

NOTA DE LEGISLACIÓN

ALGUNAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL PRESUPUESTO NACIONAL A TRAVÉS DE LA LEY N° 19.355 AL RÉGIMEN DE LOS MUNICIPIOS (LEY 19.272)

Fermín Farinha Tacain y María José Oviedo Peláez**

En virtud del tratamiento legislativo y posterior promulgación de la Ley de Presupuesto Nacional Nro. 19.355 de 19.12.2015, que entró en vigencia el 1ro. de enero de 2016, se introdujeron sendas modificaciones al régimen legal aplicable a los Municipios, de conformidad con lo previsto en la ley Nro. 19.272 de 18.09.2014.

I. ANTECEDENTES

Al introducirnos en el análisis actual del régimen jurídico de los Municipios, es ineludible realizar una referencia previa al Prof. Dr. Daniel Hugo Martins, quien desde su magisterio y a través de estas mismas páginas¹, generosamente nos ilustró sobre el tema que nos ocupa. La profundidad de su análisis nos ha despejado el camino para poder ingresar al estudio de los cambios legislativos operados a partir del debate y posterior sanción del Presupuesto Nacional.

Antes de dar paso al estudio de las modificaciones, es oportuno mencionar - que como bien lo señalaba el Prof. Daniel Hugo Martins² - la Ley Nro. 19.272, publicada el 25 de septiembre de 2014 entró a regir en su totalidad el 10 de julio de 2015, a partir de la asunción de las autoridades departamentales y locales electas el 10 de mayo del mismo año, conforme lo previsto en el Artículo 28 de la mencionada disposición.

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UDELAR), Aspirante a Profesor Adscripto de la Cátedra de Derecho Público II (UDELAR), Integrante del Instituto de Derecho Administrativo (UDELAR), Asesor y Docente externo de la JUTEP. Correo electrónico: ferminfarinha@gmail.com

* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UDELAR), Aspirante a Profesor Adscripto de la Cátedra de Derecho Público II (UDELAR), Integrante del Instituto de Derecho Administrativo (UDELAR), Asesor y Docente externo de la JUTEP. Postgrado en Derecho Municipal (UM). Correo electrónico: mjop19@gmail.com

¹ MARTINS, Daniel Hugo – Las nuevas atribuciones y cometidos de los Municipios – Revista de Derecho Público – Nro. 47, Julio 2015, págs.. 103 y sig.

² Ob. cit. página 103.

La Ley Nro. 19.272 derogó en su totalidad a la Ley Nro 18.567 de 13.09.2009, incorporando relevantes modificaciones al régimen legal de los Municipios, fijando entre otros aspectos, un mayor grado de delimitación de la materia departamental y municipal, al igual que los cometidos de los Municipios y las atribuciones de los Alcaldes; resultando sustancial el cambio operado en el Artículo 17 en sede de recursos administrativos.

Desde el año 2009 hasta el 2014, y aún cuando en su origen se pretendía configurar un régimen de descentralización en la descentralización, los Consejos Municipales a la luz de la Ley Nro. 18.567 y sus modificativas, el legislador había instaurado un régimen de desconcentración funcional, que determinaba que el Intendente – en caso de que los actos del Consejo Municipal fueran impugnados – pudiera resolver y modificarlos por razones de mérito o legalidad.

En concreto, hasta la sanción y entrada en vigencia del Artículo 17 de la Ley 19.272, los Municipios eran órganos locales sometidos a la jerarquía del Intendente.

Dicha situación varía sustancialmente al establecerse: *“Los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán el recurso de reposición. Cuando la impugnación se funde en las causales previstas en el artículo 309 de la Constitución de la República, deberá interponerse conjunta y subsidiariamente con el recurso de anulación para ante el Intendente, de acuerdo con las previsiones del artículo 317 de la Constitución de la República.*

Los actos administrativos del Alcalde podrán ser impugnados con los recursos de reposición y apelación ante el Municipio, conjunta y subsidiariamente con el de anulación ante el Intendente, cuando la causa de la impugnación se funde en las previsiones del artículo 309 de la Constitución de la República.” (Artículo 17 – Ley 19.272 de 18.09.2014 que entró en vigencia en el mes de julio de 2015, a partir de la asunción de las nuevas autoridades locales electas.)

Esta modificación, conjuntamente con la estipulación que determina la necesidad de que dentro de los Presupuestos Departamentales existan Programas Presupuestales Municipales con sus respectivos recursos³, conformó un nuevo contexto desde el punto de vista de la organización, donde los Municipios se constituyen como órganos descentralizados y en tal calidad se consideró al Consejo Municipal como Ordenador Primario de Gastos (Art. 27 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado – TOCAF) (Posición mantenida por el Tribunal de Cuentas – E E 2015-17-1-0009140 – Of. N° 2066/16).

Como veremos más adelante, la nueva posición institucional del Municipio dentro del Gobierno Departamental, que magníficamente desarrolló el Prof. Daniel Hugo Martins⁴, no alcanzó los seis meses de vigencia, ante la inmediata sanción de la Ley de Presupuesto Nacional, que modificó los artículos 6 numeral 3, 17 y el inciso 1ro. del Art 19 de la Ley Nro. 19.272.

³ Ver Artículos 6, 7 y 19 de la Ley Nro. 19.272 en su redacción original.

⁴ MARTINS, Daniel Hugo – Las autoridades locales electivas en el Uruguay, análisis de la Ley Nro 19.272 de 18 de septiembre de 2014 sobre Municipios – AMF – 2014, pàg. 13 a 15 y 98 a 101

II. PRESUPUESTO NACIONAL – LEY 19.355.

A partir del mencionado texto normativo se han introducido una serie de modificaciones a la Ley Nro. 19.272, siendo pertinente a estos efectos centrar la atención en lo dispuesto por los Artículos 682 y 683 de la Ley 19.355 de 30.12.2015.

Las modificaciones aprobadas provienen de la iniciativa del Poder Ejecutivo, y poseen, a nuestro criterio, diversa relevancia en la materia, siendo evidente un claro retroceso en régimen legal aplicable a los Municipios. En este sentido, corresponde señalar que los cambios operados, desde el punto de vista temporal, se generan meses después de la asunción de las nuevas autoridades locales, variando sustancialmente su posición orgánica.

1) EL ART. 682 AFECTA LA DESCENTRALIZACIÓN Y HABILITA QUE EL INTENDENTE PUEDA MODIFICAR Y/O REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL MUNICIPIO.

Este apartado hace referencia a la modificación artículo 17 de la Ley N° 19.272, que en su redacción original cambió el régimen de recursos administrativos que había fijado la Ley N° 18.567.

A partir de la ley vigente, estamos asistiendo a un claro retroceso en materia de descentralización, constituyendo nuevamente un sistema desconcentrado, donde los Consejos Municipales son ubicados respecto del Intendente como un órgano sometido a jerarquía. El Artículo 682 de la Ley 19.355 se encuentra vigente desde el 01 de enero de 2016 y cambia el régimen que regía desde el mes de julio de 2015, por lo que 6 meses después, se retorna al sistema que la Ley Nro. 18.567.

El mencionado artículo, determina que en la actualidad los Municipios, en cuanto a su posición orgánica, hayan retornado al sistema original, manteniéndose una solución que contradice al propio *nomen iuris* de la llamada ley de Descentralización en materia departamental, local y de participación ciudadana.

En definitiva, la redacción actual del Artículo 17 de la Ley 19.272 establece que los actos administrativos generales y los particulares del Municipio admitirán el recurso de reposición y conjunta y subsidiariamente el de apelación para ante el Intendente de conformidad con lo previsto en el Artículo 317 de la Constitución de la República. La postura que adopta el legislador consagra la misma solución que se preveía en los proyectos de ley originales, respecto de los cuales el propio Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni⁵ marcaba – entre otras consideraciones – la contradicción entre el nombre de la ley y el sistema que establecía, al cual no dudaba en calificar como un sistema de administración desconcentrada. Volver a ubicar a las autoridades locales electas en una posición de subordinación respecto del Intendente (aún cuando esto opere directamente sólo ante la interposición de los recursos administrativos) trae consecuencias directas a la forma de relacionamiento y vinculación entre el órgano Intendencia y el Consejo Municipal, permitiendo afianzar posturas centralistas que atentan contra el propio espíritu de la ley.

⁵ CAGNONI, José Aníbal – El Proyecto de Ley sobre Municipios – Revista de Derecho Público - Número 33 – Año 2008, FCU.

Retornar al régimen anterior ha significado perder de vista los propios argumentos centrales que dieron paso a la modificación de la ley luego de 5 años de vigencia del régimen. Al respecto resulta ilustrativo consultar la discusión parlamentaria donde a la hora de fundamentar el avance hacia la descentralización se señalaba que el planteo trataba de *“evitar la dependencia absoluta del Municipio y del Alcalde con el Intendente Departamental...este artículo pretende es limitar las posibilidades de modificación que pueda realizar el Intendente respecto de estos actos impugnados: podrá anularlos, pero no modificarlos.”* (Acta 02-04.2014 – Comisión Especial con fines legislativos de asuntos Municipales y Descentralización.)

2) LA LEY Nro. 19.3555 DETERMINA QUE LOS MUNICIPIOS PIERDAN LA CALIDAD DE ORDENADORES PRIMARIOS DE GASTOS.

Esta modificación, dentro de las consecuencias que determina, permite abonar la postura que permite sostener que los Municipios han perdido su calificación como Ordenador Primario de Gastos (Art. 27 del TOCAF⁶) al encontrarse sometidos a jerarquía del Intendente, retornándose al régimen previsto de la Ley 18.567.

En atención al Artículo 12 numeral 3) de la Ley 19.272 vigente, el Consejo Municipal es ordenador de gastos conforme las previsiones y límites que establezca el Presupuesto Quinquenal Departamental.

Conjuntamente con la variación de la posición institucional del Concejo Municipal, y con un claro sesgo restrictivo, se aprobó además el Artículo 683 de la Ley Nro 19.355 que reza: Sustitúyese el numeral 1) del artículo 19 de la Ley N° 19.272, de 18 de setiembre de 2014, por el siguiente:

“1) Con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los Municipios en los presupuestos quinquenales y de las cuales los Municipios son ordenadores de gastos con los límites que aquel fijará y de acuerdo con lo previsto en el numeral 3) del artículo 12 de la presente ley”.

La variación introducida, en la misma línea que lo relacionado en el apartado anterior, tira por tierra los propios fundamentos esgrimidos en la Comisión Especial con fines legislativos de asuntos municipales y descentralización de la Cámara de Representantes (Versión Taquigráfica de 07 de mayo de 2014), que a la hora de consignar el contenido del Artículo 19 de la Ley Nro. 19.272 en su versión original sostenían: *“Lo que se plantea también en ese artículo es que uno de esos compromisos es crear estos programas presupuestales municipales a los efectos de incentivar a los Gobiernos Departamentales a que los creen e inviertan en descentralización”*.

El argumento planteado para el cambio introducido - según las justificaciones remitidas por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo – radicaba en el problema o necesidad de preservar el ordenamiento presupuestal de los Gobiernos Departamentales.

Esta variación del Artículo 19 de la Ley Nro. 19.272 habilita por un lado que se incorpore un límite a la facultad de ordenar gastos a través del Presupuesto Departamental y dentro

⁶ TOCAF: Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado aprobado por Decreto Nro. 150/2012 de 11.05.2012 - Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/tocaf2012/150-2012>

del programa del respectivo Municipio; y por otro, eliminó la previsión que establecía como una meta de los compromisos de gestión para los Gobiernos Departamentales, la existencia de programas y asignaciones presupuestales dentro del Presupuesto Departamental (inciso segundo del numeral 1) del Artículo 19 de la Ley 19.272)

La aprobación del artículo 683 del Presupuesto Nacional permite reafirmar la postura de que los Municipios pierdan la calidad de ordenadores primarios de gasto, conclusión a que también arribó el Tribunal de Cuentas a través de un fundado informe del Departamento Jurídico de Gobiernos Departamentales. En sendas resoluciones de fecha 28 de marzo y 10 de noviembre de 2016, el Tribunal de Cuentas dando respuesta a la Junta Departamental de Río Negro y a la Mesa Ejecutiva del Plenario Nacional de Municipios respectivamente, señaló que la reciente modificación relacionada determina que se retorne a la posición mantenida en oportunidad de considerar la Ley Nro. 18567, por la cual se considera que “el Municipio es un ordenador especial”⁷ no categorizado por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF).

En forma más reciente, por Resolución 3340/16 de 21 de septiembre de 2016, el Tribunal de Cuentas reafirmó esta postura ante la aprobación del Decreto Nro 35.691 del Gobierno Departamental de Montevideo, señalando que el Municipio no es Ordenador Primario o Secundario de Gastos, sino un Ordenador especial que tiene por único límite el fijado por el Presupuesto Departamental en su respectiva asignación.

En definitiva, la entrada en vigor de la Ley Nro. 19.355 ha determinado un cambio sustancial en el régimen aplicable a los Municipios y sus autoridades locales electivas, sumando una nueva modificación, que en los últimos siete años acumulan al menos seis variaciones legales⁸.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- CAGNONI, José Aníbal – Proyecto de Ley de Municipios – Revista de Derecho Público Nro. 33 – FCU – Montevideo – Año 2008.
- CAJARVILLE, Juan Pablo – Sobre el régimen legal de las autoridades locales y sus inconstitucionalidades – Revista de Derecho Público Nro. 38 – FCU – Año 2010 – Montevideo, ágs.. 39 y sig.
- GUTIERREZ, Fulvio – Naturaleza jurídica de los Municipios – Revista de Derecho Público Nro. 43 – FCU – Año 2013 – Montevideo, ágs.. 69/73
- MARTINS, Daniel Hugo - Texto anotado y comentario de la Ley Nro 18.567 que creó los Concejos locales electivos en los Gobiernos Departamentales – Revista La Ley Nro. 6 – La Ley – Año 2009, Montevideo.
- MARTINS, Daniel Hugo – Las autoridades locales electivas en el Uruguay – Análisis de la Ley 19.272 de 18 de septiembre de 2014 sobre Municipios – AMF – 2014
- MARTINS, Daniel Hugo – Las nuevas atribuciones y cometidos de los Municipios – Revista de Derecho Público Nro. 47 – FCU – 2015 – Montevideo – ágs.. 103/109.

⁷ Ver Resolución de fecha 28 de marzo de 2016 del Tribunal de Cuentas – Oficio Nro. 2066/16 – Disponible en http://www.tcr.gub.uy/archivos/resoluciones_16036_r2015-17-1-0009140.doc (verificado el 01 de marzo de 2017)

⁸ Ver Leyes 18.567 de 13.09.2009, 18.658 de 26.04.2010, 18.664 de 12.02.2010, 18.665 de 15.07.2010, 18.668 de 7 de junio de 2010, 18.683 de 15.03.2010, 19.272 de 13.09.2014, 19.319 de 27.03.2015.

WERNER, Marjorie Raquel – Nueva Organización de los Municipios – Obra inédita generada en el marco del Curso de Capacitación sobre Municipios de la Escuela de Auditoría Gubernamental del Tribunal de Cuentas - Año 2010.

Montevideo, 02 de marzo de 2017.

Fecha de recepción: 3 de marzo 2017.

Fecha de aceptación: 25 de marzo 2017.