Instituto de Derecho Constitucional
Ruben Correa Freitas
Director

Montevideo, 12 de julio de 2021.-

Señora Presidenta de la

Comisión Especial de Asuntos Municipales de la

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Representante Nacional Nancy NÚÑEZ SOLER

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted y a los demás miembros de esa Comisión Especial de Asuntos Municipales, con la finalidad de evacuar la consulta que me hiciera el honor de formular sobre el Proyecto de Ley de creación del Congreso Nacional de Ediles, cuya iniciativa fuera presentada ante la Cámara de Representantes el 18 de setiembre de 2018.

Como se expresa en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley a estudio, lo que se procura es la institucionalización del Congreso de Ediles, en forma similar al Congreso de Intendentes, ya que hasta la fecha el Congreso de Ediles desde el punto de vista jurídico es una asociación civil con personería jurídica. En ese sentido, se procura que el Congreso de Ediles sea un órgano público estatal, creado por ley, con una naturaleza jurídica similar al Congreso de Intendentes que está previsto por el art. 262 inciso sexto de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Reforma Constitucional de 1997.

He leído con particular atención el informe jurídico realizado por el Profesor Emérito de Derecho Administrativo Dr. Carlos DELPIAZZO de fecha 6 de agosto de 2018, así como la versión taquigráfica de la Sesión de la Comisión Especial de fecha 6 de julio de 2021, donde algunos Representantes Nacionales expresaron algunas dudas sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley y el alcance del mismo.

En tal sentido, para dar respuesta a la consulta formulada, analizaré tres aspectos fundamentales que son, en primer lugar, los caracteres generales del Proyecto de Ley; en segundo lugar, la naturaleza jurídica del Congreso de Ediles; y, en tercer lugar, la constitucionalidad de la creación del Congreso de Ediles por ley.

I.- CARACTERES GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley sobre la creación del Congreso de Ediles, contiene once artículos. En el art. 1º se establece que habrá un Congreso Nacional de Ediles, integrado por los titulares de los cargos de Edil o quienes lo estuvieren ejerciendo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, corresponde expresar que la Constitución de la República no alude al vocablo Edil en ningún artículo, sino que siempre se los menciona como *"miembros de la Junta Departamental*" o simplemente "*miembros*" (Constitución, arts. 263, 264, 265, 269, 272, 284, 285, 291, 293, 294, 295, 296). La denominación de Ediles se lo dio la Ley Orgánica Municipal Nº 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935, cuyo artículo 7º dispone: "*Los miembros de las Juntas Departamentales se denominarán ediles y sus funciones serán honorarias*."

En el art. 2º se establecen los fines del Congreso Nacional de Ediles, previéndose que los mismos serán:

A) La jerarquización de las funciones del Edil.

B) La elaboración de anteproyectos e iniciativas referentes a temas de interés departamental y regional.

C) La promoción de la unión, confraternidad y solidaridad entre los Ediles de todo el país.

D) La cooperación entre las Juntas Departamentales entre sí y con entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, estatales o paraestatales, para el cumplimiento de objetivos de interés colectivo.

E) El apoyo a la descentralización político administrativa y su eficaz y progresiva aplicación.

F) La promoción de que las rentas generadas en cada departamento sean invertidas en el mismo; y

G) La participación en foros o encuentros nacionales, regionales o internacionales con instituciones de similares características.

Como aprecia de la lectura del art. 2º del Proyecto de Ley, se procura fundamentalmente que el Congreso Nacional sirva de apoyo a la labor que ejercen los miembros de las Juntas Departamentales en todos los

Departamentos, mediante la elaboración de anteproyectos de iniciativa en materia departamental y regional. A mi juicio debería incluirse temas en materia municipal que es el tercer nivel de gobierno en nuestro país, a partir de la Reforma Constitucional de 1997 y de las Leyes en materia de descentralización y creación de los Municipios. Los fines descriptos con el art. 2º son compatibles con las atribuciones y competencias que tienen las Juntas Departamentales, dado que se procura la cooperación de estos órganos entre si y con organismos nacionales e internacionales, así como la participación en foros nacionales, regionales e internacionales con instituciones relacionadas con la descentralización político administrativa y una más eficaz aplicación de la misma.

El art. 3º del Proyecto prevé que el Congreso Nacional de Ediles estará integrado por todos los ciudadanos electos como tales para integrar cualesquiera de las Juntas Departamentales del país y que se encuentren en el desempeño del cargo. Estimo que sería conveniente darle una redacción más afinada a este artículo, como por ejemplo la siguiente:

"*El Congreso Nacional de Ediles estará integrado por todos los miembros titulares de las Juntas Departamentales de todo el país. También serán miembros los ediles suplentes que se encuentren efectivamente en el ejercicio del cargo por cualquier motivo*."

En lo que se refiere a los órganos del Congreso Nacional de Ediles, el Proyecto de Ley prevé dos: la Mesa Permanente y el Plenario, según el art. 4º. Debo señalar que a mi juicio el vocablo "Plenario" está con minúscula en el Proyecto y a mi juicio debe estar con mayúscula, para coordinarlo con la Mesa Permanente.

En el art. 6º se establecen los cometidos de la Mesa Permanente. Estimo que el literal D) debería dársele una nueva redacción. En efecto, dicho literal D) prescribe:

D) En general, la realización de todos los actos jurídicos y operaciones materiales tendientes al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 2º de esta ley.

Los fines establecidos en el art. 2º del Proyecto de Ley se refieren al Congreso Nacional de Ediles, por lo que la Mesa Permanente lo que podrá hacer es aquellos actos jurídicos y operaciones materiales que resuelva o disponga el Plenario del Congreso Nacional de Ediles. De lo contrario la Mesa Permanente tendría una preeminencia sobre el Plenario de Ediles, que no creo que sea la intención de quienes promovieron esta iniciativa.

En el art. 10 del Proyecto se prevé el financiamiento del Congreso Nacional de Ediles, con el siguiente texto:

"*Artículo 10.- El financiamiento del Congreso Nacional de Ediles será atendido con las partidas a él destinadas que se incluyan en los presupuestos de las 19 (diecinueve) Juntas Departamentales del país.*

Adicionalmente, podrá recibir aportes, contribuciones y donaciones de origen público o privado."

Estoy de acuerdo con el primer inciso de este art. 10 proyectado, no así con el segundo inciso, porque es difícil entender cuál es la razón, el motivo o la circunstancia por la cual el Congreso Nacional de Ediles tenga que recibir aportes, contribuciones y donaciones de origen público o privado. Podría pensarse en el asesoramiento que pueda recibir de un organismo internacional como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para la capacitación de los Ediles, o de otras entidades similares. Pero para ello no es necesaria esta disposición.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO NACIONAL DE EDILES

Sobre el tema de la naturaleza jurídica del Congreso Nacional de Ediles, corresponde expresar que el Proyecto de Ley a estudio de la Comisión Especial de la Cámara de Representantes no dice nada.

El art. 1º del Proyecto de Ley dice a texto expreso lo siguiente:

"*Artículo 1º.- Habrá un Congreso Nacional de Ediles, integrado por quienes fueren titulares del cargo de Edil o lo estuvieren ejerciendo.*

Tendrá su sede en la ciudad de Montevideo sin perjuicio de poder reunirse en cualquier lugar del territorio nacional."

Se puede observar que tiene una redacción similar al art. 262 inciso sexto de la Constitución de la República, en la redacción dada por la Reforma Constitucional de 1997, que prescribe:

"*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*."

Se ha discutido en la doctrina nacional sobre la naturaleza jurídica del Congreso de Intendentes, tema al que alude en su consulta el Profesor Dr. Carlos DELPIAZZO. Sobre este tema, considero que el Congreso de Intendentes es un órgano público estatal, creado por la Constitución, que está dentro del sistema orgánico descentralizado "Gobiernos Departamentales", en

carácter de órgano “acentralizado”. Corresponde explicar el alcance de esta definición, para que se pueda comprender el alcance de la misma.

a) En primer lugar, afirmo que se trata de un órgano público estatal, es decir que es un órgano que se rige por el Derecho Público y que está dentro de la estructura orgánica del Estado en sentido amplio, comprensivo de todas las entidades estatales, conforme a lo previsto por el art. 24 de la Constitución de la República.

b) En segundo lugar, es un órgano público estatal creado por la Constitución, por lo que es un órgano de naturaleza constitucional, por oposición a los órganos creados por ley o por reglamento, que tienen naturaleza legal o reglamentaria según corresponda.

c) En tercer lugar, sostengo que el Congreso de Intendentes es un órgano que está ubicado dentro del sistema orgánico descentralizado de los Gobiernos Departamentales. No es un órgano de la Persona Pública Mayor o Estado en sentido estricto, que se integra por los tres Poderes del Estado y los tres órganos de creación constitucional, que son la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Tampoco puede ser caracterizado como un Ente Autónomo ni como un Servicio Descentralizado.

d) En cuarto lugar, considero que es un órgano “acentralizado”, dado que no integra un sistema centralizado, como es el caso del Poder Ejecutivo, que está dominado por el principio de la “jerarquía”; y si bien es un órgano que está dentro del sistema descentralizado de los Gobiernos Departamentales, ni está sometido a jerarquía de éstos, ni tampoco es jerarca del sistema Gobiernos Departamentales, ni ejerce control sobre los mismos. Se encuentra desde el punto de vista institucional, en la misma posición que los órganos del Poder Legislativo, porque la Asamblea General no es jerarca de las Cámaras; ni ninguna de éstas tiene jerarquía sobre la otra; como tampoco la Asamblea General, la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes tienen jerarquía sobre la Comisión Permanente.

   En el sistema orgánico “acentralizado” el principio que se aplica es el de las “primacías”, por el cual un órgano tiene primacía sobre otro órgano u otros órganos según el tema o la materia en la que tenga competencia. En el caso del Congreso de Intendentes la Constitución de la República le asigna la competencia de “coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales”, así como de “celebrar convenios” en el art. 262. En el art. 230 de la Constitución sobre las competencias de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo económico, así como

en la formulación de políticas de descentralización, se prevé en el literal B) la formación de una Comisión Sectorial integrada entre otros por delegados del Congreso de Intendentes.

En el caso del Congreso Nacional de Ediles, nos encontramos con una naturaleza similar, aunque no igual, a la del Congreso de Intendentes, porque:

a) En primer lugar, estamos ante la creación por ley de un órgano público estatal.

b) En segundo lugar, los cometidos ya no son de coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, como lo prevé el art. 262 de la Constitución. Debe tenerse especialmente en cuenta que las Juntas Departamentales tienen como competencia el ejercicio de la función legislativa y de contralor del Gobierno Departamental (Constitución, art. 273), razón por la cual no es razonable pensar en atribuirle una competencia de coordinación en estas materias.

En definitiva, estimo que la solución del art. 1º del Proyecto de Ley es ajustada a la Constitución, siendo correcta desde el punto de vista jurídico, por lo cual no tengo observaciones que formular.

III.- LA CREACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL DE EDILES POR LEY

El último punto al que me quiero referir en esta consulta, es el que se refiere a la constitucionalidad de la creación por ley del Congreso Nacional de Ediles.

Sobre el particular, cabe expresar que desde el punto de vista teórico, nada impide que los ediles de las Juntas Departamentales de todo el país se reúnan en un Congreso, lo que vienen haciendo desde hace muchos años, y a los que yo he sido invitado en varias ocasiones para exponer sobre temas de mi especialidad. Es de fundamental importancia estos encuentros, porque permiten el análisis y el estudio de temas de interés común para los legisladores departamentales.

En la actualidad, el Congreso Nacional de Ediles es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica. La existencia y el funcionamaiento regular del Congreso Nacional de Ediles, es una razón fundamental por la cual me parece que es oportuno y conveniente que se sancione una ley creándolo como un órgano público estatal. Con ello no se viola ni se contradice con ninguna disposición de la Constitución de la República. Por el contrario, creo que se afirma el proceso de descentralización en los Gobiernos

Departamentales y se jerarquiza las funciones de los miembros de las Juntas Departamentales, que son los legisladores a nivel departamental y que tienen la función de contralor del Gobierno Departamental por medio de los pedidos de datos e informes, el llamado a Sala al Intendente y la formación de comisiones de investigación (Constitución, arts. 284, 285 y 286), en forma similar a las competencias asignadas a las Cámaras del Poder Legislativo a nivel nacional (Constitución, arts. 118, 119, 120 y 121).

Quedo a las órdenes de la Comisión Especial para la aclaración de esta consulta o para cualquier otro tema que deseen plantear.

Saludo a la señora Presidenta de la Comisión Especial muy atentamente,

Dr. Ruben Correa Freitas

Catedrático de Derecho Constitucional

Director del Instituto de Derecho Constitucional