO. CARLOS E. - “Autoridades departamentales y municipales”, A.M.F., Montevideo, 2010.
- DLPIAZZO, Carlos E. – “Derecho Administrativo Especial”, A.M.F., Montevideo, 2015, Volumen I, tercera edición..
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto – “Casos de Derecho Administrativo”, Montevideo, 1999, IN-GRANUSI Ltda.
- GUTIÉRREZ, Fulvio A. – “Gobierno Departamental”, F.C.U., 2004, 2 edición.
- MARTINS, Daniel Hugo – “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, Segunda Edición Corregida y Ampliada, Montevideo, 2006.

- MARTINS, Daniel Hugo – “El Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE)”, en Rev. de Legislación Uruguaya sistematizada y analizada (La Ley Uruguay, Montevideo, 2012), Año III, N° 8.
- MÉNDEZ, Aparicio – “Teoría del órgano” A.M.F., Montevideo, 1971.
- ROTONDO, Felipe - “Organización de la descentralización territorial” en “Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996”, AAVV, F.C.U., Montevideo 1998.
- RUOCCO, Graciela – “Ley de Patentes de Rodados: ¿avance o retroceso?”, en Rev. de Derecho. Publicación arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay (Montevideo, 2011), N° 6.
- SAETSTONE, Mariela – “Congreso de Intendentes” en Revista de Derecho Público N° 30.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique- “Tratado de Derecho Administrativo”, FC.U., Montevideo 1974, Tomo II, 3ª Edición.
- VÁZQUEZ, Cristina – “Los acuerdos de los Gobiernos Departamentales” en “La reforma Constitucional de 1997 en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 1997.
- VÁZQUEZ, Cristina – “Los acuerdos de los Gobiernos Departamentales. El Congreso de Intendentes” en Reforma Constitucional de 1997, Universidad Católica del Uruguay, Serie de Congresos y Conferencias N° 16).

Fecha de recepción: 22 de marzo 2017.

Fecha de aceptación: 26 de abril 2017.

