

EL CONTROL EXTERNO DURANTE EL TRATAMIENTO Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES.

Una mirada desde la Constitución, al alcance de las atribuciones del Tribunal de Cuentas.

Generación: 2021.

Alumno: Ernesto Salvador, CESAR ESTRADA.

Abogado Especialista en Derecho Administrativo y Gestión Pública.

Tutor del trabajo de tesis: Profesor Álvaro RICHINO.

Montevideo, abril de 2025.

SUMARIO.

Capítulo I.

INTRODUCCIÓN.

Capítulo II.

METODOLOGÍA.

Capítulo III.

EVOLUCION DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES.

Capítulo IV.

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LAS HACIENDAS PÚBLICAS.

Capítulo V.

CONTRALOR EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

Capítulo VI.

REGIMEN PRESUPUESTAL DE LA ADMINISTRACION.

Capítulo VII.

LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO Y POTESTADES DEL TRIBUNAL
DURANTE LA MISMA.

Capítulo VIII.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL.

Capítulo IX.

DISTINTAS POSTURAS SOBRE LA PRECEPTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DURANTE EL TRATAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.

Capítulo X.

LA POTESTAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA SUSPENDER SU PLAZO EN EL EJERCICIO DE SU ATRIBUCION CONFERIDA POR EL ARTÍCULO 211 LITERAL A) DE LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DURANTE EL TRATAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL.

Capítulo XI.

LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS FUENTES NORMATIVAS.

Capítulo XII.

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION.

Capítulo XIII.

CONCLUSIONES.

TABLA DE CONTENIDO.

Capítulo I.

INTRODUCCIÓN... **9.**

Capítulo II.

METODOLOGÍA **11.**

Sumario: 1. Aproximación al tema. 1.1. Procedimiento previsto en el artículo 222 y siguientes de la Constitución. 1.2. Procedimiento previsto en el numeral 6) del artículo 273 de la Constitución. 2. Planteamiento de la pregunta – problema. 3. Ámbitos de aplicación de la presente de la investigación. 3.1. Ámbito espacial. 3.2. Ámbito temporal. 3.3. Ámbito material. 4. Síntesis de investigación. 5. Justificación del tema planteado. 6. Objetivos. 6.1. Objetivo general. 6.2 Objetivo específico. 7. Metodología aplicada a la investigación. 7.1 Método exploratorio. 7.2 Método descriptivo. 7.3 Método explicativo. 7.4 Método empírico. 8. Estado del arte.

Capítulo III.

EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES22.

Sumario: 1. El régimen Colonial Español y la conformación del Cabildo. 2. La concepción artiguista del Cabildo. 2.1. La influencia de la revolución francesa en Hispanoamérica y la incursión del Municipalismo. 2.2. El Cabildo Gobernador. 2.3. Ruptura con el Régimen Español. 3. Período de vigencia de la Constitución nacional de 1830 y la organización centralista de las autoridades locales formalmente en departamentos. 3.1. Caracteres de la primera Constitución. 3.2. Los Jefes Políticos y las Juntas Económico- Administrativas. 3.3. La competencia presupuestal. 3.4. Continúa la división territorial en departamentos. 4. Constitución de 1918 y la consolidación de amplias autonomías. 4.1. Consagración de la máxima autonomía funcional y financiera de la historia evolutiva de nuestros Regímenes Constitucionales. 4.2. Los antecedentes de la Ley 9.515. 5. La Constitución de 1934, crea los órganos locales Intendente y Junta Departamental; crea el Régimen Presupuestal y el Tribunal de Cuentas. 5.1. Contexto. 5.2. Una nueva organización para los Gobiernos Departamentales. 5.3. Creación del Tribunal de Cuentas y el Presupuesto Departamental. 5.4. La Ley 9.515. 6. Constitución de 1952, avanza en materia de descentralización territorial y funcional, en el marco de un régimen colegiado. 7. La Constitución de 1967. 8. Conclusiones preliminares respecto de

la perspectiva histórico –evolutiva.

Capítulo IV.

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LAS HACIENDAS PÚBLICAS58.

Sumario: 1. Los diversos sentidos del Estado y la multiplicidad de Haciendas Públicas. 2. La descentralización dada a los Gobiernos Departamentales. 3. La Hacienda Pública. Conceptualización. 4. La actividad financiera. Concepto. 4.1. Actividad financiera como cometido estatal esencial. 4.2. Sentido material de la actividad financiera. 4.3. Otros caracteres de la actividad financiera. 4.4. Fuentes de la actividad financiera. 5. Nuestro ordenamiento positivo. 5.1. Aspectos en la Constitución a ser tenidos en cuenta al tiempo de la elaboración del Presupuesto Departamental. 5.2. Las fuentes de los ingresos. 5.3. El gasto público. 6. La autonomía financiera.

Capítulo V.

CONTRALOR EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA 74.

Sumario: 1. Generalidades sobre la actividad de contralor. 2. El control de la Hacienda Pública. 3. El Tribunal de Cuentas. 3.1. Concepto. a) El Tribunal de Cuentas es un Poder del Estado. b) El Tribunal de Cuentas es un órgano dependiente del Poder Legislativo. c) El Tribunal de Cuentas es un órgano del Poder Administrador. e) El Tribunal de Cuentas es un Ente Autónomo. 3.2. La competencia constitucional, de asesoramiento preceptivo. 3.3. Integración. 3.4. La competencia Constitucional, de asesoramiento preceptivo. 3.5 Contralor externo del Tribunal de Cuentas durante el procedimiento de tratamiento del presupuesto departamental. 4. Posturas, referidas a su posición orgánica.

Capítulo VI.

EL RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LA ADMINISTRACIÓN..... 84.

Sumario: 1. La planificación. 2. Concepto de presupuesto. 3. El Presupuesto como acto jurídico. 4. Las bases constitucionales del Presupuesto. 5. Clasificación que aplica al Presupuesto Departamental.

Capítulo VII.

LA ELABORACION DE LOS PRESUPUESTOS Y POTESTADES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DURANTE LA MISMA... 93.

Sumario: 1. Generalidades. 2. Procedimiento que aplica para la aprobación de los Presupuestos de las Juntas Departamentales. 3. Naturaleza jurídica del acto de aprobación. 4. Plazos para el pronunciamiento. 5. El valor del silencio de los órganos del sistema orgánico Gobierno Departamental y el del sistema orgánico Tribunal de Cuentas, durante el tratamiento del proyecto de Presupuesto Departamental. 6. Limitación de las potestades de la Junta Departamental durante su tratamiento. 7. Limitación de las potestades del Tribunal de Cuentas durante su intervención. 8. Consecuencia de la intervención del Tribunal de Cuentas. 9. Potestad del Tribunal de Cuentas no prevista expresamente en la Constitución (numeral segundo del artículo 19 de la ley 9.515). 10. Algunas referencias al Derecho Comparado. 10.1. Aproximación al régimen de aprobación presupuestal Municipal, de la Provincia de Buenos Aires Argentina. 10.2. Aproximación al régimen de aprobación Presupuestal Municipal, de la Provincia de Entre Ríos, Argentina. 10.3 Aproximación a los Presupuestos territoriales en Francia.

Capítulo VIII.

**LA DESCENTRALIZACION Y AUTONOMÍA
DEPARTAMENTAL..... 118.**

Sumario: 1. Concepto. 2. Competencia, autonomías y posibilidades de lesión de las mismas.

Capítulo IX.

**DISTINAS POSTURAS SOBRE LA PRECEPTIVIDAD DE LA
INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DURANTE EL TRATAMIENTO
DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS JUNTAS
DEPARTAMENTALES129.**

Sumario: 1. Tesis de Alberto Ramón REAL, sobre la plena autonomía de las Juntas Departamentales. 2. La reglamentación del Tribunal de Cuentas. 3. Posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia nro. 159 del 17 de agosto de 1998. 4. La Ley nacional interpreta la Constitución de la República. 5. Posición de la SCJ con posterioridad a la sanción de la Ley nro. 17.296 y en particular respecto de su artículo 483, y si el mismo vulnera la autonomía de la Junta Departamental (artículo 262 y 273 numeral 6 de la Constitución). 6. Otros aspectos interpretativos en referencia a la intervención del Tribunal de Cuentas en materia de elaboración presupuestal. 7. Conclusiones.

Capítulo X.

**LA POTESTAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA SUSPENDER SU
PLAZO EN EL EJERCICIO DE SU ATRIBUCIÓN CONFERIDA POR EL
ARTÍCULO 211 LITERAL A) DE LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA
DURANTE EL TRATAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL
.....139.**

Sumario: 1. Generalidades. 2. Fuentes de la atribución del Tribunal de Cuentas para suspender su plazo. 3. Caracteres. 4. Caracteres de la suspensión

del plazo constitucional. 5. Marco de la investigación de campo. 5.1. Tribunal de Cuentas de la República. 5.2. Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Canelones. 5.3. Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Lavalleja. 5.4. Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Montevideo. 5.5. Junta Departamental de Salto. 5.6. Comentarios sobre los informes cursados.

Capítulo XI.

LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS FUENTES NORMATIVAS 155.

Sumario: 1. El Derecho Público desde su carácter normativo. 2. Principios que ordenan las distintas fuentes normativas, con aparente contradicción entre sí. A) Principios ordenadores de las fuentes. a) Principio de jerarquía. b) Principio de temporalidad. c) Principio de competencia. B) Aplicación de los principios ordenadores de las fuentes normativas en el caso concreto. C) Modos de interpretar la Constitución.

Capítulo XII.

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION168.

Capítulo XIII.

CONCLUSIONES172.

Capítulo I.

INTRODUCCION.

El presente trabajo de investigación se enfoca en la etapa procedimental de tratamiento de los presupuestos quinquenales de los Gobiernos Departamentales.

El Gobierno y Administración de los departamentos, ocurre a partir del régimen autonómico funcional y financiero, dado por el diseño previsto en la Constitución de la República, que tiene por punto de partida, el faro del principio de

autonomía de los Gobiernos Locales, consagrado en el artículo 262 de la Carta Magna, en el marco de un régimen de descentralización territorial.¹

Dichas autonomías, ocurren según las características del Estado uruguayo, que se organiza desde un régimen unitario atenuado.

En la Constitución se establece el régimen de la Hacienda Pública, también se regula las atribuciones y procedimientos para la elaboración, tratamiento y aprobación de la herramienta de gestión fundamental, de todo Gobierno, como lo es el caso del presupuesto.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1934, se inaugura la participación preceptiva del Tribunal de Cuentas, en tanto órgano de naturaleza constitucional, dotado de autonomía funcional, al que le compete el rol de asesoramiento y colaboración, en la etapa del tratamiento del proyecto de presupuesto.²

Se elige estudiar esta etapa y en el ámbito de los Gobiernos Departamentales, porque allí se da ciertas peculiaridades y aspectos no resueltos por el diseño constitucional, que interesa abordar.³

En el escenario de la comunicación inter orgánica en el ámbito de la actividad administrativa, entre Tribunal de Cuentas y los Gobiernos Departamentales, dado en el ámbito forense, fue que ocurrieron circunstancias que derivaron en situaciones litigiosas; algunas de ellas han tenido su día ante la Suprema Corte de Justicia.

Los litigios fueron fundados, en interpretaciones no coincidentes, sobre el alcance de las atribuciones del Tribunal de Cuentas y el de las autonomías locales.

¹ Sección XVI del Gobierno y Administración de los departamentos.

² La Constitución vigente trata los referidos aspectos en las secciones XIII del Tribunal de Cuentas y XIV de la hacienda pública.

³ **SAYAGUES LASO, Enrique**, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I (9ª edición puesta al día a 2010 por Daniel Hugo MARTÍNS, FCU, 2010), 213.

Como punto de partida, se aborda al inicio, la evolución que sobre todo a través de las distintas reformas de la Constitución, ha tenido el diseño de la descentralización territorial en Uruguay.

Se analiza los primeros pasos en la vida constitucional del país, para luego transitar por subsiguientes regímenes, que tienen por peculiaridad distintos alcances de las autonomías y organización de los Gobiernos Departamentales, hasta llegar al planteo del diseño vigente.

Se entiende, que aún hoy, subsisten problemas interpretativos respecto al silencio que la Constitución mantiene, en referencia al alcance de competencias y en aspectos de procedimiento, en atención a la participación del Tribunal de Cuentas, en la etapa de tratamiento de la iniciativa presupuestal.

El referido silencio se mantiene pese a sendas reformas de la Constitución.

Finalmente, el estudio concluye en la necesidad de realizar ajustes al diseño constitucional, lo que sería deseable a los efectos de despejar interrogantes que han ocurrido y que en cierto modo subsisten, en torno al mencionado alcance de las atribuciones del Tribunal de Cuentas, en el marco de un asesoramiento, que condiciona en definitiva la sanción del presupuesto.

Capítulo II.

METODOLOGÍA.

1. Aproximación al tema.

El presente trabajo de graduación, importa la pretensión de una elaboración científica que se construye a partir de una investigación, que recae sobre el procedimiento que aplica al tratamiento de las iniciativas presupuestales departamentales.

Como consecuencia de lo expuesto, el trabajo aborda lo propio, para su eventual ampliación anual.

En la cúspide del sistema orgánico del Gobierno Departamental, se ubica el Intendente y la Junta Departamental, contemplándose una concepción republicana en el ámbito territorial departamental.

La Constitución prevé dos modalidades de presupuesto quinquenal, una para el funcionamiento de la Junta Departamental que, aprobado, se incorpora luego al otro tipo, denominado Presupuesto Departamental.

Para la aprobación de ambos presupuestos, se aplican procedimientos diferentes, que incluso se ubican en distintas sesiones de la Constitución.

1.1. Procedimiento previsto en el artículo 222 y siguientes de la Constitución: aplica para la aprobación del presupuesto departamental (capítulo IV de la sección XIV DE LA HACIENDA PÚBLICA).

En este caso, la Constitución contempla la participación preceptiva del Tribunal de Cuentas, durante el tratamiento del proyecto.

1.2. Procedimiento previsto en el numeral 6) del artículo 273 de la Constitución: aplica para la aprobación del presupuesto de la Junta Departamental, (capítulo III, de la SECCIÓN XVI DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS); en este caso la Constitución, no contempla a texto expreso la intervención del Tribunal de Cuentas, en la etapa de su elaboración.

Como se viene adelantando, el procedimiento constitucional vigente en materia de aprobación del presupuesto, es el resultado de la evolución histórica nacional, con particular quiebre tras la sanción de la Constitución de 1934.

El marco evolutivo normativo del régimen de descentralización territorial de los gobiernos departamentales, se caracteriza a lo largo del tiempo, por una serie de marchas y contramarchas, en torno a los alcances de la autonomía concedida a los órganos que integran la administración territorial local.

2. Planteamiento de la pregunta – problema.

El enfoque elegido, recae sobre el alcance de las atribuciones del Gobierno Departamental, ponderándolas a partir del diálogo inter orgánico en la referida etapa de tratamiento del proyecto de presupuesto.

El Gobierno Departamental, a partir de su autonomía financiera, ha de elaborar, tratar y finalmente aprobar, su presupuesto, a punto de partida del diseño dado por la Constitución.

Sin embargo, se advierte hasta al día de hoy, que el Constituyente no se pronuncia expresamente, respecto de aspectos procedimentales, que posteriormente debieron ser interpretados por la Ley nacional y por Acordadas del Tribunal de Cuentas.

Concretamente, interesa abordar las consecuencias de la atribución legal por parte del Tribunal de Cuentas, de suspender su plazo, al tiempo de elaboración de su informe, previo a la sanción definitiva del proyecto de presupuesto.

Partiendo de la antes referida inquietud, se plantea la siguiente **pregunta – problema:**

¿Qué consecuencia de carácter jurídico y pragmático aparece, la evolución del diseño constitucional posterior a la sanción de la Ley nro. 9.515/35?

En el marco de una aproximación al tema que se investiga, importa poner énfasis, en el alcance de las atribuciones del Tribunal de Cuentas, en etapa de elaboración del informe a recabar por cada Junta Departamental, en el contexto dado por los artículos 224 y 225 de la Constitución de la República (Capítulo IV, Sección IV, DE LA HACIENDA PÚBLICA).

La Ley 9.515 reglamenta la Constitución, aunque no lo hizo en todos sus aspectos, dado que, en los hechos con posterioridad a su sanción, esta temática en algunos puntos debió ser interpretada por Ley presupuestal posterior, a partir de que las sucesivas reformas constitucionales, continuaron guardando silencio sobre puntos interpretativos que han presentado discordias interpretativas.

3. Ámbitos de aplicación de la presente de la investigación.

¿Qué se investiga? La estructura del diseño constitucional en la etapa de tratamiento de los presupuestos departamentales, en particular las eventuales diferencias entre el órgano externo de control y las Juntas Departamentales.

3.1. Ámbito espacial.

El ámbito espacial de esta investigación, se ubica en las jurisdicciones de los Gobiernos Departamentales.

El artículo 262 de la Constitución vigente, establece que el Gobierno y la Administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente. Tendrán sus sedes en la capital de cada departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

3.2. Ámbito temporal.

El ámbito temporal de la presente investigación, viene dado por el examen de las distintas reformas constitucionales donde se ubica los distintos abordajes del procedimiento para la aprobación de las iniciativas presupuestales.

Con la sanción de la Constitución de 1934, se inaugura un nuevo diseño que persiste a nuestros días, con la aparición del Tribunal de Cuentas. Ello ocurre, en el marco de un contexto histórico político, por el que se retraen considerablemente las

potestades autonómicas de los Gobiernos Departamentales en comparación con la reforma inmediatamente anterior.

3.3. **Ámbito material.**

Desde esta perspectiva, se aborda la función legislativa local, durante el tratamiento de los presupuestos.

4. **Síntesis de investigación.**

El núcleo de la presente investigación, radica en la suspensión del plazo constitucional, previsto en la ley 9.515, en su artículo 19 numeral 2.

La disposición legal expresa lo que sigue:

*“.. Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que afectaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos y en ese caso, **el plazo para informar se suspenderá** hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad..”,* (la negrita nos pertenece).

En tal sentido la disyuntiva resulta a partir de saber si la Ley, está interpretando el texto de superior jerarquía, o está creando derecho.

En todo caso, si se trata de un supuesto de inconstitucionalidad o de desaplicación de la Ley por oposición a una reforma constitucional posterior, lo que implica la eventual aplicación del instituto de la derogación tácita.

Finalmente importa estudiar los modos de defensa de la Constitución, sea del instituto de declaración de inconstitucionalidad de la Ley (artículo 256 y siguientes de la Constitución), o el instituto de lesión de autonomía departamental (artículo 283 de la Constitución).

5. Justificación del tema planteado.

En referencia a la práctica forense, se detectan algunos litigios donde se puso en tela de juicio por algunas Juntas Departamentales, el sentido de la interpretación que el Tribunal de Cuentas ubica en el texto de sus Ordenanzas reglamentarias.

Así, en la generalidad del tratamiento de los proyectos, las Ordenanzas nros. 51 de fecha 22 de noviembre de 1972; 69 de fecha 20 de julio de 1994; 70 del 20 de julio de 1994, y 71 del 31 de mayo de 1995, han sido cuestionadas, desafiándose su validez.

Asimismo, es importante, que una futura reforma constitucional contemple expresamente el punto.

La suspensión indefinida por parte del Tribunal de Cuentas, del plazo que cuenta para la elaboración de su dictamen e informe, podría acarrear al menos en teoría, el rechazo del proyecto, en caso de cumplirse el plazo con el que cuenta la Junta Departamental, para sancionarlo.

Importa tal como se ha dicho, una proyección para un futuro ajuste o adecuación de la Constitución, a los efectos de poder colmar el silencio que hoy se mantiene, desde la Constitución de 1934, en el punto sometido al análisis.

Se considera que hoy no resulta determinado a texto expreso, si efectivamente, una suspensión indefinida del plazo del que el propio Tribunal dispone para su pronunciamiento tiene por consecuencia el rechazo tácito del proyecto presupuestal.

La seguridad jurídica en el marco del procedimiento, sin duda alguna, es el principio general de derecho, que justifica el presente trabajo.

6. Objetivos.

6.1 Objetivo general.

El objetivo general que se procura con el presente estudio, es el de realizar aportes para la solución al problema planteado, con una mirada desde la Constitución, contribuyendo a la seguridad jurídica.

6.2 Objetivo específico.

Importa indagar sobre las posturas existentes referidas a la constitucionalidad de la suspensión del plazo del Tribunal de Cuentas.

La referida actividad importa la teorización del problema, donde se procura indagar sobre los criterios para referir a la interpretación auténtica de la Constitución y a la interpretación obligatoria.

Interesa ubicar los criterios que permitan distinguir cuándo estamos ante una interpretación de la Constitución, o ante la creación de Derecho nuevo, con lo cual en todo caso importa visualizar la compatibilidad con el texto constitucional, desde el punto de vista formal y material.

Se pretende a partir de la presente investigación generar las bases para la generación de conocimiento nuevo respecto de una inquietud novedosa.⁴

La constitucionalidad de la mencionada suspensión del plazo, a partir del abordaje de campo, no refleja unanimidades entre las jurídicas de las Juntas Departamentales que accedieron a brindar su punto de vista para este trabajo, mediante informe.

Se relevan indicios, que hacen pensar aquellos organismos deliberativos departamentales que no se pronunciaron en la convocatoria a dar su punto de vista para la elaboración de esta tesis, aceptan pacíficamente la dinámica operativa de la elaboración presupuestal, sin cuestionarla.⁵

7. Metodología aplicada a la investigación.

La metodología aplicada parte de diferentes diseños metodológicos que procuran ser instrumentados en la medida que puedan ser complementarios entre los mismos.

7.1 Método exploratorio.

⁴ **FERRY, Gilles**, *Pedagogía de la formación* (Facultad de Filosofía y Letras UBA, ediciones Novedades Educativas, formación de formadores, serie, los documentos 6, 1997), 75 y ss.

⁵ **BOURDIEU, Pierre**, *El sentido práctico* (Siglo veintiuno editores, Argentina, 2007), 51 y ss.

Implica la familiarización con un tema poco abordado por la dogmática, accediendo al diseño Constitucional uruguayo, procurando algunas referencias con países como Argentina y Francia, que han estado involucrados en el desarrollo evolutivo del funcionamiento de los gobiernos en los departamentos y puntualmente del propio Tribunal de Cuentas.

7.2 Método descriptivo.

El método descriptivo del procedimiento, marco evolutivo de la Constitución y de algunos ejemplos del Derecho Comparado (abordaje jurídico – dogmático).

7.3 Método explicativo.

Procura relevar la opinión de algunas jurídicas de Juntas Departamentales que se avinieron a dar respuesta a la pregunta promotora del presente trabajo de Tesis.

7.4 Método empírico.

Importa el examen del procedimiento, marco evolutivo de la Constitución y de algunos ejemplos del Derecho Comparado (abordaje jurídico – dogmático).

8. Estado del arte.

No se visualizan estudios concretos que aborden en profundidad la constitucionalidad de la suspensión del plazo de veinte días, por sí y ante sí, por el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo y enfocado en el alcance de las atribuciones del órgano externo de contralor, existen estudios referidos a la preceptividad, sí o no, respecto de su intervención preceptiva, en el tratamiento del proyecto de presupuesto de funcionamiento de las Juntas Departamentales.

En cuanto al primer punto referente a la autonomía plena de las Juntas Departamentales, se toma a consideración como punto de partida, la tesis que al respecto escribió **Alberto Ramón REAL**, para luego abordar, aspectos relacionados con un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia sobre el punto, el avance normativo legal interpretativo que hubo con posterioridad, y las consideraciones y resultancias a partir de la interpretación obligatorias, fueron pronunciadas en otro reciente fallo de la Suprema Corte de Justicia.

En definitiva, el aspecto central del estudio refiere a aspectos argumentativos para:

- **La constitucionalidad de la suspensión el plazo,** estipulado en el numeral 2 del artículo 19 de la Ley nro. 9.515/35 (Ley Orgánica Departamental).
- **La legitimidad de la atribución del TC,** para interpretar la Constitución; Ordenanzas nro. 70/94; 51/72 y 69/94.

Justificación del tema planteado.

En tanto el presupuesto, es la expresión financiera del Estado y la herramienta

más importante para el cumplimiento de los objetivos de gestión para todo Gobierno.

La complejidad de los temas a tratar en el texto de un presupuesto, puede repercutir en que la suspensión del plazo no deje margen para su tratamiento.

Si bien la Junta, no puede introducir modificaciones con posterioridad al pronunciamiento: ¿qué sucede si el mismo no ocurre o sucede sobre la finalización del plazo de cuatro meses que dispone el órgano legislativo departamental?

Capítulo III.

EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES.

Alexis Henri CHARLES DE CLÉREL, vizconde de TOCQUEVILLE, al abordar el fenómeno de la organización de las pequeñas comunidades, expresa en su obra *“La democracia en América”*:

“La comunidad se aviene también con la naturaleza: que donde quiera que ser reúnen hombres se forma por sí misma una comunidad. ...

He dicho antes que el principio de la soberanía popular es la base de todo el sistema político de los angloamericanos; En las naciones donde aquel principio reina, cada ciudadano es al mismo tiempo partícipe por igual con los demás, en la soberanía y en el gobierno del Estado”.⁶

El autor compara:

“En Francia el gobierno le presta sus agentes a la comunidad – En América la comunidad le presta los suyos al gobierno”.

“En esta parte de la Unión, (refiriendo a América del Norte) la vida política ha tomado su origen del seno mismo de las comunidades. Se podría decir que en su principio cada comunidad allí era una nación independiente. Cuando, contra esto, los reyes de Inglaterra reclamaron su parte de soberanía, se limitaron a ejercer respecto a ellas, el poder central. Dejaron a la comunidad en el estado en que la encontraron. No obstante que las comunidades de la Nueva Inglaterra fueron súbditas, en el comienzo no lo eran, o lo eran sólo apenas. No han recibido de nadie su poder, más bien son ellas que han cedido una parte de su independencia en favor del Estado. Distinción importante que se debe tener presente en lo sucesivo.

Las comunidades no están, sin embargo, sometidas al Estado, sino cuando se trata de un interés que se podría llamar social, es decir, que participan de él juntamente con otras”.⁷

Todo indica, que el proceso uruguayo, se consolida al revés de lo que **TOCQUEVILLE** informa sobre la realidad norteamericana, en tanto en el territorio oriental, lo primero en llegar es el Estado y luego las comunidades, según el proceso

⁶ **DE TOCQUEVILLE, Alexis**, *La Democracia en América. Primera Parte*. (Biblioteca científico – filosófica, Madrid Daniel Jorro, Editor, 1911), 76.

⁷ **DE TOCQUEVILLE, Alexis**, *La Democracia ...*, ob cit., 77 y sigts.

dado antes de su nacimiento, concretamente desde la dominación de la Corona Española y posterior a su independencia como Nación.

1. El Régimen Colonial Español y la conformación del Cabildo.

Hacia fines del siglo XVII (1724 -1726), la Corona Española comienza a ejercer actos de posesión en territorios del Río de la Plata, promoviendo la fundación de centros poblados, con la finalidad de ejercer su poder político, administrativo y militar.

De esta manera, el régimen colonial, procura afianzarse en parte del territorio de la Banda Oriental, zona de fricción entre los intereses españoles, ingleses, franceses y portugueses.

El territorio de la Banda Oriental se encuentra ocupado por indígenas nómades.

Primero llega el poder de la Corona y luego comienzan a constituirse las Instituciones, siendo el elemento nuclear de la apropiación del territorio, la ciudad y el Cabildo Colonial (un Cuerpo de Gobierno).

Para conquistar el territorio, no basta con una fortaleza militar, hay que fundar ciudades.

GROS ESPIELL, ilustra:

“La tardía colonización española en las tierras situadas al norte del Río de la Plata y al este del río Uruguay (que luego habrán de constituir la base geográfica de la República Oriental del Uruguay), no aparejó la creación de una unidad política o administrativa que se extendiera sobre todo ese territorio, ya que Montevideo tuvo

hasta los últimos años del dominio español una limitada jurisdicción territorial,

mientras las otras partes de la futura Banda Oriental dependieron directamente de Buenos Aires o de las Misiones”.⁸

Bruno Mauricio DE ZABALA, gobernador y capitán general del Río de la Plata, dependiente del Virreinato del Perú, ordena la creación de San Felipe y Santiago de Montevideo de la banda oriental, hacia el año 1724, en el marco de un proceso que culmina hacia el 1 de enero de 1730.⁹

La gobernación de la ciudad está regida por el Cabildo, siendo lo propio de la denominación española. La institución cabildante se constituye a partir de la previa conformación del fenómeno urbano.

La experiencia viene siendo llevada a cabo por el Imperio Español en la península, como manera de asegurar la expulsión de la población islámica.

El Cabildo Español, tiene por sentido político, el encabezamiento de la población, siendo sus miembros originarios, notables elegidos, por el propio gobernador. Constituye, el centro de la organización colonial y resume en la autoridad de sus miembros, todas las funciones inherentes a la Administración local de la ciudad.¹⁰

Quiere decir pues, que la idea del Cabildo Hispano, se centra en la experiencia europea española, en tanto una suerte de estructura Municipal, de “Ayuntamiento” o “Consejo”, con la finalidad de resolver el asentamiento, la seguridad y las dificultades de los pobladores.

Por ese entonces, Montevideo es la única población importante de la Banda Oriental, que se circunscribe a un limitado territorio amurallado.

⁸ **GROS ESPIELL, Héctor**, *Evolución constitucional del Uruguay*, (FCU, 2003), 7.

⁹ En honor al Rey de España, Felipe V.

¹⁰ **BLANCO ACEVEDO, Pablo** *El Gobierno Colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad* (Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1944), 61 y ss.

El Cabildo de Montevideo Español, se integra con un Alcalde Ordinario de Primer Voto, un Alcalde Ordinario de Segundo Voto, un Alférez Real, un Alguacil Mayor, un Alcalde Provincial, un Fiel Ejecutor, un Depositario General, un Alcalde de la Santa Hermandad y un Procurador General.¹¹

El régimen de integración se determina por el mecanismo de “cooptación”, una vez cumplido el mandato, los futuros miembros son elegidos por los salientes.

Montevideo forma parte del Virreinato del Perú hasta el año 1776, dada la creación de la Gobernación del Río de la Plata por Felipe III, en diciembre de 1617 y luego en 1811 se constituye como capital del Virreinato, por lo que no solo se autonomiza del centralismo de Buenos Aires, sino que encabeza el mandato de la Corona en la zona.

El Gobierno político y militar de Montevideo, es creado en 1751, con el Rey Fernando VI, tras la finalidad de hacer más efectivo el control de la margen oriental del Río de la Plata.

El Cabildo de Montevideo, en sus inicios, carece de competencias en materia política, militar y de justicia, las que se ubican a cargo de Buenos Aires.

A posteriori, la importancia y relevancia que comienza a tener el Cabildo de Montevideo, en tanto su próspero funcionamiento comercial entre sus pobladores y las bondades naturales de su puerto, repercute en su creciente aspiración autonómica respecto del centralismo de Buenos Aires.¹²

La Administración local del absolutismo, es dada a partir de privilegios personales, bajo la forma de oficios hereditarios, y la práctica de los comisarios “departis” o enviados por el Monarca para administrar los lugares en su nombre (los Corregidores en la Administración Española).

¹¹ **GROS ESPIELL, Héctor**, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, (FCU, 1973), 12.

¹² **GUTIERREZ, Fulvio**, *La descentralización departamento y local en el Uruguay* (FCU, primera edición 2021), 18.

2. La concepción artiguista del Cabildo.

2.1. La influencia de la revolución francesa en Hispanoamérica y la incursión del Municipalismo.

Con el advenimiento de la revolución francesa aparece el Municipalismo, siendo su concepción virtuosa, en opinión de **GARCÍA DE ENTRERRÍA**, en tanto como institución, se ubica vigente hasta nuestros días.

El llamado “poder Municipal”, nace en su formulación estricta con la Asamblea Constituyente francesa, durante el crítico año 1789.

El criterio subjetivo o personal sobre dicho orden se funda en la idea de una sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural del mercado sobre la base de la propiedad, alimentada en su dinamismo, a partir de la “circulación de la riqueza”.

En el marco de la organización del Municipio, importa que solo los habitantes del lugar pertenecen al gobierno del mismo, sin emisarios privilegiados del monarca.

¹³ Francia, postula en Europa una nueva estructura social y gubernamental, de Administración local, a la que se le procura dotar de racionalidad y vocación universal.

Como se viene señalando, la nueva organización está dota de racionalidad, para la gestión del territorio, de manera que este sea funcional al ámbito de negocios de sus pobladores.

¹³ **GARCÍA DE ENTRERRÍA, Eduardo**, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales”; <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/221411960033079.pdf>

Las regiones del antiguo régimen, con su criterio nobiliario, no responde en absoluto al nuevo esquema.

Ese sistema racionalizador, comienza a ser el adoptado por las repúblicas hispanoamericanas, coincidiendo con un rechazo generalizado al régimen colonial español por la adopción de instituciones que se intuyen lógicas en el marco de un régimen de igualdad ante la ley.

Explica **GARCÍA DE ENTRERRÍA**, que la antigua estructura social sobre la base de las clases privilegiadas y de los poderes intermedios desaparece como consecuencia de la igualdad, pero no para implicar la desaparición de todo poder, sino para reunir todos estos antiguos poderes dispersos en el seno único de una Administración centralizada.

El departamento, como una parte del todo, es el origen conceptual organizativo racional del territorio.

“Este proceso se cumplió así rigurosamente. El mismo Tocqueville aduce el precioso testimonio de Mirabeau, que sin que la Revolución hubiese cumplido un año escribía al Rey:

Varios reinados de gobierno absoluto no hubiesen hecho tanto como en este solo año de revolución en favor de la autoridad real.

Las alteraciones revolucionarias, las guerras exteriores, las luchas de facciones, el desorden interno, ocultaron durante algún tiempo esta profunda realidad. Napoleón le dio forma definitiva y la hizo patente para siempre...”.¹⁴

En efecto, y como bien lo expresa **GROS ESPIELL**:

“Conjuntamente con la divulgación del pensamiento francés (con las características que le hemos asignado) se recibe en América otro grupo de

¹⁴ **GARCÍA DE ENTRERRÍA, EDUARDO**, *La revolución Francesa y la Administración contemporánea* (editorial Civitas S.A, Madrid, 1994), 62.

influencias: las que provienen de la América del Norte. Los Estados Unidos eran ejemplo realizado de parte de las ideas del siglo. Sin poder entrar al estudio de las relaciones del pensamiento europeo del siglo XVIII con las declaraciones norteamericanas, creemos que hoy se puede afirmar con Cassirer que “las declaraciones norteamericanas se encuentran bajo la influencia dominante del nuevo espíritu jusnaturalista. No son ellas las raíces de donde ha surgido la exigencia los derechos del hombre y del ciudadano, sino que representan nada más que una rama, un desarrollo especial, favorecido por motivos y circunstancias históricas particulares, experimentado por las ideas generales del derecho natural=. Fue un desarrollo del pensamiento jusnaturalista el que permitió la existencia, como se ha afirmado, no solo de una filosofía de la libertad, sino también de una legislación de la libertad”.¹⁵

2.2. El Cabildo Gobernador.

Poco después de la toma de Montevideo por las tropas orientales, en febrero de 1815, el comandante militar de las fuerzas patriotas, José Artigas, por orden del 21 de marzo 1815, inviste a Otorqués de la autoridad militar y política de la ciudad de Montevideo.

A partir de ese momento, es el Cabildo que actúa como autoridad política, no solo sobre la ciudad, sino sobre gran parte del territorio oriental.

“El Cabildo montevidеоano se transformó así en un Cabildo Gobernador, para el cual Artigas estableció un régimen electoral, destinado a permitir que fuera realmente representativo de la Provincia”.¹⁶

¹⁵ **GROS ESPIELL, Héctor**, *“El pensamiento institucional del período artiguista (1810 - 1820)”*, (Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, vol. 12, nro.1, 1961), 251.

¹⁶ **GROS ESPIELL, Héctor**, *“Evolución...”*, ob. cit., 16.

Es así que la ligazón entre el jefe de los orientales y el Cabildo Gobernador, es establecida por medio de un delegado que, con amplias facultades, actúa en Montevideo.

Artigas ejerce permanentemente sobre estas autoridades una supervigilancia, al mismo tiempo que impartía, mediante una copiosísima correspondencia, las directivas generales a que debían ajustar su acción.

Enseña **GROS ESPIELL**, que el resto de la Provincia fue también organizada en este período, dividiéndola en departamentos, cuyo gobierno estaba a cargo de cabildos, elegidos por un sistema popular representativo indirecto.

Estos cabildos son subordinados al de Montevideo y, a su vez, hay dentro de los departamentos autoridades locales sometidas a la autoridad del Cabildo Departamental.

Artigas y las tropas orientales, le dan otro sentido al Cabildo de Montevideo, que se transforma con competencias de gobierno hacia fuera de la ciudad, al mismo tiempo que sus autoridades son electas de manera democrática, planteándose por ello, la característica de abierto.

La nueva estructura implica una forma distinta de gestionar el territorio, pretendiendo el fortalecimiento de una Administración, como no había conocido siquiera el antiguo régimen.¹⁷

Por primera vez en la historia de las revoluciones no se pretende únicamente, un cambio de política o de titulares de la misma, y ni siquiera de la estructura de poder.

El Gobierno local en la llamada Provincia Oriental, según consta en actas, el 27 de enero de 1816, discute y aprueba la creación de la primera subdivisión en cantones o departamentos.¹⁸

¹⁷ **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo**, “Revolución", *ob. cit.*, 41 y ss.

Se trata del primer antecedente de los posteriores departamentos que se constituirán con la era constitucional. Hacia 1816 pues, se conforman las primeras circunscripciones electivas denominadas departamentos (según influencia francesa) en el territorio de la Provincia Oriental.

Artigas sustituye el sistema de cooptación, por el sistema representativo, siendo la incidencia directa, de los pobladores en las decisiones gubernamentales.

La Provincia se divide territorialmente tras la creación de 6 circunscripciones que son las de Montevideo, Canelones, San José, Maldonado, Soriano y Colonia (seis al sur del Río Negro), cada una de ellas sería gobernada por un Cabildo.

El resto del territorio, si bien había asentamientos humanos, no tenían la densidad poblacional suficiente, ni las características necesarias para constituirse en cabeza de un territorio estable.

El régimen de gestión y administración local, con el pensamiento artiguista cambia de sentido, pasando de ser una institución de notables, para ser un Cabildo democrático.¹⁹

Esta característica Municipal implica que los pobladores de una determinada localidad inciden en los destinos del ámbito geográfico donde residen, eligiendo a los cabildantes.

Existe aquí un fuerte espíritu descentralizador, manteniéndose los Cabildos como institución nuclear en cada departamento, como ámbito de competencia territorial de este.

El antecedente artiguista tiene su trascendencia, porque para volver a visualizar al esquema Municipal, hay que aguardar a la Constitución de 1918.

Todo este esquema reacciona ante el Régimen Colonial español anterior, pretendiendo dotar de mayor racionalidad, autonomía y participación de los

¹⁹ GUTIERREZ, Fulvio, “*La descentralización departamental ..*”, ob. cit., 18.

pobladores; todo lo cual es profundamente influenciado por la revolución francesa de principio.

2.3. Ruptura con el Régimen Español.

No es casualidad la denominación “departamento”, en tanto nada así había en el Régimen Español, en el entendido de compartimentación. El iluminismo racionalista es determinante, para que el departamento se constituya en una circunscripción territorial dotada de una organización racional, para todos y no solo para la nobleza, planteado así, por la Asamblea Constituyente francesa de 1790.

La organización Provincial española de 1833, también obedece a este esquema, organizada en Provincias, con la misma idea de racionalización en la gestión del territorio.

Durante el período de la Provincia Cisplatina, sin perjuicio de abolirse todo atisbo a la soberanía popular promovida por el artiguismo, se conserva el concepto de unidad territorial,²⁰ aunque el 23 de octubre de 1826, la Junta de Representantes de la Provincia suprime los Cabildos.

3. Período de vigencia de la Constitución nacional de 1830 y la organización centralista de las Autoridades Locales formalmente en Departamentos.

Ratificada la Convención Preliminar de Paz del 4 de octubre de 1828, por los gobiernos de las Provincias Unidas, se realiza la elección para designar a los representantes para el Gobierno del territorio Oriental, y al mismo tiempo para la

²⁰ **MARTINS, Daniel Hugo**, “Antecedentes históricos de la República Oriental del Uruguay, *Revista de Derecho Público* – año 24 – número 48 – diciembre 2015”, 93.

redacción de la Constitución del nuevo Estado, ello con las urgencias que presenta una realidad institucional en la que casi todo está por hacer.

La Asamblea comienza a tratar el proyecto el 6 de mayo de 1829 y lo aprueba el 16 de setiembre. Como la Convención Preliminar de Paz requiere la aprobación de la Carta por los gobiernos vecinos, Santiago Vázquez es enviado a Buenos Aires y Nicolás Herrera a Río de Janeiro con el proyecto constitucional. Ambos gobiernos reconocieron que no existen cláusulas que los perjudicaran siendo aprobada en Río el 26 de mayo de 1830, liderando así el camino para su Jura por la población Oriental.

21

3.1. Caracteres de la primera Constitución.

La Constitución nacional de 1830, del 10 de setiembre de 1829, se presenta fuertemente centralista, unitaria y rígida, en el marco de una concepción republicana, con basamento en la separación de poderes e igualdad ante la Ley.

El Estado Oriental del Uruguay, que nace a la vida, de conformidad con la Convención preliminar de paz, celebrada entre la República Argentina y el Imperio de Brasil, el 27 de agosto de 1828, es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos de su territorio, según lo dispone el artículo 1 de su capítulo I, de la sección primera De la Nación, su soberanía y culto.

La Constitución en su texto concibe expresamente los departamentos, aunque no como hoy, en tanto no gozan éstos de autonomías; la organización estatal es presidencial y centralista.

3.2. Los Jefes Políticos y las Juntas Económico - Administrativas.

²¹ **NAHUM, Benjamín**, *Manual de Historia del Uruguay Tomo I: 1830 -1903*, (ediciones de la Banda Oriental, Montevideo 2002), 50.

En la cabeza de cada uno de los departamentos, se designa un agente del Poder Ejecutivo, en su condición de “Jefe Político”, según lo dispone el artículo 118, ubicado en el capítulo I, de la Sección X, Del Gobierno y Administración interior de los departamentos.

El artículo 121 dispone:

“El nombramiento de estos Jefes y sus Tenientes corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo”.

El artículo 122 del capítulo II, de la sesión antes comentada, establece que en los mismos pueblos cabeza de los departamentos se establecen Juntas Económico – Administrativas, compuestas por ciudadanos vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos; y cuyo número, según la población, no puede bajar de cinco ni pasar de nueve.

Culminada la guerra grande puede apreciarse un proceso tendiente a dotar a las Juntas Económico – Administrativas, de mayores atribuciones y poderes, aun cuando las soluciones propuestas colidan muchas veces con la Constitución.

GUTIERREZ, enseña:

“.... con el transcurso de los largos años de vigencia de esta Constitución, el proceso se invirtió. Las Juntas Económico- Administrativas fueron absorbiendo competencia hasta que se transformaron en verdaderos centros de poder del

*gobierno departamental. Esta situación de hecho y al margen del texto constitucional, fue ilegalizada por la famosa Ley de Juntas de 1903 y completada por la Ley del 18 de diciembre de 1908, con la creación de una Intendencia a cargo del ejecutivo departamental, pasando las Juntas a cumplir funciones legislativas”*²²

En efecto, la Ley Orgánica de las Juntas Económico - Administrativas, nro. 2.820, del 10 de julio de 1903, amplía sus cometidos, en un contexto de crecimiento de las actividades de los Departamentos.

La estructura dada por la Constitución de 1830 a las Autoridades Departamentales, consiste en que las funciones gubernativas están a cargo de un agente del Poder Ejecutivo denominado “Jefe Político” (artículo 118), en tanto se establece en los “pueblos cabeza de los departamentos” las llamadas *juntas económico – administrativas*, siendo elegidas directamente cada tres años (art. 122-123).

DEMICHELI califica las funciones de las Juntas, como “*vagas e inocuas*”, por cuanto la primera Carta les asigna meramente cometidos de promoción y proposición de mejoras a los poderes del Estado, lo que lleva al autor citado a concluir, que se consagra “*un Estado sin municipios, rígidamente centralizado*”.

SILVA FORNÉ, enseña:

“A lo largo del siglo XIX las Juntas comienzan a adquirir nuevos cometidos, transformándose de forma consuetudinaria al decir de GROS ESPIELL, en órganos de gobierno de los departamentos, así como se diferencia su estructura interna mediante el dictado de diversas disposiciones, lo que es ratificado por normas como el Reglamento Orgánico de la Junta de Montevideo, de 04.12.1891, que recuerda a DEMICHELI, el sistema norteamericano de Gobierno por Comisión. La ley de 10.07.1903 (Ley de Juntas) generalizó los principios adoptados para Montevideo,

²² **GUTIERREZ, Fulvio**, *La descentralización...*, ob. cit, 21.

*entre cuyas soluciones se encontraba las Comisiones Auxiliares (ya creadas por Decreto de 1867 y previstas en el Reglamento de Montevideo) que, nombradas por la Junta, desempeñarían funciones administrativas delegadas en las villas del Departamento. A su vez, la ley de 18.12.1908 (Ley de Intendencias) creó el Departamento Ejecutivo en las Juntas Económico – Administrativas, con funciones administrativas y ejecutivas – que sería desempeñado por un Intendente Municipal (se introduce esta figura), en tanto las Juntas conservarían su carácter de Consejo Deliberante; si bien esta ley racionalizó la estructura de los órganos departamentales, significó una injerencia del Gobierno en tanto los Intendentes serían designados por el Poder Ejecutivo, llevando a cabo las funciones que antes cumplían el Presidente y Directores de las Juntas. Recuerda SAYAGUÉS LASO que sobre todas estas disposiciones hubo cuestionamiento acerca de su constitucionalidad”.*²³

La nota general de estas Leyes es su inconstitucionalidad, consagrando un régimen de descentralización administrativa, sin llegar a autonomía.

Para el ejercicio práctico de las funciones ejecutivas y administrativas, divide la Administración Municipal en diversas direcciones, organizadas y reglamentadas por las mismas Juntas, la cual designan a sus miembros para dirigir cada una.²⁴

Señala **MARTINS**, que las Juntas heredan la jurisdicción territorial (departamentos) de los Cabildos, pero todo lo gubernativo pasa al Jefe Político agente del Poder Ejecutivo.²⁵

²³ **SILVA FORNÉ, Diego.** *La Ley de Ordenamiento Territorial y la Autonomía de los Gobiernos Departamentales*, (FDER – UDELAR), cita online: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/download/147/153/#:~:text=La%20ley%20de%2010.07.1903,funciones%20administrativas%20delegadas%20en%20las>

²⁴ **RISSO FERRAND, Martin,** *Descentralización territorial en Uruguay: evolución y situación actual*, (CELADU, 1989), 15-16.

²⁵ **MARTINS, Hugo Daniel** *El Municipio contemporáneo*, (FCU, 1978), 112.

3.3. La competencia presupuestal.

En materia de presupuesto, el numeral 4 del artículo 17, sito en el capítulo I de la sección IV Del Poder Legislativo y sus Cámaras, refiere a la competencia de la Asamblea General, para aprobar o reprobado, aumentar o disminuir, los Presupuestos de Gastos que presente el Poder Ejecutivo.

3.4. Continúa la división territorial en departamentos.

Por Ley nro. 158 del 16 de junio de 1837, se divide el departamento de Paysandú en tres partes, dando origen a los departamentos de Salto y Tacuarembó. A partir del territorio que antes forma parte de Cerro Largo y Maldonado, esta misma ley crea el departamento de Minas, más tarde, renombrado Lavalleja.

Mediante ley nro. 493 del 10 de junio de 1856, se constituye el departamento de Florida a partir del territorio del departamento de San José.

El 7 de julio de 1880 se dispone mediante las Leyes números 1474 y 1475 la creación de los departamentos de Rocha y Río Negro, respectivamente, que según dichas normas se hace efectiva el 1 de agosto de 1881.

En 1884 se crea el departamento de Treinta y Tres, con partes de Cerro Largo y Minas.

Por Ley nro. 1757 de 1 de octubre de 1884 se crea el departamento de Artigas, con partes del departamento de Salto en su sección norte.

Finalmente, mediante Ley nro. 1854 del 30 de diciembre de 1885 se crea el departamento de Flores, tomando parte de los territorios del departamento de San José.

4. **Constitución de 1918 y la consolidación de amplias autonomías.**

La Constitución de 1918, plebiscitada el 25 de noviembre de 1917, consagra la máxima expresión de autonomía departamental, tratándose de una contundente reacción al centralismo estipulado en la Constitución de 1830.

De esta manera, como lo plantea **DEMICHELI**,²⁶ el problema político de las autonomías de los Gobiernos Locales, es un asunto Constitucional por excelencia. Políticamente, la Constituyente de la época se hace cargo de un clamor de los pobladores de la campaña uruguaya.

Asimismo, el Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Concejo Nacional de Administración, electos mediante elección directa.

Uno de los temores que prima, es la desconfianza en los Ejecutivos unipersonales, habida cuenta del avance de la obra estatal, desde 1830 hasta ese momento.

Es así que, respecto de la integración del Concejo Nacional de Administración, las dos terceras partes le corresponde a la lista más votada, y la tercera parte restante a la del otro partido que le siga en el número de sufragios obtenidos.

4.1 Consagración de la máxima autonomía funcional y financiera de la historia evolutiva de nuestros regímenes constitucionales.

²⁶ **DEMICHELI, Alberto**, *El Gobierno Local Autónomo Régimen Jurídico Tomo I=* (Montevideo, MCMXXIX 1944), 74 y ss.

Desde el punto de vista político y jurídico, la soberanía se fracciona, con la creación de los nuevos órganos Gobiernos Departamentales y sus nuevas potestades autonómicas.

Dichos órganos territoriales son:

a) la Asamblea Representativa con funciones legislativas y con facultades incluso para crear impuestos;

b) uno o más Concejos de Administración autónomos.

En ambos casos, electos por el voto popular y directo; asimismo, se establecen institutos de democracia directa, como el recurso de apelación contra decisiones de la Asamblea Representativa.

Es de hacer notar que los jefes de policía ya no se ocupan de la función propiamente local, en el sentido de Municipal.

Se trata del régimen con la más amplia autonomía departamental, en tanto la Asamblea Representativa funciona prácticamente sin límites en torno a sus potestades.

Es el artículo 133, establece autonomía para que las Asambleas Representativas, tengan la potestad de crear impuestos:

“La Ley reconocerá a las Asambleas Representativas la facultad de crear impuestos, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los Artículos de producción nacional”.

DEMICHELI, refiere a la “parlamentarización” de los Gobiernos Locales:

“El carácter legislativo de las Asambleas no puede ponerse en duda, aun cuando la Constitución no contenga al respecto, ninguna declaratoria expresa. La

función legislativa es propia de las Asambleas...Ciertos preceptos constitucionales, ratifican a su vez esa conclusión:

a) El art. 133, por ejemplo, confía a las Asambleas Representativas la función de crear impuestos locales. ...”²⁷

Se consagra pues, el principio de autonomía patrimonial local; la legislatura local está confiada a la Asamblea Representativa, tratándose de la parlamentarización de los Gobiernos Departamentales, organizados en régimen unicameral.

Le compete a la Asamblea Representativa, el ejercicio de la potestad financiera del departamento, pudiendo crear impuestos, contratar empréstitos, sancionar presupuestos y aprobar en general, todos los actos administrativos de naturaleza patrimonial.

La Asamblea Representativa, se compone por Diputados, de carácter honorario (artículo 15), cuyo número oscila entre el máximo de 94 en Montevideo, y el mínimo de 31 en los Departamentos de menor importancia (Ley del 3 de noviembre de 1922).

La Asamblea, tiene asegurada su independencia frente al Ejecutivo, logrando autonomía frente a los demás poderes del Estado.

El número de Concejales, así como su remuneración, dependerá de la potestad de la Asamblea Representativa.

4.2. Los antecedentes de la Ley 9.515.

²⁷ **DEMICHELI, Alberto**, *El Gobierno Local Autónomo...*, *ob. cit.*, 96.

Durante la vigencia de la Constitución de 1918, se aprueba la ley nro. 7.042 de 23 de diciembre de 1919, que sin duda fue el antecedente de la Ley nro. 9.515 actualmente vigente. ²⁸ Enseña **Fulvio GUTIERREZ**, que aquella Ley de 1919, reglamentó extensamente las competencias de los órganos departamentales, previendo tres órganos: la Asamblea Representativa, los Consejos de Administración y los Consejos Auxiliares Honorarios. Aunque la norma no lo indicaba, la Asamblea Representativa era el órgano legislativo y de contralor, conforme lo disponía el artículo 19, sus miembros se denominaban Diputados Departamentales, eran electivos y, en el período de receso anual, funcionaba una Comisión Permanente Departamental, Tenía entre 30 y 90 miembros, y la propia Ley establecía que en Montevideo tenía 90 miembros, en Canelones 56 miembros, en Colonia 40 miembros, en Salto 37 miembros, en Paysandú y Minas, 32 miembros y en los restantes departamentos 30 miembros. Asimismo, el Consejo de Administración contaba entre 3 y 7 miembros de acuerdo a lo que estableciera la Asamblea Representativa, tenía un Presidente y un Vicepresidente, sus miembros se llamaban Concejales y eran electivos. Aunque la Ley no lo indicaba expresamente, cumplían la función ejecutiva y administrativa según lo disponía el artículo 54. Los Consejos Auxiliares Honorarios eran nombrados por el Consejo de Administración, y aunque la Ley no lo indicaba expresamente, eran autoridades locales, con una competencia similar a las actuales Juntas Locales Comunes. ²⁹

5. La Constitución de 1934, crea los órganos locales Intendente y Junta Departamental; crea el régimen presupuestal y el Tribunal de Cuentas.

Este período resulta fundacional, de una nueva organización departamental, como también y en lo que a esta tesis interesa puntualmente, de un procedimiento

²⁸ El concepto de Autoridad Local, no se retomará hasta la reforma constitucional de 1997.

²⁹ **GUTIERREZ, Fulvio**, ob. cit. *La descentralización ...* página 22 – 23.

detallado para la aprobación de los presupuestos, sujetos por vez primera, al contralor de Tribunal de Cuentas, órgano asimismo creado en la misma Carta.

5.1. Contexto.

Los órganos ejecutivos colegiados que se constituyen con la Constitución de 1918 son para muchos inadecuados para enfrentar la violencia económica que ya es mundial.

En el marco de una situación coyuntural económicamente inestable, se convoca a la Convención Nacional Constituyente, promoviéndose un texto que cambia una vez más, la organización y competencia de los Gobiernos Departamentales, produciéndose una vuelta de péndulo, en referencia al avance de las autonomías.

Impera pues, la idea contraria a que la iniciativa del gasto público fuere potestad de los legislativos, sobre todo en materia impositiva.³⁰

El bicefalismo del Poder Ejecutivo queda sin efecto, y el Presidente de la República puede ahora actuar individualmente o en Consejo de Ministros.

Los Gobiernos Departamentales se encomiendan a Intendentes y Juntas, restringiéndose sus potestades de crear impuestos.

Se crean organismos de contralor de la gestión del Estado: Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal de Cuentas, incluyéndose la Corte Electoral.

5.2. Una nueva organización para los Gobiernos Departamentales.

³⁰ MARTINS, Daniel Hugo, *El Municipio Contemporáneo*, (FCU, 1978), 153 y ss.

Como se viene diciendo la Constituyente reacciona a la plena autonomía departamental consagrada con la reforma constitucional anterior.

El texto constitucional en su artículo 236 determina que:

“El gobierno y administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales”.

Las Juntas Departamentales se componen de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente, en cada elección nacional.

Los Intendentes también son elegidos directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes.

Respecto al órgano Junta Departamental, el artículo 242 de la comentada Constitución de 1934, le otorga las funciones de contralor y legislativa, y entre otras atribuciones, en el numeral 2, la de sancionar anualmente el Presupuesto del Municipio, aunque no establece expresamente el procedimiento para ello.

Importante tener presente en la presente tesis, que la Constitución en análisis, sienta las bases del régimen departamental que se recoge luego en la Ley nro. 9.515.

Aparece por primera vez el concepto, de que el partido mayoritario debe tener la mayoría de integrantes en cada Junta Departamental.

El entonces artículo 237 inciso 3 de la Constitución, establecía:

“Se atribuirá a la lista cuyo candidato a Intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que correspondan a su lema”.

El artículo 241 numeral 2, dispuso:

“Corresponde al Intendente la función ejecutiva en el Gobierno Departamental. Además de las que la Ley determine, sus atribuciones serán: ---2º Preparar el presupuesto general de gastos y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental ..”

5.3. Creación del Tribunal de Cuentas y el presupuesto departamental.

Como venimos señalando, nos interesa recaer en la cuestión de las autonomías de los Gobiernos Departamentales; en este caso, en la instancia del tratamiento de sus presupuestos, así como en la relación inter orgánica entre éstos y el órgano de contralor externo Tribunal de Cuentas.

En la sección XIII “De la Hacienda Pública”, se crea y regula el Tribunal de Cuentas de la República, a partir del artículo 201 y siguientes.

Es así que entonces, la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor en toda gestión relativa a la hacienda pública, es de cargo del órgano de contralor externo, el que asimismo actúa con autonomía funcional.

Sin embargo, hasta el presente no se ha dictado su Ley Orgánica, la que debe reglamentar los aspectos que refieren a la autonomía funcional del ente.

Se mantiene la característica del presupuesto anual, el Intendente debe remitirlo cada año a la Junta Departamental, para su estudio y sanción, debiendo ser un proyecto equilibrado.

La Junta puede modificarlo solamente para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficits,

ni crear empleos por su iniciativa.

Los órganos legislativos departamentales pierden por completo la iniciativa tributaria; con ello, la creación o modificación de impuestos, ocurre a iniciativa del Intendente con anuencia de la Junta Departamental, debiéndose presentar a solicitud o propuesta ante el Poder Legislativo.

El artículo 256 del capítulo IV, de la sección XVI Del gobierno y administración de los departamentos, establece:

“Sólo el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental y previo informe del Tribunal de Cuentas, podrá crear nuevos impuestos municipales”.

Quiere decir pues, que es el órgano parlamentario nacional, el único con potestad de crear nuevos impuestos en la órbita Municipal, para ello se precisa iniciativa del Intendente y posterior acuerdo de la Junta Departamental, previo al pronunciamiento.

Concretamente, en cuanto a los procedimientos para la aprobación de los proyectos de Presupuestos locales, el inciso segundo y siguientes del artículo 254, dispone:

“Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o Leyes aplicables. Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaren éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir modificaciones, con posterioridad al informe del Tribunal.

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que esta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Los presupuestos municipales declarados vigentes se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en el Presupuesto General de Gastos y al Tribunal de Cuentas, con instrucción a éste de los antecedentes relativos a sus observaciones, cuando las hubiere”.

Es así entonces, como señala **DELPIAZZO**, evocando a GROS ESPIELL³¹ uno de los rasgos esenciales de la Constitución de 1934 fue el de instrumentar un sistema de contralores que instituyó sobre la acción de los diversos órganos Constitucionales.

Es en esta etapa donde se crea el órgano Tribunal de Cuentas, en los últimos seis artículos de la Sesión XIII, titulada de la “Hacienda Pública”, como órgano dotado de autonomía funcional.

5.4. La ley 9.515.

SAYAGUES LASO, presidió la Comisión encargada de preparar el proyecto de Ley Orgánica Municipal que luego se plasmara en la Ley nro. 9.515.³²

³¹ **GROS ESPIELL, Héctor.** Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay. Biblioteca

de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo (1966), 117.

³² Apartado de la *“Revista de la Facultad de Derecho año VII, nro. 4, sobre el Proyecto de ley Orgánica Municipal”*, (Montevideo, 1957), 997 y 998.

Esta Ley, se considera la obra complementaria de la Constitución, que reglamenta dicho texto, en referencia a la materia a estudio, considerándose un verdadero Código Municipal, encontrándose vigente hasta el día de la fecha.

El 25 de abril de 1936, el Poder Ejecutivo decretó, que la recopilación de antecedentes Constitucionales y Legislativos del régimen Municipal vigente, tiene carácter oficial, en cumplimiento del artículo 7 de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica Municipal.³³

La recopilación oficial, ocurre en dos tomos, donde constan todos los antecedentes de la Convención Constituyente de la discusión parlamentaria, el proyecto original del Poder Ejecutivo y el texto final.

La presente tesis pondrá foco en el artículo 19 de la referida Ley, en tanto regula las competencias de la Junta Departamental, concretamente en su numeral 2, introduciendo una innovación al texto de la Constitución de 1934, como es la potestad del Tribunal, para suspender su plazo constitucional a los efectos de la remisión de las correcciones o antecedentes solicitados por éste.

Las autonomías de los Gobiernos Departamentales, son fuertemente retaceadas, al tiempo que resultan por primera vez, a partir del presente período, sujetas al contralor del Tribunal de Cuentas, que se crea en esta instancia.

Ello se releva, en el trámite de aprobación de los presupuestos locales, en tanto la delimitación de las potestades de éstos como la del Tribunal de Cuentas, ha sido objeto de litigios que por “lesión de autonomía” se han impetrado ante la Suprema Corte de Justicia.

³³ **PEREIRA BUSTAMANTE, Benjamín**, *“El régimen municipal vigente: el gobierno municipal en la Constitución, La ley orgánica de los municipios, recopilación ordenada y anotada de todos los antecedentes legislativos, informes y discusiones parlamentarias, tomos I y II”*, (editorial Montevideo, talleres gráficos institutos penales, 1936).

6. Constitución de 1952, avanza en materia de descentralización territorial y funcional, en el marco de un régimen colegiado.

Con la Constitución de 1952, plebiscitada el 16 de diciembre de 1951, triunfa nuevamente la visión colegiada, al tiempo que se retoma la más amplia potestad financiera a cargo de los Gobiernos Departamentales.

Se impone la colegialización de los órganos Ejecutivos, creándose a nivel Departamental, un Consejo Departamental de Gobierno integrado por siete miembros en Montevideo y cinco en los demás departamentos con funciones ejecutivas, elegidos por el voto popular.

Esta visión de los Ejecutivos Colegiados, no fue recogida en la Constitución de 1918, todo lo cual resulta una innovación.

El procedimiento para la aprobación de los presupuestos departamentales cambia de ubicación en la Constitución y emigra a la sección XIII de la Hacienda Pública. En lugar de referirse al año, cambia la redacción a doce meses.

7. La Constitución de 1967.

La redacción incorpora a las llamadas Autoridades Locales. Una vez más, queda atrás un sistema de Gobierno con una organización colegiada, tras nuevas críticas al funcionamiento de dichos órganos colegiados, en tanto los Ejecutivos reproducían, según se señalaba, la dinámica del deliberativo nacional, en el marco de un contexto de crisis económica.³⁴

La descripción del procedimiento, tratamiento y aprobación transita entre los artículos 222 y 227 de la Constitución.

³⁴ Con la Constitución y reforma de 1966 se vuelve a los tres órganos de la Constitución de 1934: Intendente Municipal, Junta Departamental y Junta Local.

Se previeron las <Autoridades Locales= posibilitando su creación mediante acción conjunta del Intendente y la Junta Departamental. Dichas autoridades tenían la competencia Municipal, mientras que los Intendentes y Juntas Departamentales tendrán competencia departamental. Sobre el punto y con posterioridad en el tiempo, se sanciona la Ley nro. 19.272 del 18 de setiembre de 2014, que establece:

De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y de la Constitución de la República, que las Autoridades Locales se denominarán Municipios, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

Los Municipios se conforman por un Alcalde y el Consejo Municipal, tratándose de órganos desconcentrados del Intendente, siendo que no tienen potestad de crear tributos, aunque si de administrar los recursos financieros que les asigna el Gobierno Departamental. Los Municipios, también dependen de las partidas específicas que les asigna el Gobierno Central.

Se estipula plazo perentorio de seis meses a cada Intendente para su presentación (artículo 223), asimismo de cuatro meses para que las Juntas Departamentales, consideren el proyecto (artículo 224), y para el informe del Tribunal, un plazo de veinte días (artículo 225 inciso segundo).

8. Conclusiones preliminares respecto de la perspectiva histórico – evolutiva.

La evolución normativa que aplica a los Gobiernos Departamentales del Uruguay, marca avances y retrocesos, en torno a la amplitud y restricción respecto al alcance de las autonomías recogidas en las distintas reformas de la Constitución, en particular en lo referido a la autonomía operativa y financiera en materia de la planificación de sus presupuestos.

Asimismo, lo dicho va de la mano, con las diferentes estructuras del sistema orgánico Gobierno Departamental, que transcurre entre una organización unipersonal y colegiada del Ejecutivo Departamental, así como también respecto de las potestades más amplias o restringidas del Legislativo Departamental.

Es importante a los efectos del presente trabajo, destacar que no siempre el Gobierno Departamental, tuvo potestad impositiva, así como también la proyección del presupuesto, no siempre fue quinquenal. Ello redundó, en que el Tribunal de Cuentas a la hora de prestar su asesoramiento en la etapa del tratamiento del proyecto de presupuesto, debe atender y considerar diecinueve realidades diferentes.

Sin embargo, pese a que hubo una modificación en el sentido ante dicho, el procedimiento no se modificó y se mantuvo inalterado, en los términos plantados por la Constitución de 1934.

Capítulo IV.

LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y LAS HACIENDAS PÚBLICAS.

1. Los diversos sentidos del Estado y la multiplicidad de haciendas públicas.

El Estado uruguayo en el marco de los sentidos por el que se lo conceptualiza, tiene multiplicidad de haciendas públicas. Nuestro ordenamiento jurídico refiere al Estado, al menos en tres sentidos, en la manera de ver de **DELPIAZZO**:

1.1 El Estado en su sentido “**más amplio**”, como organización política de la comunidad, comprensiva de su territorio, población y poder étático, al que se le denomina “Estado comunidad”.

El artículo 1 de la Constitución, establece:

“La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”.

Se define al Estado uruguayo con la indicada máxima amplitud, no solo para aludir explícitamente a los habitantes (la población) y al territorio, sino para referir a su “asociación política” (que implica la organización del poder).

1.2 El Estado en el sentido “**amplio**”, refiere a la organización jurídica de la colectividad, como conjunto de órganos y autoridades que forman la estructura de gobierno de un país.

Le caben expresiones tales como: “Estado aparato” o “Estado Gobierno”.

1.3 La denominación Estado, en sentido “**restringido**”, se utiliza como noción, para nombrar a la persona jurídica pública mayor, donde se asientan los tres poderes de gobierno y los órganos constitucionales de control.

Así, el artículo 24 de la Constitución, refiere al Estado en ambos sentidos, amplio y restringido, al establecer:

“El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección”.

Conclusión de lo dicho, todas las entidades estatales comprendidas dentro de la organización jurídica de la colectividad que llamamos “Estado” en sentido amplio, ostentan un patrimonio, su propia hacienda.

2. La descentralización dada a los Gobiernos Departamentales.

Nuestro régimen jurídico estipula una pluralidad de patrimonios, importando una pluralidad de haciendas públicas, en cabeza de cada una de las administraciones personificadas.³⁵

Hoy el Estado uruguayo, según lo previsto en la Constitución vigente, es de carácter unitario de modo atenuado, lo que explica una descentralización territorial dada a los Gobiernos Departamentales, la que ocurre a partir de la impronta de un aparato estatal que fue abarcando cada vez más cometidos, en el decurso del Siglo XX.

Como se viene expresando, los departamentos, se ubican en un régimen de descentralización territorial, con referencia a un diseño que les adjudica competencias, cometidos y funciones, dentro de los límites de cada jurisdicción departamental.

También les rige a los Gobiernos Departamentales, la descentralización material o por servicios, en tanto cumplimiento de funciones por exclusión, como es el caso de la seguridad interior y exterior, o cuando el artículo 297 de la Constitución, limita las facultades departamentales en materia de recursos financieros, al establecer las fuentes de los mismos.

El artículo 262 de la Constitución es ilustrativo de ambas modalidades de descentralización.

Enseña **GUTIERREZ**, que el término “autónomo”, proviene del griego “autós” que significa propio y “nomós” que significa ley; con lo cual, etimológicamente, un gobierno autónomo es aquél que dicta sus propias normas.

En el caso de los Gobiernos Departamentales del Uruguay, la descentralización es el máximo grado o autonomía, (en tanto conceptos que resultan difíciles separar), operando mediante la atribución de partes de

³⁵ **DELPIAZZO, Carlos E**, *Derecho Administrativo General, volumen 2, segunda edición actualizada y ampliada* (AMF, 2017), 17.

competencias, que se le quita al poder central, y otorga a entes dotados de personalidad jurídica propia y constituidos por órganos propios que expresan su voluntad con capacidad para decidir por sí mismos, aunque siempre dentro de la misma organización estatal.

La autonomía implica la posibilidad de darse sus propias normas, dentro siempre de un marco normativo superior, todo lo cual importa el ejercicio de la función administrativa como la función legislativa.

3. La Hacienda Pública. Conceptualización.

Uno de los objetivos de la gestión financiera pública, es el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros en el ámbito de la “Hacienda Pública”.

La importancia del concepto, determina sea quien titule la Sección XIV de la Constitución vigente.

ATCHABAHIAN,³⁶ la define como aquella “*coordinación económica activa de personas y de bienes económicos, establecida por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer las necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían atender aisladamente*”.

DELPIAZZO, citando **FRUGONE SCHIAVONE**³⁷, promueve un triple criterio para su definición:

³⁶ **ATCHABAHIAN, Adolfo**, *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. Tercera edición, integralmente revisada*, (la Ley, Bs As, 2008), 26.

³⁷ **DELPIAZZO, Carlos E.**, *Derecho Administrativo General, volumen 2*, ob cit, a página 18.

A) **Criterio objetivo:** aludiendo al conjunto de bienes, muebles e inmuebles, corporales e incorporeales, que constituyen el patrimonio estatal, en sentido amplio.

B) **Criterio material:** para referir a la denominada actividad financiera estatal, comprensiva de la obtención, administración y empleo de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades públicas, que en realidad son las necesidades de la sociedad que van a ser atendidas a partir del desenvolvimiento de los cometidos de cada entidad estatal.

Dichos cometidos, no son facultativos, sino un deber para cada una de las entidades y para que ellas puedan cumplirlos a cabalidad, se le asignan poderes jurídicos, funcionarios, bienes y recursos económicos (los que se prevén y se regulan mediante los presupuestos).

C) **Criterio orgánico:** alude al Fisco, es decir, al Estado mismo en cuanto ejercita derechos y obligaciones referentes a la vida económica, es decir atendiendo a sus gastos, administrando sus bienes, recibiendo sus ingresos, comprando y vendiendo, contrayendo deudas y realizando créditos.

VIDAL, conceptualiza la hacienda pública como:

*“El conjunto de órganos, normas, procedimientos que, dentro del Estado, llevan a cabo o se refieren a su administración financiera y constituyen lo que se llama Hacienda Pública. Es la parte del Estado que posee, produce, utiliza y gasta riquezas para lograr fines determinados que la política de un gobierno le han impuesto”.*³⁸

La autora de referencia, al nombrar las características, sostiene que la hacienda pública es divisa, porque comprende una parte central o núcleo y una serie

³⁸ **VIDAL, Martha**, *La gestión financiera del Estado*, 2ª edición, (FCU; Montevideo, 2015), 34.

de partes anexas: las entidades descentralizadas, resultan según su grado en cuanto a su autonomía funcional, financiera /o territorial.

4. **La actividad financiera. Concepto.**

4.1 **Actividad financiera como cometido estatal esencial.**

En el marco de la clásica distinción entre funciones y cometidos, **CAJARVILLE**,³⁹ evocando a **SAYAGUÉS**, enseña que:

“... las funciones, son los distintos poderes jurídicos que el derecho objetivo asigna a los órganos públicos para que puedan actuar y cumplir las tareas que les competen”.

Así, lo que tradicionalmente se denominan *“funciones jurídicas del Estado”*, son los poderes jurídicos que el Derecho objetivo asigna a las entidades estatales, y que, *“atendiendo a las características de esos poderes jurídicos”*, se distinguen las funciones de legislación, de administración, jurisdiccional y constituyente.

Las funciones estatales o funciones jurídicas del Estado, desde esta concepción, aparecen identificadas con los “poderes jurídicos”.

Sin embargo, también se advierte que, si se tiene en cuenta a los poderes jurídicos que el Derecho objetivo asigna a las entidades estatales, se presentan una variedad inmensa que no podrían reducirse a las cuatro funciones reseñadas.

SAYAGUÉS, al analizar posteriormente, la distinción entre “funciones” y “cometidos”, expresa que éstos últimos son:

³⁹ **CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo**, Sobre Derecho Administrativo, tomo I, tercera edición ampliada, (FCU, 2012), 127 y ss.

“las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales conforme al derecho vigente”; mientras que las funciones serían “las distintas formas que asume la actividad estatal para la realización de aquellos cometidos”.

CAJARVILLE, a partir de la lectura de **SAYAGUÉS**, concluye que no hay en esta doble concepción de las funciones expuesta por el mencionado autor (función como poder, función como actividad), contradicción o incoherencia alguna, en tanto conceptos no excluyentes sino complementarios.

En efecto, el ejercicio del poder se traduce necesariamente en actividad, de manera que el poder se exterioriza como actividad, y la actividad es siempre exteriorización o realización de un poder del órgano que la cumple.

Decir que esa actividad es atribuida por normas jurídicas, implica señalar que es actividad debida, autorizada, pero también impuesta y limitada por el Derecho.

CORTIÑAS PELAEZ, a quien **CAJARVILLE** reseña, a partir, asimismo, de la influencia que tuvo **SAYAGUÉS** en la doctrina **extranjera**, expresa que:

“.. la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo”.

40

⁴⁰ **CORTIÑAS -PELÁEZ**, León, *“Teoría General de los cometidos del poder público (perspectiva, mexicana de una doctrina de validez universal)”*, revista uruguaya de derecho Constitucional y Político nro. 18, (Montevideo, 1987), 21.

La actividad financiera entonces, es un cometido esencial del Estado, consistente en las tareas de *“obtención, administración y empleo de los recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas”*.⁴¹

Los cometidos esenciales, conforme con la obra de **SAYAGUÉS**, son aquellos inherentes al Estado, en su calidad de tal, por tanto, no son concebidos, sino ejercidos directamente por él mismo, en tanto participan de su propia esencia.

42

Por tanto, no pueden ser sino ser desarrollados, desplegados, por el propio Estado, no pudiendo este, por ejemplo, asignar a los particulares, dichos cometidos esenciales para que sean desarrollados por ellos.

Asimismo, la Administración en uso de tales cometidos esenciales, está dotada de poderes jurídicos más intensos e incluso sanciones muy severas, a los efectos de poder lograr el desarrollo de la actividad para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

4.2 Sentido material de la actividad financiera.

En su sentido material, la actividad financiera procura:

“obtener, mantener y emplear recursos necesarios para satisfacer las necesidades públicas”.⁴³

⁴¹ **LEIZA ZUNINO, Pablo**, *Derecho Público Económico. Constitucional – Administrativo I*, (B de F Ltda. 2021), 94.

⁴² **SAYAGUÉS LASO, Enrique**, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I., ob. cit, 78 y ss.

⁴³ **FRUGONE, Héctor**, *“La actividad financiera del Estado”*, (Montevideo, FCU, 1982), 18.

La actividad financiera por otra parte, se traduce en una serie de entradas y salidas de dinero en la Caja del Estado. Se trata de una actividad, cuya característica fundamental es su “instrumentalidad”, siendo esa la condición indispensable para el desarrollo de las otras actividades finalistas.

Esto es así, porque ninguna actuación del Estado sería posible, si no hubiese obtenido previamente los fondos necesarios para solventar su actividad en procura de satisfacer las necesidades públicas.⁴⁴

En nuestro país, dicha actividad financiera es controlada de *forma “externa”* por el Tribunal de Cuentas e *“internamente”* por la Contaduría General de la Nación.

El numeral 19 del artículo 168 de la Constitución uruguaya, ubicado en la Sección IV del Poder Ejecutivo, Capítulo III, establece que le corresponde a ese órgano (Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros):

“Recaudar las rentas que, conforme a las leyes deban serlo por sus dependencias, y darles el destino que según aquella corresponda”.

A su turno, el artículo 57 de la Ley nro. 16.736, del “Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 1995 -1999” de 5 de enero de 1995, define la *“Actividad financiera”* como:

“... el conjunto de normas y procesos administrativos que permiten la obtención de recursos públicos, su aplicación al logro de los objetivos de la misma, a través de los organismos u operaciones competentes y, en general, todos los

⁴⁴ **VILLEGAS, Héctor B**, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. 7ª edición, ampliada y actualizada*, (ediciones Depalma Bs As, 2001), 9 y 10.

hechos, actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones de la Hacienda Pública”.

Partiendo de la base de su indudable carácter eminentemente económico, la actividad financiera, reviste también un carácter político, en tanto se traduce precisamente en la toma de decisiones en consecución del bien común público, que asimismo en todas sus dimensiones, se encuentra reglada por normas de carácter jurídico.

A la actividad financiera además se le atribuye una dimensión de carácter técnico, que se traduce en la expresión presupuestal específicamente; esto es, en el accionar tendiente a captar ingresos e incurrir en gastos, en el marco de una planificación, con determinadas metas y objetivos.

Los “ingresos públicos” son transferencias monetarias (coactivas o voluntarias) realizadas a favor de los organismos públicos. A efectos de satisfacer las necesidades colectivas, el Estado debe obtener los recursos o ingresos necesarios para con ellos financiar los gastos que originan sus actividades.

Enseña **VIDAL**, desde el punto de vista económico, los “gastos públicos” consisten en el empleo definitivo de las riquezas obtenidas del dominio fiscal o de los particulares para el cumplimiento de los servicios públicos. Desde el punto de vista financiero, interesan los gastos en cuanto a expresión material de salida de fondos, aunque ésta fuera destinada a inversiones, a aumentar el patrimonio del Estado o a disminuir sus obligaciones. En esta óptica, la preocupación se centra en las salidas de caja o de tesorería. Para el concepto jurídico de gasto público, éste nace con la obligación de ese carácter que contrae el Estado. Y la obligación de pagar surge al incorporarse un bien, aunque aún no haya sido usado o al utilizar un servicio de terceros.

4.3 Otros caracteres de la actividad financiera.

La actividad financiera se la caracteriza por un contenido eminentemente económico y una dimensión política que se traduce en la consecución del bien común público. Se trata, asimismo, de una actividad eminentemente reglada por normas de carácter jurídico y técnico así, la norma de carácter técnico que reglan la actividad administrativa, es el presupuesto.

La actividad financiera, en su carácter político emana del poder coactivo que detenta el sector público, y que le permite utilizar instrumentos singulares para el cumplimiento de las metas y objetivos.

El Presupuesto, es el centro de las elecciones económicas del sector público, en tanto decisiones financieras programadas por la economía pública que en él se recogen.

4.4 Fuentes de la actividad financiera.

La actividad financiera, se rige por distintas fuentes de derecho, en particular por la Constitución, la Ley, Decretos y Ordenanzas, así como por resoluciones dictadas por el órgano competente.

No obstante, los Principios Generales de Derecho adquieren trascendencia dogmática, siendo contemplados en diversos textos.

Sin perjuicio de ello, y a la luz de las tendencias interpretativas, en particular, del neoconstitucionalismo, las diversas fuentes que integran el ordenamiento jurídico, se interpretan a partir de la Constitución, todo lo cual importa una mirada desde ese ámbito normativo hacia el resto del ordenamiento.

5. Nuestro ordenamiento positivo.

Nuestra Constitución establece en su artículo 222 que:

“Se aplicarán al Presupuesto Departamental, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 86,133,214,215,216 y 219”.

Al tiempo que, conforme con el artículo 224:

“Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuestos preparados por los Intendentes dentro de los cuatro meses de su presentación”.

5.1 Aspectos en la Constitución a ser tenidos en cuenta al tiempo de la elaboración del presupuesto departamental.

El artículo 86 de la Constitución, refiere a la creación de empleos y servicios públicos, fijación y modificación de dotaciones y a la autorización para los gastos. Todo debe estar previsto en el presupuesto, con sujeción a lo establecido en la sección XIV, referida a la hacienda pública.

El artículo 133 de la Constitución, refiere a que se requerirá la iniciativa del Ejecutivo, para todo proyecto de Ley que determine exoneraciones tributarias, o fije salarios mínimos, o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

5.2 Las fuentes de los ingresos.

La actividad financiera importa la obtención de medios, para el cumplimiento de los fines perseguidos a los efectos de satisfacer las necesidades públicas establecidas en la herramienta presupuestal.

El artículo 214 de la Constitución refiere a que el Poder Ejecutivo proyectará con el presupuesto nacional, los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los gobiernos departamentales.

El artículo 3 del T.O.C.A.F, dispone que constituyen recursos y fuentes de financiamiento del Estado:

1) Los impuestos, contribuciones o tasas que se establezcan de conformidad con la Constitución de la República.

2) La renta de bienes del patrimonio del Estado y el producto de su venta.

3) El producto neto de las empresas del dominio comercial e industrial del Estado, en cuanto no esté afectado por sus Leyes orgánicas o especiales.

4) El producto de otros servicios que se prestan con cobro de retribución.

5) El producto de empréstitos y otras operaciones de crédito.

6) Toda entrada que se prevea legalmente o que provenga de hechos, actos u operaciones que generen créditos o beneficios para el Estado.

La Constitución en el artículo 297, establece que las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos, son:

“1) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren.

2) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.

3) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por Ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en dicho artículo.

4) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

5) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

6) Los impuestos a los espectáculos públicos en general, con alguna excepción.

7) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases, con alguna excepción.

8) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la Ley.

9) Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas.

10) El producido de las multas.

11) Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.

12) Las donaciones, herencias y legados que se hicieren y aceptaren.

13) La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijara la Ley Presupuestal”.

5.3 El gasto público.

El artículo 214 de la Constitución refiere a que el Poder Ejecutivo proyectará en el presupuesto nacional, los gastos corrientes e inversiones del Estado, distribuidos en cada inciso por programa.

El artículo 13 del T.O.C.A.F, refiere a las asignaciones presupuestales, en tanto créditos abiertos a los organismos públicos para realizar los gastos de funcionamiento y de inversión y de amortización de deuda pública, necesarios para la atención de los servicios a su cargo.

6. La autonomía financiera.

VIDAL, ⁴⁵ enseña que los diferentes órganos de la estructura del Estado, poseen diferente tipo de autonomía y ello, influye en sus sistemas de información y en su manejo financiero.

Así, los organismos que poseen **autonomía funcional** tienen independencia para fijar sus políticas dentro del marco dado por el ordenamiento jurídico.

Al mismo tiempo, la **autonomía financiera** refiere en principio, todos los recursos que generan los Entes que la poseen, por el desarrollo de sus propias actividades pueden aplicarlos al pago de su propio presupuesto, rindiendo cuenta en forma global (estados contables) y a posteriori

En cambio, los entes que no poseen autonomía financiera son aquellos que dependen fuertemente de rentas generales, para su funcionamiento.

Dentro de los organismos con autonomía funcional y financiera se ubican los gobiernos departamentales, por mandato del artículo 262 de la Constitución.

⁴⁵ VIDAL, Martha *La gestión...ob. cit.*, 49.

CAPITULO V.

CONTRALOR EXTERNO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

1. Generalidades sobre la actividad de contralor.

Las acepciones dadas a la palabra “control”, por el diccionario de la Real Academia Española, refieren a los sinónimos de: *“inspección, observación, examen, comprobación, registro o vigilancia”*.

SAYAGUES, en términos generales, refiere a que la multiplicidad y complejidad de la actividad administrativa de los entes públicos, hace imprescindible la existencia de procedimientos de contralor, destinados a asegurar que aquélla se realice conforme a derecho y a los principios de buena administración.

DELPIAZZO, cuando refiere a los fundamentos de la teoría del control, sostiene que no hay Estado de Derecho sin control, ya que la plena vigencia del principio de juridicidad que le es inherente, implica deban existir los medios para que la actividad o inactividad administrativa se ajuste al mismo; en caso contrario, operan los mecanismos adecuados para hacer valer las responsabilidades comprometidas.

46

Se trata el “control”, de la esencia de todo Estado de Derecho, siendo el instrumento jurídico, que otorga garantías de buena administración a la Administración, como a los individuos que componen la sociedad destinataria de la servicialidad administrativa.

⁴⁶ **DELPIAZZO, Carlos E**, *Derecho Administrativo General, volumen 2*, ob. cit, 291.

El “control en sentido amplio”, es una actividad que, referida al poder público, en tanto poder jurídico político de la comunidad, atraviesa toda la estructura y funcionamiento del Estado en forma total.

FLORES DAPKEVICIUS, refiere al control público, como poder jurídicamente reglado, llevado a cabo por el órgano de control, sobre el órgano controlado, siendo dicha actividad, la esencia del Estado de derecho democrático.

Uno de los fines de ese control público, es el de evitar el abuso de poder, a partir de la limitación del mismo.⁴⁷

Efectivamente, la actividad de control público, limita el poder, permitiendo observar la eficacia y la eficiencia del órgano controlado, en el cumplimiento de sus cometidos, así como de su regularidad jurídica, evitando, en definitiva, el abuso de poder.

2. El control de la Hacienda Pública.

Enseña **DELPIAZZO**, que el contralor externo de la Hacienda Pública, tiene su más remoto antecedente en el período preconstitucional, con la ley del 15 de febrero de 1830, sancionada por la Honorable Asamblea Constituyente y Legislativa del Estado. Se crea una “Comisión de Cuentas” nombrada por la Asamblea de su seno, para el examen, liquidación y comprobación de las cuentas generales, que cada año el Gobierno debe presentar.

⁴⁷ **FLORES – DAPKEVICIUS, Rubén**, “*Teoría General del control en Uruguay*” en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, numero 22, enero – junio 2010, 133.

En la actualidad, toda competencia en materia de contralor externo de la gestión financiera estatal está concentrada en el Tribunal de Cuentas, a partir de la Constitución de 1934 que lo crea.

DELPIAZZO reflexiona, que cuando se trata de la gestión financiera estatal, el tema del contralor, adquiere singular relevancia por la magnitud de fondos públicos que se manejan en el funcionamiento diario de los diversos órganos y por las nefastas consecuencias que puede aparejar su utilización desviada e irresponsable.⁴⁸

Dicha actividad de obtención de ingresos para la realización del gasto, se prevé sometida a la fiscalización de su cumplimiento o aplicación de la regla técnica que es el presupuesto y sometida a una fiscalización de la gestión de presupuesto.

El Tribunal de Cuentas, compuesto por siete miembros designados por la Asamblea General, actúa según dispone la sección XIII de la Constitución, con autonomía funcional, compitiéndole dictaminar e informar en materia de presupuestos, intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones, presentar a la Asamblea General la memoria anual, intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera y dictar ordenanzas de contabilidad.

El T.O.C.A.F, ubica el control interno a cargo de la Auditoría Interna de la Nación en el artículo 104 y siguientes del T.O.C.A.F y el que se ubica a cargo del Tribunal de Cuentas, en el artículo 111 y siguientes.

En el caso de los Gobiernos Departamentales, la actividad financiera es sometida a la fiscalización de la regla técnica y de la gestión, únicamente del Tribunal de Cuentas.

⁴⁸ **DELPIAZZO Carlos E**, *Tribunal de Cuentas*, ob. cit.,17.

3. El Tribunal de Cuentas.

3.1 Concepto.

DELPIAZZO, en su tesis sobre el Tribunal de Cuentas, ubica institucionalmente al mismo como un órgano de la persona jurídica Estado, que encabeza el sistema orgánico en sentido lato.

No siendo un poder de Gobierno, integra el Estado en su concepción como persona pública mayor.

3.2 Naturaleza.

Enseña **DELPIAZZO**, que el artículo 210 de la Constitución define al Tribunal de Cuentas como un órgano que actúa con “autonomía funcional”, lo que conlleva a preguntarse, sobre el alcance de tal afirmación.

La regulación del Tribunal de Cuentas, se encuentra dada en el Derecho positivo, básicamente en la Constitución de la República, a razón que su Ley Orgánica reglamentaria de organización y funcionamiento aún no ha sido sancionada.

Es con la Constitución de 1934 que se institucionaliza la fiscalización de la gestión relativa a la hacienda pública del Estado, a cargo de un órgano dotado de autonomía funcional, conforme lo estipulara el artículo 201 de la época.

Hasta el presente, conserva sus competencias dadas originalmente.

De acuerdo a lo expresado por la Constitución de la República vigente, en su artículo 210, el Tribunal de Cuentas, actúa con autonomía funcional, razón por la

cual su posicionamiento institucional, es ajeno a la jerarquía de las administraciones controladas.

4. Posturas, referidas a su posición orgánica.

a) El Tribunal de Cuentas es un Poder del Estado.

El Tribunal de Cuentas es un Poder del Estado, en la medida que, dentro de la arquitectura constitucional, no integra ninguno de los tres clásicos Poderes.

b) El Tribunal de Cuentas es un órgano dependiente del Poder Legislativo.

El Tribunal de Cuentas es un órgano dependiente del Poder Legislativo, en tanto sus miembros, son designados por la Asamblea General.

c) El Tribunal de Cuentas es un órgano del Poder Administrador.

El Tribunal de Cuentas es un órgano del Poder Administrador, en virtud de participar de la función administrativa.

d) El Tribunal de Cuentas es un Ente Autónomo.

Su naturaleza jurídica es autónoma, en virtud de su autonomía funcional.

DELPIAZZO, sostiene, que se trata de un órgano de contralor separado e independiente de los Poderes del Estado, en tanto órgano máximo, como lo denomina **CASSINELLI**, carente de subordinación y que cuya organización y competencias han sido reguladas expresa y explícitamente por el texto constitucional.

Sin perjuicio de todo lo que se ha dicho, es dable considerar de acuerdo a la normativa constitucional, que pese a tratarse de un órgano máximo, sus pronunciamientos, pueden ser eventualmente revisables, cuando éstos importan observaciones en etapa de consideración de los proyectos presupuestales a cargo de las Juntas Departamentales.

Implica que, si la Junta no aceptase las observaciones dadas por el Tribunal de Cuentas, el proyecto de presupuesto se ha de remitir con lo actuado a la Asamblea General.

En reunión de ambas Cámaras, la Asamblea General ha de resolver las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera dicha resolución, el presupuesto se tiene por sancionado. Estamos refiriendo al artículo 225 de la Constitución en su inciso final.

Hipotéticamente hay chance de que la Asamblea General, rechace las observaciones al Tribunal de Cuentas dentro de su plazo constitucional del que dispone para tal definición, atendiendo el punto de vista de la Junta Departamental.

Se devela una probabilidad, por la cual el Tribunal de Cuentas debe acatar el pronunciamiento adverso que sobre su opinión recae con la decisión del órgano Asamblea General.

Quiere decir que el diseño constitucional, contempla el supuesto de que el Tribunal mediante su dictamen e informe, observe el proyecto de presupuesto puesto a su consideración, y aquél supuesto por el cual el órgano Junta Departamental no comparta el punto de vista del órgano de contralor. Será la

Asamblea General quien laudará al respecto, pudiendo eventualmente desautorizar al órgano externo dictaminante.

3.3 Integración.

De acuerdo a los artículos 208 y 209, del capítulo único de la sección XIII de la Constitución, la integración del Tribunal de Cuentas se conforma con siete miembros, que deben reunir las mismas calidades exigidas para ser Senador.

En la opinión de **CASSINELLI**:

*“Una vez designados, los miembros del Tribunal, actúan con la misma independencia que los titulares de un órgano máximo de un Poder del Gobierno. Están en la misma altura institucional que el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo o la Suprema Corte de Justicia, etc. El Tribunal de Cuentas no es una dependencia de nadie, sino que es un órgano máximo”*⁴⁹

3.4. La competencia Constitucional, de asesoramiento preceptivo.

No existe norma Constitucional que defina la competencia del referido órgano de contralor; sin embargo, se las enumera en el artículo 211 de la Carta Magna.

Todos los actos que dicta el Tribunal son formalmente actos administrativos, siendo que en su gran mayoría no producen efectos jurídicos ejecutorios, sino que

⁴⁹ **CASSINELLI MUÑOZ, Horacio**, *Derecho Público. Versión de las clases del curso de Derecho Público dictadas en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, actualizada al 1 de enero de 1999*, (FCU,1999), 279.

se trata de resoluciones que aprueban dictámenes; es decir, se trata de opiniones o informes.

Sin perjuicio del conjunto de competencias asignadas Constitucionalmente, interesa al presente trabajo, la asignada por imperio del literal A) del artículo 211:

“Dictaminar e informar en materia de presupuestos”.

Se consigna en el artículo 111 del T.O.C.A.F, que resulta competencia del Tribunal:

“Dictaminar e informar en materia de presupuestos a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de sus Cámaras, cuando se trata del Presupuesto Nacional y preceptivamente sobre los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado y Gobiernos Departamentales (artículo 211, literal a), artículo 221 y 225 de la Constitución de la República”.

3.5 Contralor externo del Tribunal de Cuentas durante el procedimiento de tratamiento del presupuesto departamental.

Como ha quedado dicho, la intervención del Tribunal de Cuentas, ocurre durante el trámite del proyecto de presupuesto en el seno de la Junta Departamental.

⁵⁰ En cambio, el artículo 273 numeral 6) de la Constitución, no prevé a texto expreso la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, durante el tratamiento del proyecto de presupuesto de funcionamiento para la Junta Departamental.

⁵⁰ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público* .. ob. cit., 281.

SARLO, en referencia al rol que cumple el Tribunal de Cuentas a la hora de su Dictamen, expresa:

“es en principio (..) una función típica de asesoramiento” (ETCHANDY, 1977:311), dictamina e informa, es decir, da su opinión, abre juicio, hace, en otros términos, el análisis crítico de los presupuestos sometidos a su consideración y produce el informe pertinente”.⁵¹

DELPIAZZO en cuanto al alcance de la intervención del Tribunal, enseña:

“Como ocurre generalmente con todos los órganos de contralor administrativo, el Tribunal de Cuentas cumple una importante labor de asesoramiento en materias para las que está particularmente dotado en virtud de su especialización orgánica”.

Citando a **Renato ALESSI**, continúa:

“Dicha tarea consiste precisamente en una actividad de colaboración técnico – jurídica, que se manifiesta por medio de informes y fundamentalmente de dictámenes, que constituyen lo que ha dado en llamarse “meros actos administrativos” y, más específicamente, “actos de aclaración”.⁵²

⁵¹ **SARLO, Oscar**, *Presupuesto, justicia y contralor*, (Montevideo, FCU, 1992), 76.

⁵² **DELPIAZZO, Carlos E**, *Tribunal de Cuentas*, ob. cit., 79.

A través de su rol competencial, fiscaliza la juridicidad, no administrando activamente, ni ejerciendo la función jurisdiccional. Su actividad es consultiva, dentro del marco de control de juridicidad.

Su contralor que tiene por objeto verificar la conformidad de los actos emanados de los órganos de administración activa con determinadas normas (legitimidad), o su correspondencia y proporción con los fines establecidos (oportunidad y conveniencia).⁵³

Se trata pues de una actividad de colaboración técnico – jurídica, que se manifiesta por intermedio de los referidos informes y fundamentalmente de dictámenes, que en su naturaleza son “meros actos administrativos” y, más específicamente, “actos de aclaración”, según lo plantea **ALESSI**, citado por **DELPIAZZO**.

Sus observaciones se acotan al error de cálculo en la proyección de los recursos a ingresar, así como por la omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales y leyes aplicables.

En tal sentido, el Tribunal solicitará información complementaria, al órgano controlado, teniendo la posibilidad de suspender el plazo que corre para el dictado de su dictamen. .⁵⁴

Los informes y el dictamen final que constituyen el pronunciamiento previo del Tribunal de Cuentas, no se perfeccionarán, si el Gobierno Departamental no cumple en tiempo y forma con la requisitoria complementaria o la corrección de los errores que solicitara el órgano de contralor.

La Ley 9.515 otorga al Tribunal, la atribución de suspender su plazo Constitucional de veinte días, cuando notare que el presupuesto adolece de

⁵³ **DELPIAZZO, Carlos E**, *Tribunal de Cuentas*, ob. cit, 57.

⁵⁴ **SOTO KLOSS, Eduardo**, “La toma de razón y el poder normativo de la Contaduría General de la República”, (publicación en conmemoración de su cincuentario, Chile, 1977), página 177, citado por DELPIAZZO, en Tribunal de Cuentas a página 66.

defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para informar.

En tanto el órgano de contralor requirente no reciba del Gobierno Departamental, el proyecto corregido o los antecedentes que hubiese solicitado, el plazo se mantiene suspendido hasta que dicho extremo no se configure.

La Ley de referencia, no estipula en su texto, la consecuencia jurídica, en caso de que el órgano requerido incurra en omisión. ¿Se tiene por rechazado el proyecto de presupuesto? ¿Opera la denegatoria ficta? ¿La Junta Departamental se encuentra habilitada por la norma Constitucional, a pronunciarse en algún sentido si no se tiene a la vista el informe del Tribunal, con su pronunciamiento?

Lo que aparece como una mera actividad de asesoría, resulta de relevancia como supuesto para el pronunciamiento definitivo de la Junta Departamental, al menos en el caso que ocupa al proyecto de presupuesto departamental.

Lo que aquí subyace es si la atribución dada por Ley, al Tribunal de Cuentas, de suspender, por tiempo indefinido su plazo, en la hipótesis de omisión del órgano requerido, importare una sanción que a la postre pudiese interpretarse en el sentido de menoscabo a la autonomía del Gobierno Departamental. Dicho menoscabo pudiese interpretarse en el sentido que, no siendo previsto en la Constitución, la suspensión del plazo que aplica al Tribunal de Cuentas, este órgano debiere pronunciarse de cualquier manera, a los efectos de habilitar el tratamiento y sanción definitiva del proyecto.

Capítulo VI.

EL RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. La planificación.

Con referencia a una definición descriptiva, se entiende por <planificación=, el proceso por el cual una organización proyecta el futuro que desea alcanzar, persiguiendo objetivos estratégicos, metas y objetivos operativos.

Como se viene diciendo, es con la planificación, que se fija los objetivos de la organización, cuantificando los mismos en metas, determinando las acciones necesarias para alcanzarlos, definiendo cantidad y calidad de los recursos humanos y materiales necesarios, para cumplir con las acciones proyectadas, asignándose responsabilidades.

El referido concepto se engloba dentro de lo que se enmarca como gestión o actividad financiera.⁵⁵

DELPIAZZO plantea que los presupuestos, constituyen una de las manifestaciones más nítidas de la conducción de las políticas sectoriales a cargo de las diversas administraciones, por cuanto sólo mediante una planificación adecuada y una gestión eficiente de las disponibilidades financieras, es posible alcanzar los objetivos perseguidos.

Por lo tanto, el carácter vicarial del quehacer administrativo obra como foco iluminador y fundamento común de todos los medios que el Derecho asigna a las Administraciones y cuyo empleo está especialmente sujeto al principio de juridicidad.

En el caso de los Gobiernos Departamentales, la etapa de planificación del presupuesto, en la actualidad se ubica a cargo de los Intendentes, en tanto la Constitución les otorga autonomía para proyectar las políticas públicas en sus respectivos departamentos.

Las Juntas Departamentales a su turno, sólo pueden modificar lo proyectado por los Intendentes, para aumentar recursos o disminuir los gastos, no pudiendo en

⁵⁵ **VIDAL, Martha** *La gestión...*, ob. cit., 75.

cambio, prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Durante este periplo el Tribunal de Cuentas, observa y comunica mediante sus informes y dictamen, eventualmente el error en el cálculo de los recursos, la omisión de obligaciones presupuestales o la violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

2. Concepto de presupuesto.

El presupuesto, es la expresión fiscal y financiera del programa de Gobierno y refleja las prioridades de políticas públicas que se llevará adelante, logrando transparencia en la generación y la utilización de los recursos públicos.⁵⁶

DELPIAZZO,⁵⁷ refiere a un concepto **estático o tradicional**, que se puede leer en **VILLEGAS**, cuando define el presupuesto como:

“el acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un período futuro determinado”.

GIAMPIETRO BORRAS, conceptualiza el término presupuesto refiriendo que es:

“el elenco sistemático de gastos planificados del Estado para un período de tiempo futuro y de los recursos necesarios para cubrirlos”.

⁵⁶ **Página web del Ministerio de Economía y Finanzas**, <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/es-presupuesto-nacional>

⁵⁷ **DELPIAZZO, Carlos E.** *Derecho Administrativo General. Volumen 2...*, ob. cit., 181 y ss.

Estos autores refieren a un acto de gobierno donde se prevén gastos y a la vez los ingresos que se precisan para cubrir dichos gastos.

Es una definición propia del Estado liberal que implica una simple proyección de gastos y recursos para un período determinado.

Con posterioridad en el tiempo, se alcanza una **conceptualización dinámica** de “presupuesto”.

DELPIAZZO cita a **Juan Carlos PEIRANO FACIO**, quien elabora el concepto de presupuesto como:

“programa financiero para un período determinado de tiempo, aprobado por la autoridad competente y que contiene los gastos que se autorizan y, en la mayoría de los casos, una estimación de los recursos previstos”.

Desde el **punto de vista técnico**, con **ATCHABAHÍAN**, se despliegan los siguientes caracteres:

A) es un acto jurídico con contenido normativo y fuerza aplicativa;

B) es limitativo de los conceptos y montos a gastar;

C) es un acto periódico; y

D) contiene una estimación de los recursos del ejercicio, es decir, un cálculo del rendimiento probable de las distintas fuentes de ingresos del Estado.

VALDÉS COSTA, sostiene que se trata del *“programa financiero del Estado para un período determinado”*, el que sienta su base constitucional en el artículo 214.

3. El presupuesto como acto jurídico.

La regulación técnica de la actividad financiera está dada por el presupuesto.

Se trata de un acto jurídico con contenido normativo y fuerza aplicativa, es decir, como toda norma jurídica, se compone de un presupuesto y una consecuencia.

Se trata asimismo de una autorización para gastar, en tanto ocurre la asignación presupuestal del gasto, a modo de créditos abiertos, para que el organismo pueda satisfacer las necesidades programadas.

Se trata, de un acto jurídico de carácter limitativo en tanto restringe los conceptos y montos a gastar, en la medida que los ingresos son finitos, resulta necesario limitarlos y ordenarlos a través de conceptos y montos máximos a ser gastados.

Es también, un acto periódico y limitado en el tiempo siendo actualmente quinquenal en el caso del presupuesto nacional y los presupuestos departamentales.

La Constitución de la República sienta el marco jurídico regulatorio del proceso presupuestal uruguayo.

El artículo 214 de la Constitución, en la redacción dada por la reforma constitucional aprobada por el plebiscito del 8 de diciembre de 1996, determina la existencia de un presupuesto nacional quinquenal que rige para cada gobierno electo durante el período de su mandato y el mismo debe ser elaborado por el Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Contiene una estimación de los recursos del ejercicio, en tanto el cálculo del rendimiento probable de las fuentes de ingresos.

DELPIAZZO, refiere al presupuesto como programa financiero en el sentido etimológico de la palabra, con la significación de declaración previa de los que se piensa hacer en determinada materia.

Es financiero en la medida que se vincula a la obtención de recursos, estando acotado a un determinado período de tiempo porque no es posible hacer un programa financiero de duración indefinida ya que ello implicaría desconocer la realidad de los ciclos económicos.

4. **Las bases constitucionales del presupuesto.**

Las normas fundamentales en materia de presupuesto, se hallan contenidas en la Constitución de la República, tanto en su técnica presupuestal, como en referencia a los distintos procedimientos que aplican:

“...se explica por cuanto refieren a una de las cuestiones básicas del régimen político del país; el carácter dependiente de la hacienda en un Estado democrático, el control estricto sobre la detracción y empleo de la riqueza social que requiere el aparato estatal y la cuantificación de los distintos objetivos políticos del gobierno”.⁵⁸

DELPIAZZO alude a los supuestos conceptuales o metodológicos para que el presupuesto sea tal, incluyendo de esta manera las bases de unidad; universalidad; temporalidad; especialización y exclusividad.

⁵⁸ **SARLO, Oscar** “Presupuesto, Justicia y Contralor. Análisis y crítica del régimen presupuestal del artículo 220 de la Constitución uruguaya”, FCU (1992) a pág. 43.

La **unidad** implica un solo documento, que incluya todos los ingresos y egresos; unidad en el trámite para su estudio y aprobación, en una sola oportunidad y con la correspondiente unidad de caja.

La **universalidad** como abarcamiento del conjunto de la actividad financiera. En este sentido, nuestro Derecho positivo estipula en el artículo 214 ubicado en la Sección XIV de la hacienda pública, Capítulo I, la estructura del presupuesto público, cuyo contenido para el caso del presupuesto nacional, se conforma por:

- A) Gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada Inciso por programa.
- B) Escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada Inciso por programa.
- C) Recursos y estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los gobiernos departamentales.
- D) Normas para la “ejecución e interpretación del presupuesto”.

La base de la **temporalidad**, refiere a su ejecución en un período determinado; en la actualidad por un período de cinco años, sin perjuicio de los presupuestos rectificativos anuales.

La **especialización** consiste en que el presupuesto habilita los créditos no con carácter general (sistema de abono) sino exclusiva y exactamente con un objeto concreto (sistema de especificación del gasto).⁵⁹ Desde el punto de vista de **DELPIAZZO**, el artículo 215 de la Constitución adhiere al sistema del abono en tanto establece que *“El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales”*, no debe perderse de vista que el constituyente consagró el régimen del

⁵⁹ **DELPIAZZO, Carlos**, *Derecho Administrativo General Volumen 2*, ob cit, 187.

Presupuesto por programas conforme al cual el texto de dicha disposición continúa diciendo que tales montos globales se aprobarán *“por Inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos”*, con lo cual parece claro que se afilia al sistema de especificación del gasto.

La base de **exclusividad**, se ubica en el artículo 216 inciso segundo de la Constitución, en tanto: *“No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución”*.

La base del **equilibrio** refiere concretamente a lo financiero y a la equivalencia de gastos e ingresos (sea en términos reales o nominales). Por déficit, se entiende el exceso de gastos con relación a los recursos disponibles. Así, por superávit, se entiende el exceso de los ingresos respecto de los egresos. La doctrina moderna, sustituye el enfoque del equilibrio puramente financiero, al económico, es decir por el conjunto de la economía. Bajo esta perspectiva, el déficit presupuestario puede ser necesario para lograr en ciertos casos el equilibrio económico, según la denominada teoría del déficit sistemático.

Enseña **DELPIAZZO** aún, cuando las Constituciones de 1830 y de 1917 carecen de disposiciones al respecto, de conformidad con la doctrina tradicional se considera necesaria la consolidación del equilibrio presupuestal.

A partir de la Constitución de 1934, se consagra expresamente la base del “Presupuesto equilibrado”, para los gobiernos departamentales, solución mantenida en la Constitución de 1952.

De acuerdo al artículo 225 inciso primero, de la Constitución de 1967:

“Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit”.

5. Clasificación que aplica al presupuesto departamental.

VIDAL refiere a que, las clasificaciones establecidas en la Constitución en los artículos 214 y 215 aplican por remisión para los gobiernos departamentales en virtud de lo dispuesto en el artículo 222 que remite a los mismos.

En tal sentido, se clasifica:

- A) Institucional, en atención a la estructura orgánica;
- B) Según la construcción económica del gasto:
 - a) gastos de financiamiento y de inversión.
 - b) gastos por programa, en tanto el uso de la metodología de planificación estratégica.
 - c) gastos por actividades;
- C) Según el objeto del gasto, en tanto la obligatoriedad de establecer grupos, subgrupos, objetos y auxiliares.
- D) Según las fuentes de financiamiento, en tanto aquellos recursos de origen nacional, de aquellos recursos de origen departamental.

Capítulo VII.

LA ELABORACION DE LOS PRESUPUESTOS Y POTESTADES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DURANTE LA MISMA.

1. Generalidades.

El diseño procedimental constitucional para la aprobación del presupuesto departamental, se ubica expuesto en los artículos 222 a 227, de la Constitución vigente. Implica la intervención de los órganos del sistema orgánico Gobierno Departamental, y la intervención preceptiva del sistema orgánico Tribunal de Cuentas, en lo previo a la sanción del proyecto presupuestal.

Asimismo, la Constitución de la República prevé un diseño específico para la aprobación concreta del Presupuesto de la Junta Departamental, que en definitiva debe ser incluido posteriormente a su sanción, en el presupuesto departamental.

Este procedimiento constitucional específico, para la elaboración del presupuesto de la Junta Departamental, se ubica concretamente dado, en la redacción del numeral 6 del artículo 273 de la Constitución.

En ambos casos el presupuesto, eventualmente se anualiza, mediante posibles ampliaciones y /o modificaciones, en oportunidad de la rendición de cuentas.

En el caso del presupuesto departamental, sigue el mismo esquema, en tanto en cualquier caso se requiere iniciativa privativa del órgano Intendente.

El diseño de la Constitución se ubica, en el capítulo IV de la sección XIV DE LA HACIENDA PÚBLICA.

El artículo 223 del texto constitucional, dispone:

“Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración de la Junta Departamental, dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato”.

Fecho, y en aplicación del artículo 224:

“Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuestos preparados por los Intendentes dentro de los cuatro meses de su presentación”.

A su turno artículo 225 expresa que:

“Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuestos para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún otro proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, el que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas, o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto. En ningún caso la Junta podrá introducir otras modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal. Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones dadas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera, el presupuesto se tendrá por sancionado”.

CASSINELLI, en ocasión de la intervención de la Junta, en la elaboración del presupuesto Departamental señala: *“... las Juntas Departamentales sancionan el presupuesto dos veces: una vez en forma provisoria al solo efecto de que se sepa cuál es la opinión de la Junta y que sobre ella se expida después el Tribunal de Cuentas; y si el Tribunal de Cuentas no le hace observaciones o si la Junta se ajusta*

a las observaciones del Tribunal, sanciona definitivamente el Presupuesto (segundo pronunciamiento). Después del pronunciamiento del Tribunal no se pueden modificar las disposiciones presupuestales, como es obvio, salvo en el sentido de ajustarse a las observaciones del Tribunal”.

“Si la Junta no aceptara las observaciones del Tribunal, pasa como en el caso de los Entes comerciales e industriales; en definitiva, va a la Asamblea General, pero no para darle carácter de la ley, sino en reunión de ambas Cámaras actuando como árbitro de las discrepancias. Dice la Constitución “...para que ésta (la Asamblea General), en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro de un plazo de 40 días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado”.

No dice acá cómo se tiene por sancionado, si es tal como gustaba a la Junta o tal como quería el Tribunal de Cuentas. La interpretación más aceptable -este punto podría discutirse- es la de que tal como le gustaba a la Junta ¿Por qué? Porque los Gobiernos Departamentales son, en principio, autónomos y para que la solución fuera la contraria se requeriría un texto expreso como existe en el caso de los Entes Autónomos comerciales o industriales”⁶⁰

El autor es proclive a una opinión favorable a reivindicar la autonomía de los gobiernos departamentales; no obstante, no se descarta que alguien pudiese sostener una opinión contraria. Lo que sí resulta claro para el caso de los gobiernos departamentales, en ningún caso, las juntas pueden aprobar presupuesto alguno, que signifique un déficit.

Por remisión del artículo 222 al artículo 219, se desprende que el Intendente tiene potestad de enviar mensaje complementario o sustitutivo en el caso del proyecto de presupuesto departamental, dentro de los veinte días a partir de la entrada del proyecto a la Junta.

⁶⁰ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, vol. II (Montevideo, FCU, 2009), 292 y 294.

El artículo 226 del texto constitucional, dispone que vencido el término establecido en el artículo 224 sin que la Junta Departamental, hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

Pues bien, de la lectura de los artículos de la Constitución que corresponde aplicar en el ámbito de aprobación del presupuesto departamental, surge en primer término la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, sin que quepa duda alguna, que la Junta debe requerirle informes en la etapa de aprobación.

No obstante, la potestad de observar que tiene el órgano de contralor externo, se encuentra limitada por mandato constitucional, a los contenidos previstos en la Constitución: error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

2. Procedimiento que aplica para la aprobación de los presupuestos de las juntas departamentales.

La Constitución prevé en el artículo 273 ordinal 6, que el presupuesto de la Junta Departamental es aprobado por ésta a través de un acto de administración, de modo similar a lo que acontece en el caso de las cámaras a nivel nacional.

No obstante, en este caso, el texto constitucional utiliza la expresión “sancionar”, el que normalmente se asocia a la aprobación de textos legislativos.⁶¹

Resulta competente el mismo órgano para:

⁶¹ **CORREA FREITAS, Rúben**, *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las reformas constitucionales parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004. Anotada y concordada por Rúben CORREA FREITAS, quinta edición*, (Montevideo, FCU, 2017), 155.

“.. sancionar por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo”

Aquí las juntas aprueban su propio presupuesto, al igual que ocurre con los Presupuestos de cada Cámara del Poder Legislativo (artículo 108 de la Constitución).

DELPIAZZO enseña, que el acto de aprobación del presupuesto departamental tiene naturaleza de decreto con fuerza de ley, mientras para el caso del presupuesto de la Junta Departamental, el acto de aprobación tiene naturaleza de acto administrativo.

Explica el profesor **DELPIAZZO**: *“A su vez, en el ámbito departamental, la Constitución vigente regula en primer término, lo que denomina el Presupuesto Departamental, previsto en los arts. 222º y siguientes, el cual se formula por el Intendente y se aprueba por la Junta Departamental a través de un acto con fuerza de ley en el departamento, es decir, a través de un decreto emanado de la Junta Departamental; y, en segundo lugar, la Constitución prevé en el art. 273º, ordinal 6º, el presupuesto de la Junta Departamental aprobado por ésta, en nuestra opinión también a través de un acto de administración, de modo similar a lo que acontece en el caso de las Cámaras a nivel nacional, no obstante observar que el constituyente, en ese caso utiliza la expresión “sancionar”, la que normalmente se asocia a la aprobación de textos legislativos”.*

En cuanto a la elaboración de los presupuestos de los órganos legislativos de los gobiernos departamentales, el numeral 6 del artículo 273 de la Constitución, establece una solución paralela a la prevista para las cámaras del Poder Legislativo.⁶²

La Junta Departamental en el ejercicio de las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental, tiene por atribución, sancionar, por tres

⁶² **DELPIAZZO, Carlos E**, *Derecho Administrativo General Volumen 2.*, ob. cit., 212.

quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su presupuesto de sueldos y gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el presupuesto respectivo.

Enseña **DELPIAZZO** respecto a la presentación, que la misma se debe formalizar ante la propia Junta Departamental en la oportunidad constitucionalmente prevista, pudiendo además presentarse modificaciones en los términos contemplados en la fase final de la disposición constitucional en examen.

En este caso, el acto de aprobación tiene naturaleza de “acto de administración”,⁶³ pese a que el constituyente utiliza la expresión “sancionar”, la que normalmente se asocia a la aprobación de textos legislativos.

Siguiendo las enseñanzas de **CASSINELLI MUÑOZ**, en el caso de la Junta Departamental, se trata de un presupuesto de gastos de funcionamiento, donde los recursos económicos los aporta la Intendencia Departamental.

El profesor, explicaba en su tiempo, de la siguiente manera: *“Cada Cámara y cada Junta Departamental tienen la potestad de aprobar sus presupuestos propios, de las dependencias de la propia Cámara o Junta y de los gastos de funcionamiento de la propia Junta o de la propia Cámara, sin necesidad de prever los recursos, es decir, que se hacen con cargo a “Rentas Generales” o como se suele decir – con una cierta sonrisa, “con cargo al déficit”. Se confía en la prudencia de estos órganos, en que no van, por ejemplo, a votarse para los Secretarios de los Ediles, de los Senadores o de los Representantes, un sueldo excesivo y de esa manera fundir al erario. No tienen que ser esos Presupuestos equilibrados, porque no tienen parte de recursos. Los recursos tienen que estar en el otro Presupuesto, en el Presupuesto que se aprueba por ley o por decreto de la Junta Departamental,*

⁶³ De modo similar a lo que acontece en el caso de las Cámaras a nivel nacional, el artículo 108 de la Constitución de la República, establece que cada Cámara aprobará, dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos por tres quintos de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el presupuesto nacional.

promulgado por el Intendente, es decir, en el Presupuesto Nacional o en el Presupuesto Departamental”. ⁶⁴

Es así entonces, que como lo establece el texto constitucional, una vez aprobado el presupuesto de la Junta, ésta debe remitirlo al Intendente para que lo incluya en el presupuesto respectivo, o en términos utilizados en la anterior Constitución de 1952, en el Presupuesto general.

Señala **GUTIERREZ**, en materia presupuestal, la Junta Departamental interviene no solo en la sanción del presupuesto departamental, sino en la aprobación autónoma de su propio presupuesto.⁶⁵

3. Naturaleza jurídica del acto de aprobación.

La naturaleza jurídica del acto de aprobación, para el caso del presupuesto quinquenal de la Junta Departamental, es la de acto administrativo.

DELPIAZZO, sostiene que el acto administrativo que aprueba de manera definitiva, el presupuesto de la Junta Departamental, constituye un verdadero reglamento presupuestal; debe ser aprobado por tres quintos de votos dentro de los doce primeros meses de su gestión.

En cambio, en el caso del presupuesto departamental, la naturaleza del acto es la de decreto con fuerza de ley en su jurisdicción.

4. Plazos para el pronunciamiento.

⁶⁴ **CASSINELLI MUÑOZ, Horacio**, *Derecho Público, volumen II*, .. ob. cit., 339 y 340.

⁶⁵ **GUTIERREZ, Fluvio**, *La descentralización*.. ob. cit., 54.

De la interpretación exegética, del capítulo IV de la sección XIV de la hacienda pública, y del capítulo IV de la sección XVI del Gobierno y de la Administración de los departamentos, es dable concluir:

El diseño constitucional prevé distintos plazos para cada uno de los órganos con injerencia en el trámite del proyecto presupuestal.

De esta manera, la Junta Departamental, debe sancionar su presupuesto, dentro de los doce meses primeros meses de cada período de Gobierno.

A su turno, cada Intendente proyectará el presupuesto departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

La peculiaridad se centra en el plazo previsto para la consideración de la Junta Departamental, en tanto que dentro de ese mismo plazo se estipula un plazo menor anterior que dispone el órgano Tribunal de Cuentas, y otro plazo eventual que dispone la Asamblea General.

Es así que la Junta Departamental dispone de cuatro meses desde su presentación para la consideración del proyecto. Como hacemos notar, dentro de los cuatro meses, debe tener presente ese órgano, que ha de sancionar provisoriamente el proyecto remitido por el Intendente, y recabar en un siguiente paso, los informes del Tribunal de Cuentas, el que dispone de veinte días para pronunciarse.

Sin embargo, el pronunciamiento del Tribunal debe ocurrir dentro del plazo de cuatro meses del que dispone la Junta Departamental para su consideración.

No obstante, si se diera la circunstancia de que el Tribunal de Cuentas observa y la Junta rechaza las observaciones, el proyecto debe elevarse ante la Asamblea General, la que tendrá un plazo de cuarenta días para pronunciarse.

Quiere decir que el deliberativo comunal ha de tener presente que, si bien Constitucionalmente cuenta con un plazo de cuatro meses para considerar definitivamente el Presupuesto Departamental, debe prever que, dentro de ese

plazo, el Tribunal de Cuentas dispone de veinte días para su pronunciamiento, y la Asamblea General de cuarenta días.

5. El valor del silencio de los órganos del sistema orgánico Gobierno Departamental y el del sistema orgánico Tribunal de Cuentas, durante el tratamiento del proyecto de presupuesto departamental.

El artículo 223 de la Constitución vigente, dispone que el Intendente, proyecta el presupuesto departamental que rige para su período de Gobierno y lo somete a la consideración de la Junta Departamental, dentro de los seis primeros meses desde el inicio del ejercicio de su mandato.

En consecuencia, si el Intendente no presenta la iniciativa presupuestal dentro del plazo referido, su silencio tiene valor negativo, en tanto la preclusión procedimental, de promoverla.

De la letra del artículo 226 del texto constitucional surge, que vencido el plazo establecido en el artículo 224, de cuatro meses, sin que la Junta hubiere tomado resolución, el presupuesto se considera rechazado.

Quiere decir entonces, que la aprobación del presupuesto departamental, está condicionada a que la Junta Departamental, tome resolución favorable, en tiempo constitucional.

Es aquí entonces, que el presupuesto departamental, debidamente sancionado y declarado vigente, se comunica al Poder Ejecutivo.

En caso contrario, esto es, si la Junta Departamental rechaza expresamente el proyecto, éste naturalmente se tiene expresamente por no aprobado.

La sanción del presupuesto departamental, también depende de la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, y de su efectivo pronunciamiento mediante dictamen e informes.

Quiere decir que mientras tanto, el Tribunal de Cuentas no se pronuncie, cualquiera sea la circunstancia, el silencio de ese órgano de contralor externo, como de la Junta Departamental tiene carácter negativo, consolidándose una denegatoria tácita de la iniciativa del Intendente.

En cambio, una vez que el Tribunal de Cuentas se pronuncia con su dictamen e informes, no cabrá ninguna posibilidad de que la Junta Departamental pueda realizar modificación alguna, por mandato de la Constitución en su artículo 225 que en su inciso cuarto dispone:

“En ningún caso la Junta podrá introducir otras modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal”.

Inhabilitada constitucionalmente la Junta Departamental a introducir modificaciones, habiéndose expedido el Tribunal de Cuentas, sus potestades se limitan a aceptar o bien rechazar las observaciones, si las hubiere del órgano de contralor.

No obstante, elevada que fuera la contienda a la Asamblea General, si esta no se pronunciara en el plazo constitucional dentro del plazo de cuarenta días, según el inciso final del artículo 225, el Presupuesto Departamental se tendrá por aprobado, a nuestro criterio, como lo quiso la Junta Departamental.

En este caso, el silencio de la Asamblea General, tiene valor positivo, en tanto habilita, tras el vencimiento del plazo, a la sanción tácita del mismo.

6. Limitación de las potestades de la Junta Departamental durante su tratamiento.

El artículo 225 de la Constitución, establece que la Junta Departamental una vez recibido el mensaje presupuestal, tiene la potestad de modificarlo, aumentando los recursos o disminuyendo los gastos.

En cambio, el órgano legislativo departamental, se encuentra inhabilitado para aprobar cualquier proyecto que signifique déficit, con las consecuencias que ello aparea en sede de nulidades.

Asimismo, no tiene potestad la Junta Departamental, al tiempo del tratamiento del proyecto, para crear puestos de empleos a su iniciativa.

Dicho texto es fiel reflejo del espíritu del Constituyente de 1934, cuando procura mediante el entonces artículo 254, limitar las autonomías del sistema orgánico Gobierno Departamental, al tiempo de la elaboración de la herramienta financiera.

Indudablemente, que se prohíbe toda posibilidad de aprobación de un Presupuesto en desequilibrio, al tiempo que adjudica la iniciativa privativa al órgano Intendente, para la creación de nuevos puestos de empleo.

Dicho espíritu se ve reflejado en iguales términos, en el numeral 2 del artículo 19 de la ley 9.515.

7. Limitación de las potestades del Tribunal de Cuentas durante su intervención.

El Constituyente nada dice respecto a si la intervención del Tribunal de Cuentas en etapa de aprobación del presupuesto de la Junta Departamental, resulta de carácter pre

8. Consecuencia de la intervención del Tribunal de Cuentas.

Para el caso que la Asamblea General no se pronuncie en plazo de cuarenta días, enseña **PEREIRA BUSTAMENTE**, se consolida una decisión ficta, resuelta a favor de la voluntad de la Municipalidad (según expresión de la época), todo lo cual se entiende, resuelta a favor de la voluntad de esta última, es decir, la solución más conveniente a la autonomía.

El diseño constitucional no soluciona este punto.

MAZZEO SENA, ⁶⁶ citando una clase impartida por el Dr. Milton RUIBAL DIBELLO, refiere a que cuando el Parlamento Nacional sanciona una ley, el presidente de la Republica tiene diez días para promulgar dicho proyecto de ley. Lo puede hacer expresamente estampando su firma o en forma tácita. Esta última consecuencia de que, vencido el plazo, el presidente no promulgó la ley. Como señala el profesor RUIBAL, “el que calla no dice nada”, salvo que el derecho positivo le atribuya algún sentido a ese silencio, a ese no decir nada. En este caso, el efecto del silencio es considerar promulgada la ley, por tanto, hay una promulgación tácita, ya que el presidente expresamente no lo hizo. Y es que, en nuestro derecho, el silencio genera distintos efectos, tanto como regulación de este ocurran.

Al referirnos al artículo 226 de la Sección XIV “De la Hacienda Pública”, capítulo IV, cuando el texto actual refiere a que: *“Vencido el término establecido en el artículo 224 sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente”*.

El texto dado por la Constitución de 1952, le asigna expresamente un significado al silencio constitucional, y éste es el rechazo.

Así, en el caso de los artículos 217 y 218, las Cámaras o la Asamblea General tienen un plazo establecido para la aprobación del o los proyectos de presupuesto o de rendiciones de cuentas. Si ello no ocurriera, se considerarán rechazados; de ocurrir dicho suceso, rige lo establecido en el artículo 228, inciso 2º: *“Mientras no*

⁶⁶ **MAZZEO SENA, DANIEL ANDRÉS**, *El silencio constitucional*, (FCU, 2024), 13.

se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes”.

9. Potestad del Tribunal de Cuentas no prevista expresamente en la Constitución (numeral segundo del artículo 19 de la ley 9.515).

La potestad del Tribunal de Cuentas, de suspender su plazo constitucional durante la valoración del proyecto presupuestal para su dictamen e informes, nunca estuvo prevista en la Constitución, siendo hasta el momento una novedad de la Ley 9.515.

En tal sentido interesa lo que al respecto arroja la discusión que emana del antecedente parlamentario, en este caso referida al ámbito de la Cámara de Representantes al tratar el proyecto que cuenta con media sanción en Cámara de Senadores.

El diputado REGULES, pregunta al miembro informante sobre las razones por las cuales no se amplían las facultades del Tribunal de Cuentas y expresa: *“El Tribunal de Cuentas tiene funciones relativamente limitadas, porque no puede formular observaciones sino sobre errores en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas podría tener una latitud mayor; producir un informe sobre el presupuesto mismo. Como no es nada más que un informe y es una garantía más para que los Gobiernos locales, que tiene la tendencia a excederse de los gastos y en sus compromisos, ese informe del Tribunal de Cuentas sería un elemento más de contención”.*⁶⁷

El entonces Diputado CANESSA, en su condición de miembro informante, durante el debate parlamentario del entonces proyecto de Ley, manifiesta: *<Si nosotros le diéramos otras facultades al Tribunal de Cuentas, entonces estarían*

⁶⁷ PEREIRA BUSTAMENTE, Benjamín, *El régimen Municipal*, 337.

ellas en pugna con las facultades constitucionales que se le acuerdan al Tribunal de Cuentas.

“... la Comisión, creyó que podría efectuar alguna modificación al proyecto venido del Senado, sin vulnerar los principios autonómicos. Tan es así que en aquél, no se había hecho referencia alguna a la interrupción del plazo para producir el informe presupuestal respectivo del Tribunal de Cuentas y entendió la Comisión que, si bien todos los términos establecidos con carácter constitucional tienen carácter perentorios, existen casos, en que no hay prórroga del plazo, pero sí, una detención del mismo, y es cuando la documentación, o los elementos de juicio presentados al Tribunal de Cuentas para producir su dictamen, no son suficientemente completos, exactos o apropiados como para que éste pueda formar un juicio cierto sobre el problema que debe informar.

Con tal propósito la Comisión propone modificado el inciso respectivo en el Senado, en este sentido: que, una vez recibidos por el Tribunal de Cuentas la información o los antecedentes respectivos del proyecto ya aprobado por la Junta Departamental, puede solicitar de la Junta informes que los preceptos constitucionales le acuerdan al exigirle dictamen sobre esos puntos, porque es el único que puede y debe producirlos; y desde ese momento hasta la vuelta de las informaciones respectivas, al Tribunal de Cuentas le corre el término, pero se considera que el transcurrido con anterioridad ha sido empleado últimamente computándose aquél hasta sumar los veinte días con el corrido con posterioridad a la vuelta de los informes.

Entiende la Comisión, que el informe del Tribunal de Cuentas es de absoluta necesidad, de presencia necesaria en la aprobación y sanción de los presupuestos, siendo por lo demás, el único organismo asesor y de contralor con que cuenta el Parlamento, en lo que se relaciona con la administración y las finanzas nacionales, es un deber, de nuestra parte, apoyarlo y dotarle del mayor prestigio, en beneficio de la buena administración del Estado”.⁶⁸

⁶⁸ PEREIRA BUSTAMANTE, Benjamín, *El régimen Municipal...*, ob. cit., 338.

Todo ello se da en un contexto histórico y normativo donde la Constitución de 1934 no solo suprime los Consejos y las Asambleas Departamentales, sustituyéndolos por los Intendentes y Juntas conforme el artículo 236, sino que además pone fin a la autonomía financiera de los departamentos, lo cual entiendo es de relevancia en el punto que se está tratando.

Lo que estamos queriendo señalar, que esta norma que introduce el numeral 2 del artículo 19 de la Ley 9.515, en cuanto a la potestad del órgano de contralor de suspender su plazo constitucional, se inscribe en un momento en el cual la Constitución de 1934, elimina la facultad de los departamentos, para establecer por sí, impuestos, reduciendo y delimitando los recursos financieros, artículos 256, 257 y 258.

Quiere decir que se crea un régimen presupuestal para los Gobiernos Departamentales, sujeto al contralor del Tribunal de Cuentas y eventualmente del Poder Legislativo, artículo 254.

Ahora bien, este sistema de Gobierno Departamental, es aceptado por la reforma de 1942 y rige hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1952.

La otra característica normativa es que en ese entonces se trata de presupuestos anuales, instaurándose el carácter quinquenal en la Constitución de 1952, con la cual la eventualidad de que la Junta Departamental no se pronuncie en su plazo constitucional, invalida la sanción de un presupuesto cuyo carácter es el de ser quinquenal, lo cual agrava la situación con relación a la anualidad.

En definitiva, con la Constitución de 1952, se devuelve a los gobiernos departamentales la potestad tributaria.

El artículo 297 establece que serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrador por éstos: 1) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, situada dentro de los límites de su jurisdicción, excluidas las mejoras de la propiedad raíz rural, y con excepción de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. El resto del artículo 297 es igual al vigente con

excepción de la referencia a la propaganda televisiva (ordinal 7) y el ordinal 13 que fueron incorporados en la reforma de 1967.⁶⁹

10. Algunas referencias al Derecho Comparado.

10.1 Aproximación al régimen de aprobación presupuestal Municipal, de la Provincia de Buenos Aires Argentina.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (La Plata, 29 de noviembre de 1934) Argentina, prevé en su sección VII, su Régimen Municipal.

La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que forman la Provincia, está a cargo de una Municipalidad, compuesta por un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley (artículo 190).

Entre las atribuciones, del denominado régimen Municipal, se ubica la de votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo, así como las de examinar y resolver las cuentas del año vencido, remitiéndolas enseguida al Tribunal de Cuentas.

En cuanto al procedimiento para su elaboración y tratamiento, se establece que el presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo, siendo que el poder deliberativo local, no está facultado para aumentar su monto total.

Si el Ejecutivo, no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la

⁶⁹ **RISSO FERRAND, Martin**, *Descentralización...*, ob. cit., 21.

recaudación habida en el año inmediato anterior. Esta solución, entiendo es la opuesta a la consagrada en régimen uruguayo, en tanto en nuestro caso, la iniciativa del Intendente, es privativa. Como correlato de la solución provincial, se establece que, en el caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo (artículo 192).

Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior.

En cuanto al órgano de control Tribunal de Cuentas, si bien la normativa prevé que tiene por atribución examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, aprobarlas o desaprobarlas (artículo 159), nada se dice sobre su participación en la etapa de elaboración y tratamiento del proyecto presupuestal, por lo que es dable concluir que en este aspecto la municipalidad goza de plena autonomía.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la ley orgánica del Tribunal de Cuentas existe, siendo la nro. 10.869 del 27 de diciembre de 1989, la que, asimismo, registra múltiples posteriores modificaciones.

10.2 Aproximación al régimen de aprobación presupuestal Municipal, de la Provincia de Entre Ríos, Argentina.

El régimen, para la aprobación presupuestal, no es lo sustancialmente diferente al analizado anteriormente.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos, Argentina (Concepción del Uruguay, 11 de octubre de 2008) define al Municipio como:

“.. una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que, unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común” (artículo 230).

El Gobierno de los Municipios está compuesto por dos órganos: uno ejecutivo y otro deliberativo.

El Departamento Ejecutivo está a cargo de un funcionario con el título de Presidente Municipal, que es elegido por el voto directo del pueblo a simple pluralidad de sufragios.

En la misma fórmula y por el mismo período se elige un Vicepresidente Municipal.

El órgano deliberativo está integrado por un Concejo Deliberante presidido por el Vicepresidente Municipal, cuyos restantes miembros son elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo al sistema de representación proporcional.

Entre las competencias de los Municipios se ubica la de confeccionar y aprobar su presupuesto de gastos y cálculo de recursos (artículo 240 numeral 10).

Se prevé un Tribunal de Cuentas con la función de resolver la percepción e inversión de caudales públicos, ejercer auditoría de la administración pública, formular instrucciones, sin que ello implique ejercer la función judicial (artículo 213).

Dicha provincia también cuenta con una Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, nro. 5.796, del 12 de enero de 1976. En el marco de su competencia, ejerce el contralor externo de la gestión financiero – patrimonial de la Administración Pública Provincial, Municipal y de las haciendas paraestatales (artículo 40).

El texto ordenado nro. 10.027 referido al régimen Municipal, promulgado el 10 de mayo de 2011, establece como atribución del Consejo Deliberante (artículo 95 numeral n) la de sancionar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración y las ordenanzas impositivas para el año siguiente.

El presupuesto general de la Administración municipal deberá ser aprobado por Ordenanza especial y requerirá de su aprobación la simple mayoría de votos de los integrantes del Cuerpo (artículo 144).

El Departamento Ejecutivo deberá remitir el proyecto de presupuesto al Concejo Deliberante, antes del primero de octubre del año anterior al que deba regir. Si el Presidente Municipal, no enviara al Concejo Deliberante en el plazo señalado precedentemente, deberá este último tomar la iniciativa sirviéndole de base el presupuesto vigente. El Concejo Deliberante deberá sancionar la Ordenanza de presupuesto antes del 15 de diciembre del año inmediato anterior. Una vez promulgado el presupuesto, no podrá ser modificado sino por iniciativa del Departamento Ejecutivo. Si el primero de enero no se hubiere sancionado el presupuesto, regirá el del año anterior hasta que el Concejo Deliberante sancione el nuevo (artículo 146).

Tampoco en ningún caso el Concejo Deliberante, al tratar el presupuesto general podrá aumentar los sueldos proyectados por el Departamento Ejecutivo para los empleados de su dependencia, ni los gastos, salvo los casos de aumento o inclusión de partidas para la ejecución de Ordenanzas especiales (artículo 148).

La formulación, aprobación y ejecución del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal (artículo 156).

Nada refiere a la intervención del Tribunal de Cuentas en esta etapa, concluyendo al igual que en el ejemplo anterior, que la Municipalidad tiene plena autonomía al tiempo de la elaboración del presupuesto general de la Administración.

10.3 Aproximación a los presupuestos territoriales en Francia.

Hasta 1982, el control del conjunto de las cuentas públicas lo ejercía el Tribunal de Cuentas, creado en 1807. El Tribunal de Cuentas experimenta un proceso de descentralización con la creación de veintiséis Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas (C.R.C), con potestad de contralor en regiones, departamentos y municipios.

La autoridad local, o Municipio francés, se conforma por una Asamblea electa, llamada Ayuntamiento, integrada por Concejales, que se eligen por sufragio directo. La cantidad de Concejales dependen del número de habitantes de la circunscripción. La duración del mandato es de seis años, y la renovación es total.

La función ejecutiva se ubica en manos del Alcalde y los Adjuntos (denominados tenientes del Alcalde, que cumplen funciones delegadas).

El Alcalde es elegido entre los miembros electos del Municipio, esta votación tiene lugar mediante voto secreto, siendo necesaria la mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, en la tercera vuelta es suficiente la mayoría simple.⁷⁰

El departamento francés se organiza con un Concejo Departamental y un distrito administrativo, con un prefecto departamental, representante del Estado en dicho departamento.

Con la ley del 2 de marzo de 1982, se promovieron regiones como colectividad territorial descentralizada.

Existes pues en la Región, un Concejo Regional, cuyos miembros son elegidos mediante sufragio universal y por un período de 6 años. El Concejo Regional elige, a su vez, de su seno a un Presidente, el cual lo es del Concejo Regional. Dicho Presidente hereda todos los poderes antiguamente atribuidos a los Prefectos.

El esquema se repite a nivel del departamento y de la Comuna o Municipio, por consiguiente, cada departamento es administrado por un Concejo General, con integrantes elegidos por sufragio universal por 6 años. De ese Concejo, se elige al Presidente del Concejo General. A nivel de la comuna o municipio, por su parte,

⁷⁰ **DE BIEUSSES, Subra.** *La Administración Municipal Francesa.* (1991)
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5266/5320/5498>

existe un Concejo Municipal, elegido por sufragio universal, y un Presidente del Concejo Municipal, es decir, el Alcalde.⁷¹

A la Comuna, le corresponde toda la llamada gestión de proximidad, es decir, la gestión de vida cotidiana.

Al departamento, le corresponde esencialmente la acción social.

A la región, a su vez, le corresponde la planificación, el fomento de los recursos, una misión de coordinación.

Al Estado, se le reserva la gestión de las universalidades.

Los departamentos de Francia son entidades territoriales, siendo 101 en la actualidad agrupados en 13 regiones. Los departamentos franceses equivalen a las capitales de provincia en España.

La acción del Tribunal de Cuentas, también se ve descentralizada por las Cámaras Regionales de Cuentas, quienes tienen la atribución, de elaborar los presupuestos correspondientes, en caso de vencimiento del plazo o presupuestación desequilibrada, desposeyendo al Concejo Municipal, Consejo General, Concejo Regional de su potestad presupuestaria.

La Cámara elaborará un proyecto de presupuesto inspirándose eventualmente en el no adoptado, en caso de que exista, e incluyendo únicamente, en lo relativo a los gastos, los obligatorios y los indispensables para la continuidad de los servicios.

La Cámara Regional de Cuentas dispone, en principio, de un mes para pronunciarse.⁷²

⁷¹ **MEYSON – RENOUX, Catherine**, “El modelo francés de descentralización”, (Revista de Derecho, Vol. V, diciembre 1994), 53 -62. <http://revistas.uach.cl/html/revider/v5/body/art06.htm>

⁷² **EURORAI** “*El sistema francés de control externo de las finanzas públicas regionales*”, <https://www.eurorai.org/public/Attachment/2020/5/InformenacionalFrancia-versin2017.pdf>

CAPÍTULO VIII.

LA DESCENTRALIZACION Y AUTONOMÍA DEPARTAMENTAL.

1. Concepto.

RISSO FERRAND,⁷³ explica la diferencia entre el Estado unitario con el Estado federal, en tanto el hecho de que en el primero pueda constituirse con entes territoriales dotados de un variado grado de autonomía, la diferencia radica con la segunda modalidad nombrada, radica en que los ordenamientos jurídicos derivados de estos entes, no serán nunca originarios.

Los entes territoriales, con diverso grado de descentralización, llámese provincia o departamento, ubicados en un Estado unitario, tienen ordenamientos jurídicos derivados, conforme se concibe en el diseño de la Constitución.

El Estado uruguayo tiene la característica de ser “unitario”, aunque “atenuado”. La descentralización se rige en su modalidad de servicios, como es del caso para el funcionamiento de los Ente Autónomos y Servicios Descentralizados, o en su modalidad territorial, como es del caso, para el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales.

Señala **GUTIERREZ**:

“En general, la relación centralización – descentralización tiene una especial vinculación con la relación entre los poderes de decisión y los poderes de contralor”.

74

⁷³ **RISSO FERRAND, Martin**, *Descentralización territorial en Uruguay. Evolución y situación actual*. (CELADU 1989), 5.

⁷⁴ **GUTIERREZ, Fulvio**, *La descentralización...*, ob. cit., 28.

La descentralización necesariamente debe estar prevista en la Constitución de la República, repercutiendo de esta manera en el esquema estructura del organigrama del Estado.

En el caso de la modalidad de descentralización territorial, se concibe desde una significación geográfica y sociológica, refiriendo a la distribución de núcleos de población, de servicios, y de infraestructuras en todo el territorio del país.

Y, en este sentido antes expresado, está utilizada, la palabra “descentralización”, en la reforma de 1997.⁷⁵

Se incorpora en el texto Constitucional, la distribución de competencia territorial entre los órganos centrales y descentralizados. Asimismo, se estipula la relación entre en el marco de la actividad administrativa según las competencias que ostentan el órgano de contralor externo y las conferidas a los Gobiernos Departamentales, por el artículo 262 de la Constitución.

2. Competencia, autonomías y posibilidades de lesión de las mismas.

Como concepto técnico jurídico, propio de la Teoría de la Organización, la competencia opera como ámbito de actuación, que el ordenamiento jurídico confiere al órgano y asimismo como impulso al proceso decisorio de la organización, y como límite a la actuación orgánica.⁷⁶

Así, las Juntas Departamentales ejercen sus competencias mediante dos funciones jurídicas, la función legislativa y la función de control, siendo ésta última una modalidad de la función administrativa.

⁷⁵ **CASSINELLI, MUÑOZ, Horacio**, *Derecho Público*ob. cit., 229.

⁷⁶ **DELPIAZZO, Carlos E**, *Derecho Administrativo General*, Volumen 1. Tercera Edición Actualizada y Ampliada. 2020, 268 y ss.

La Constitución encomienda a la Ley que determine las competencias de la Junta Departamental, al tiempo que les garantiza un mínimo de atribuciones en el artículo 273. Entre las atribuciones, se ubican las que dicen relación con la actividad financiera, en tanto el numeral 2 del antes referido artículo, estipula la de “*sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente*”.

En cuanto a la posible lesión de las autonomías, el ordenamiento jurídico uruguayo, no prevé un Tribunal Constitucional, cuyo dictamen produzca efectos generales; por el contrario, el artículo 283 de la Constitución, prevé una solución al caso concreto, prescribiendo que los Intendentes o las Juntas Departamentales, podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia, por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento en la forma que establezca la Ley, a iniciativa de parte, ante la Suprema Corte de Justicia.

El procedimiento a seguir, se ubica previsto en el artículo 71 de la ley 9.515 en cuanto establece:

“Los Intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia, por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento, señalando concretamente el precepto constitucional o legal violado, y en qué consiste la violación”.

Resta considerar si los efectos de la sentencia aplicada al caso concreto, produce un efecto “erga omnes” o bien para el caso concreto. Entre quienes se pronunciaron favorablemente en torno a la primera posibilidad, se ubican, autores como ROTONDO, SAYAGUÉS, CASSINELLI y PRAT.⁷⁷ Sin embargo, de examen de la jurisprudencia existente, no se releva que los efectos tengan esa naturaleza, dándoles efectos a dichas resoluciones, para el caso concreto.

⁷⁷ GUTIERREZ, Fluvio, *La descentralización ... ob. cit.*, 214.

Capítulo IX.

DISTINAS POSTURAS SOBRE LA PRECEPTIVIDAD DE LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DURANTE EL TRATAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.

1. Tesis de Alberto Ramón REAL, sobre la plena autonomía de las Juntas Departamentales.

REAL, respecto de la intervención preceptiva del Tribunal durante el tratamiento del proyecto de presupuesto, por parte de las Juntas Departamentales, reflexiona en el sentido que la solución dada por la Ley 9.515, resulta congruente con las tendencias anti autonomistas y centralizadoras de la época, de acuerdo con la ideología del golpe de Estado de 1933.

Explica que, con la Constitución de 1934, comienza la intervención de los órganos nacionales (Tribunal de Cuentas y eventualmente Asamblea General) en la *“aprobación del presupuesto de la Junta, como en el general, del Municipio”*.

La finalidad del Constituyente radica en la asistencia y contralor para esta etapa de elaboración y tratamiento de los proyectos de presupuestos, en la medida de que se pueda corregir y en su caso laudar, posibles irregularidades que conlleven vicios de legalidad o de financiación.

A criterio de **REAL**, ocurre como contrapartida, una disminución grave de las autonomías concedidas a los Gobiernos Departamentales, antes de 1934.

Partiendo de este punto de vista, el catedrático elabora su tesis contraria a la “preceptividad de la intervención del Tribunal de Cuentas”, durante la etapa de

tratamiento del presupuesto de funcionamiento de las Juntas Departamentales, en un trabajo titulado: *“Régimen presupuestal de las juntas departamentales”*.⁷⁸

Expone allí, que sólo a la Junta, como jerarca y como autoridad presupuestal autónoma, le compete determinar la situación futura de los funcionarios de sus dependencias, sin perjuicio de las respectivas competencias jurisdiccionales (en el ámbito administrativo y, eventualmente en lo penal) y políticas, posible juicio político a ediles, medidas partidarias de disciplina contra los mismos, etc.

Concluye, que el Tribunal ha de intervenir a requerimiento voluntario de la Junta Departamental, para su asesoramiento en la elaboración de su presupuesto de funcionamiento, pero en el caso que su intervención sucediere sin que ocurriera solicitud de la interesada, el órgano de contralor incurre en un manifiesto exceso de poder, agrego, lesionando la autonomía del Gobierno Departamental.

La referida conclusión, para el autor, resulta de una interpretación sencilla e inevitable de la Constitución; una interpretación general y permanente que no admite controversia, mientras permanezcan en vigor los actuales textos constitucionales:

“Esto es así porque el inciso 6º del art. 273 de la Constitución confiere a las Juntas Departamentales la más completa autonomía presupuestal, la misma que tienen las Cámaras del Poder Legislativo nacional y por tanto ninguna disposición autoriza al Tribunal de Cuentas a intervenir, observando el proyecto de presupuesto de la Junta, con el efecto de hacer necesaria la injerencia de la Asamblea General, porque el procedimiento del Capítulo IV de la Sección XIV de la Constitución es absolutamente inaplicable en el caso”.

Es también claro, que a la Junta Departamental le compete nombrar y destituir a los funcionarios de su dependencia que necesite para su funcionamiento, fijando su dotación, por imperio del Artículo 19 numeral 9 de la ley 9.515, que

⁷⁸ **REAL, Alberto Ramón**, “Régimen presupuestal de las juntas departamentales”, revista de Derecho Público, volumen 1, nro. 2, (Montevideo, 1973), 79 y ss.

asimismo, estipula: “...previo informe del Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 2º de este artículo”.

De la lectura del presente artículo en los numerales de referencia, la intervención del Tribunal de Cuentas resulta preceptiva.

No obstante, esta referencia normativa legal, se sanciona bajo el amparo del régimen constitucional de 1934, que en su artículo 254, da cuenta del procedimiento a seguir para de la aprobación del procedimiento anual, de aprobación del presupuesto departamental (llamado en ese tiempo municipal).

Hasta el momento la Junta Departamental, carece de autonomía para proyectar, trata y aprobar, su propio presupuesto de funcionamiento, en tanto carencia de referencia al punto.

En definitiva, todo se incluye en el tratamiento del presupuesto departamental (en aquél entonces municipal), que además tiene la característica de anualidad, siendo que una vez declarado vigente, ha de comunicarse al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en el presupuesto general de gastos, y al Tribunal de Cuentas.

REAL toma nota, que la Constitución de 1952, establece como novedad, un procedimiento autónomo, para la aprobación del presupuesto de la Junta Departamental, previsto en el artículo 273 numeral 6.

Compete a las juntas departamentales, sancionar, dentro de los primeros doce meses de su período de gobierno, su presupuesto de sueldos y gastos, por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes, para su posterior inclusión en el presupuesto departamental respectivo.

Reflexiona el autor, que la ausencia de este procedimiento autónomo, es razonable en la solución inicial dada en la Constitución de 1934, en tanto la inexistencia de un presupuesto de funcionamiento propio de la Junta Departamental.

REAL concluye su tesis, señalando que la **Constitución de 1952** al establecer un procedimiento concreto para la aprobación del presupuesto de funcionamiento de la Junta Departamental, deroga la referencia al artículo 19 numeral 2 de la ley 9.515, dada por el numeral 4 del mismo artículo, concluyendo de este modo a favor de la claudicación de la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, otorgando la norma constitucional, autonomía plena, a la Junta Departamental.

La derogación ocurre para el autor, de manera tácita, al amparo del artículo 329 de la Constitución de 1952 que declara:

“ ... en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ... ”

Expresa **REAL**:

“ .. Desde entonces sólo pudo aplicarse por inercia rutinaria, inconstitucional. Esa práctica errónea no crea derecho ni revive una ley derogada que ni el legislador podría revivir, porque se opone a la Constitución.”

En el libro “La Nueva Constitución”, autoría del **SANGUINETTI y PACHECO SERÉ**,⁷⁹ se expresa en referencia a los votos para promover tales presupuestos, en la Constitución de 1967:

⁷⁹ **SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, Álvaro**, *La nueva constitución: ensayo* (ALFA, primera edición, Montevideo, 1967), 238.

“La otra modificación formulada a la Junta se refiere a sus Presupuestos. El art. 273 inc. 6 paralelo al art. 108 para los presupuestos de los órganos parlamentarios nacionales, mantiene la atribución de votarse su propio Presupuesto, pero requiriéndose tres quintos de votos del total de sus miembros. El mismo quórum se exige para aprobar modificaciones indispensables en ese Presupuesto dentro de los cinco primeros meses de cada año”.⁸⁰

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA,⁸¹ explica que el presupuesto de las Cámaras no se hace por Ley:

“Cada una de las Cámaras formula su propio presupuesto, y debe comunicarlo al Poder Ejecutivo, al solo efecto que el Poder Ejecutivo lo publique conjuntamente con el Presupuesto General de Gastos, pero sin que le quepa a este Poder ninguna otra intervención en cuanto a su sanción. La Cámara es dueña de su presupuesto”.

Finalmente, **REAL**, agrega a su conclusión, otras dos razones fundamentales:

Los órganos estatales no tienen competencia más que para aquello que el derecho les permite, a diferencia de los individuos, pueden hacer todo lo no prohibido, en ejercicio de su libertad (arts. 10 y 72 de la Constitución).

Asimismo, los principios de autonomía municipal y de autonomía de los órganos legislativos son reglas de interpretación amplia, en cambio de estrictísima interpretación toda excepción a esas reglas. Estos principios interpretativos son también unánimemente admitidos en el Estado de Derecho.

⁸⁰ La Constitución de 1954 refiere de aprobación por mayoría absoluta de votos, mientras que la Constitución posterior de 1967, exige 3/5 del total de componente.

⁸¹ **JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino**, *La Constitución Nacional*, tomo III (Editorial Medina, Montevideo, 1946), 81.

En consecuencia, a criterio del catedrático, no es posible extender por analogía al presupuesto de la Junta (con respecto al cual no se menciona la Sección XIV) el procedimiento de sanción del presupuesto preparado por las Intendencias, que debe hacerse conforme con lo dispuesto en la Sección XIV, por mandato expreso del art. 273 inciso 2º.

2. La reglamentación del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas mediante Ordenanza nro. 69 aprobada en Sesión del 20 de julio de 1994, reglamenta el procedimiento de sanción de los presupuestos y modificaciones presupuestales de las Juntas Departamentales.

Dicho procedimiento se regula en el numeral 6) del artículo 273 de la Constitución de la República.

La Ordenanza, expresa que de acuerdo al literal A) del artículo 211 de la Constitución compete al Tribunal:

“dictaminar e informar en materia de Presupuesto”.

Considera el Tribunal, que, si bien la oportunidad y forma en que se ejerce dicha competencia respecto a los presupuesto y modificaciones presupuestales de las Juntas Departamentales no se encuentran regulados en el texto Constitucional, resulta según lo dispone dicho órgano, **aplicable por analogía el art. 225 de dicho texto** (la negrita nos pertenece), conforme al cual *“previamente a la sanción del Presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los 20 días pudiendo formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales, o violación de*

las disposiciones constitucionales o leyes aplicables”, y de esta manera lo ACUERDA, en el referido texto normativo.

A su turno, el Tribunal la referida Ordenanza establece en el numeral 2) del Acuerdo que:

“.. el plazo de 20 días, que se dispone tras la aplicación del artículo 225, se computa en la forma dispuesta en la ordenanza nro. 51 de fecha 22 de noviembre de 1972”.

La Ordenanza nro. 51, establece que el proyecto debe ser remitido con “suficiente antelación”, a los efectos que el Tribunal pueda cumplir con su plazo.

Retornando a la Ordenanza nro. 69, el numeral 4) establece que en el caso que:

“... no se aceptaran las observaciones será de aplicación el mecanismo previsto en el artículo 225 de la Constitución de la República”.

3. Posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia nro. 159 del 17 de agosto de 1998.

En el año 1996, la Junta Departamental de Rivera, promovió ante la Suprema Corte de Justicia una acción por lesión de autonomía, en la elaboración de su presupuesto de sueldos y gastos, ejercicio 1996 -1997, lesión que le infiriere la Ordenanza nro. 69/94, dictada por el Tribunal de Cuentas.

Señala que el 31/05/1996, el Plenario de la Junta Departamental, aprobó con las mayorías requeridas por el artículo 273 numeral 6 de la Constitución vigente, las modificaciones a su presupuesto de sueldos y gastos, más conocido por enmienda presupuestal. Fecho, fue enviado al Tribunal de Cuentas para su contralor a posteriori, el que se expide con fecha 17/06/1996, señalando que la Junta Departamental, no ha cumplido con los trámites del artículo 225 de la Constitución vigente, lo cual le inhibe de producir su dictamen sobre dicha ampliación presupuestal.

Expresa la Junta, que la actitud del Tribunal de Cuentas, violando la Constitución mediante una Ordenanza, lesiona la autonomía de la en la elaboración de su presupuesto y de las sucesivas modificaciones, causándole además un daño económico al quedarse sin las proyectadas, que no podrán ser financiadas por la Intendencia Municipal, de la época.⁸²

El Tribunal de Cuentas, luego de interponer excepción en cuanto a la legitimación del Presidente de la Junta Departamental, para plantear la acción sin previo mandato de los integrantes del Cuerpo Legislativo, en su defensa sostuvo, que, únicamente las leyes y los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de Ley en su jurisdicción, pueden ser declarados inconstitucionales por razón de forma o de contenido.⁸³ Expresa en su defensa el Tribunal, que la Ordenanza nro. 69/94, en cuanto a su contenido y motivación tiene directa relación con el cumplimiento de las tareas de vigilancia y contralor que la Constitución encomendó al Tribunal de Cuentas; y que, en realidad el daño invocado no deriva

⁸² **Suprema Corte de Justicia**, sentencia nro. 159/1998, Marabotto – Alonso – Mariño – Cairolí – Guillot, cita online: “UY/JUR/329/1998”, “LJU 119, 01/01/1999,5, *Acción por lesión de autonomía departamental*”.

⁸³ Así, por Sentencia nro. 25 de fecha 24/05/1991, la Suprema Corte de Justicia, decidió que, ante un planteamiento de lesión de autonomía departamental, por una ley nacional, debe recurrirse al instituto de “inconstitucionalidad de las leyes”, sea por vía de acción, de excepción o de oficio (Constitución, artículo 256 y siguientes). Sobre el punto, así como las consideraciones formuladas por el Ministro MARABOTTO, puede consultarse CORREA FREITAS, Ruben, Derecho Constitucional, ...ob. cit., 302 y 303.

de la Ordenanza, sino del propio incumplimiento a lo establecido en la misma. Solicita, en definitiva, el rechazo de la acción.

La Suprema Corte de Justicia consideró hacer lugar a la acción por lesión de autonomía instaurada, entendiendo, sin que le despertara alguna duda, que el Tribunal, al dictar la Ordenanza nro. 69/94, se excedió en sus potestades Constitucionales, entendiendo, asimismo, que *“de ninguna manera, pudo extender por analogía lo estatuido por la Carta Fundamental, en lo que dice relación con las modificaciones presupuestales referidas al propio Gobierno Departamental. No está dentro de la aludida situación jurídica, el que se impongan plazos que la normativa superior no exige”*.

Continúa considerando la Suprema Corte de Justicia, en este caso concreto:

“De la lectura de la normativa aludida, se desprende que tanto el Presupuesto que proyecta el organismo departamental, como sus “modificaciones”, son incluidas o deben serlo, dentro del proyecto de Presupuesto que formula el Intendente respectivo, y es este último, el que debe ser sometido al contralor del Tribunal de Cuentas de la República, conforme lo señala expresamente la norma constitucional (Art. 225), pero, no, en cambio, ni el Presupuesto de la propia Junta Departamental ni, tampoco, claro está, el de sus eventuales modificaciones. En esta línea de razonamiento, se ubican los comentarios del distinguido constitucionalista (Horacio Cassinelli Muñoz, Derecho Público, vol 2, págs., 292 y 294). Refiriéndose al Presupuesto Departamental, dice que es ...necesidad ineludible de que intervenga el Tribunal de Cuentas antes de la sanción definitiva del Presupuesto. Es decir que las Juntas Departamentales sancionan el presupuesto dos veces: una vez en forma provisoria al solo efecto de que se sepa cuál es la opinión de la Junta y que sobre ella se expida después el Tribunal de Cuentas; y si el Tribunal de Cuentas no le hace observaciones o si la Junta se ajusta a las observaciones del Tribunal, sanciona definitivamente el Presupuesto (segundo pronunciamiento). Después del pronunciamiento del Tribunal no se pueden modificar las disposiciones presupuestales, como es obvio, salvo en el sentido de ajustarse a las observaciones del Tribunal”, agregándose: “Si la Junta no aceptara las observaciones del Tribunal,

*pasa como en el caso de los entes comerciales e industriales; en definitiva, va a la Asamblea General, pero no para darle carácter de ley, sino en reunión de ambas Cámaras actuando como árbitro de las discrepancias. Dice la Constitución "...para que ésta (la Asamblea General), en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro de un plazo de 40 días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado".*⁸⁴

Continúa argumentando Suprema Corte de Justicia:

"...., la Ordenanza dictada por el Tribunal de Cuentas, al determinar plazos a la Junta Departamental para la remisión de su presupuesto o, en su caso, de las modificaciones presupuestales, comporta una exigencia no consagrada a texto expreso por la Constitución vigente. Y, naturalmente, los plazos que se estatuyen en la Carta Fundamental, no pueden ser alterados, ni ampliados – y mucho menos- minorados, por ninguna autoridad. Menos claro está, por quien ni siquiera tiene la potestad de interpretarla (art. 85, N° 20)".

Se interpela con la referida sentencia, las siguientes premisas:

A) la posibilidad del Tribunal de Cuentas, mediante Ordenanza, de alterar, de cualquier modo, los plazos estipulados en la Constitución.

B) la posibilidad, de que el Tribunal de Cuentas, se encuentra habilitado para interpretar la Constitución.

Considera finalmente la Suprema Corte de Justicia en la especie:

⁸⁴ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público*, ob. cit., 292 y 294.

“El Tribunal se equivoca gravemente al aplicar, entonces, por vía analógica una norma establecida para otra situación absolutamente diferente. Tal mecanismo no está indicado por la Carta e, incluso, es contraria a ésta”.

“Por cierto, es exacto que la propia Junta Departamental, solicitó la intervención del Tribunal de Cuentas (fs. 12), pero, de tal error, no puede extraerse la conclusión, evidentemente equivocada de que los plazos son los establecidos por el órgano de contralor y no por la propia Carta Fundamental”. ...

“En ello, nada tiene que ver la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas, debe “dictaminar e informar en materia de presupuestos” (art. 221, lit. A). Desde que, por supuesto, ello está sujeto a la propia regimentación que de esa potestad genéricamente señalada, se haga en la propia Constitución; y, en tal sentido, es muy claro cuáles son esas posibilidades concretas”. ...

“..la oportunidad y forma en que se ejerce dicha competencia respecto a los Presupuestos y Modificaciones Presupuestales de las Juntas Departamentales no se encuentran regulados en el texto constitucional..”

El Tribunal de Cuentas utilizó como fundamento de su defensa, lo dispuesto en el literal F del artículo 211 de la Constitución:

“Compete al Tribunal de Cuentas:

..F) Dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.”

Al respecto sienta postura la Suprema Corte, que las Ordenanzas en este caso, deben tener relación con temas de “contabilidad”, y no sobre la materia que

estime más conveniente u oportuna para el mejor ejercicio de su función de contralor.

*“El Tribunal podrá, por medio de ordenanzas, disponer que la escrituración contable se haga de determinada manera o que ciertas operaciones se documenten en cierta forma, a los efectos de que no se dificulte o imposibilite, por parte de estos órganos jerárquicos, el ejercicio de los poderes de contralor y de vigilancia que al Tribunal incumben. Pero estas ordenanzas deberán contenerse dentro de límites tales que ellas no afecten el poder jerárquico (reglamentario, disciplinario, etc.) que pueda corresponder al Superior de organismos de contaduría o de Tesorería al cual las ordenanzas del Tribunal se refieren. ...”*⁸⁵

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia, expuso en Sesión de la propia Convención Nacional Constituyente:

“El cometido comprendido en el inciso F) es de extenso significado administrativo financiero, puesto que las ordenanzas de contabilidad son las que establecen las normas y requisitos prácticos, de detalle, que son la garantía del contralor, comprendiendo la forma de escrituración, documentación de ingresos y pagos, etc; y como esas normas y requisitos deben emanar del órgano máximo que concentra el contralor sobre la gestión y debe extenderse a toda la administración, tanto central como municipal y autónoma, esa facultad debe quedar expresamente establecida en la Constitución, para evitar toda causa de rozamiento entre poderes” (diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, t. II, febrero a mayo

⁸⁵ **ARECHAGA, Justino Jiménez**, *La Constitución Nacional*, t VII, (editorial Medina, 1946), 226.

de 1934, pág. 133, cit; por Walter Foladori, *El Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay*, pág. 216).”

En definitiva, y para el caso concreto, el máximo órgano jurisdiccional, asistió razón al planteo judicial llevado a cabo por la Junta Departamental de Rivera.

4. **La Ley nacional interpreta la Constitución de la República.**

La Ley de presupuesto nacional nro. 17.296/2001 (período 2000-2004), termina por interpretar, el artículo 273 numeral 6 de la Constitución nacional, a través de su artículo 483:

“Establécese por vía de interpretación - artículo 85, numeral 20)⁸⁶ de la Constitución de la República - que el Presupuesto de Sueldos y Gastos de las Juntas Departamentales y modificaciones a dicho Presupuesto de Sueldos y Gastos (artículo 273, numeral 6) de la Carta) debe ser remitido al Tribunal de Cuentas con un plazo no inferior a veinte días para que ese Cuerpo pueda producir el dictamen e informe en los términos previstos por el artículo 225 de la Constitución de la República.

Si el Tribunal de Cuentas formulare observaciones al proyecto remitido por la Junta y esta las aceptase, deberá enviar el detalle de las modificaciones realizadas y el texto aprobado definitivamente con el anexo de los planillados respectivos para consideración del Tribunal de Cuentas.

⁸⁶ Es a la Asamblea General a quien le compete interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261. En definitiva, esta disposición establece las competencias del Poder Legislativo en materia legislativa, que se expresan por medio de Ley en sentido orgánico – formal.

En caso que la Junta Departamental no aceptara las observaciones será de aplicación el procedimiento previsto en el artículo 225 de la Constitución de la República”.

De esta manera, invocando al artículo 85 numeral 20) de la Constitución, la Ley determina la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, a los efectos de su dictamen e informes, en la etapa de tratamiento de los presupuestos de funcionamiento de las Juntas Departamentales.

5. Posición de la SCJ con posterioridad a la sanción de la Ley nro. 17.296 y en particular respecto del artículo 483, y si el mismo vulnera la autonomía de la Junta Departamental (artículo 262 y 273 numeral 6 de la Constitución).

Se releva la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia nro. 322 del 22/10/2004,⁸⁷ en tanto la Junta Departamental de Salto promovió reclamo por lesión a la autonomía departamental al entender que el artículo 483 de la ley nro. 17.296 colide con los artículos 262 y 273 numeral 6 de la Constitución nacional, acción que promueve contra el Poder Legislativo.

En su argumentación señala que el artículo 483 de la Ley nro. 17.296, lesiona la autonomía departamental en cuanto a los poderes de autogestión que les fueron asignados por la carta fundamental a las Juntas Departamentales en etapa de elaboración y modificación de sus presupuestos.

Sostuvo, que el artículo 262 de la Constitución consagra el principio esencial de autonomía departamental, y el artículo 273 agrega las atribuciones propias de la Junta Departamental que podrán ser ampliadas por la Ley, pero nunca cercenadas.

⁸⁷ Junta Departamental de Salto c/ Estado – Poder Legislativo – Lesión de autonomía. Sentencia SCJ nro. 322 del 22/10/2004 disponible en Base de Datos CADE.

En efecto, se concluye que el artículo 273 numeral 6) de la Constitución otorga a la Junta Departamental completa autonomía al no requerir necesariamente la intervención del Tribunal de Cuentas, durante su tratamiento.

Por tanto, consideró que el Poder Legislativo al pretender interpretar la Constitución, se equivoca al hacerlo en desmedro de la autonomía departamental.

La Suprema Corte de Justicia, delimitó en este caso concreto, el objeto de su análisis, en el examen sobre si el artículo 483 de la Ley nro. 17.296, vulnera la competencia dadas a los Gobiernos Departamentales, mediane los artículos 262 y 273 numeral 6) de la Constitución.

Considera luego, que: *“.... como lo plantea acertadamente el Sr. Fiscal de Corte..., el trámite ante el Tribunal de Cuentas es un contralor de legalidad y de ordenación del gasto, lo cual no puede equipararse con una acotación o recorte de la autonomía departamental ...*

.. Así, el artículo 211 de la Constitución Nacional prevé en su literal c) la competencia del Tribunal de Cuentas para dictaminar e informar respecto de las rendiciones de cuentas que involucra a los Gobiernos Departamentales, y éstos se integran no solamente por el órgano ejecutivo, sino por las respectivas Juntas Departamentales, razón por la cual la intervención del Tribunal de contralor posee amparo constitucional ...

... Efectuada esta precisión, de la lectura de la disposición se desprende que, ejercitando la interpretación consagrada por el artículo 85 numeral 20 de la Constitución, el presupuesto que proyecta el organismo departamental conforme a las facultades establecidas por el artículo 273 numeral 6 de la Carta debe ser sometido al contralor del Tribunal de Cuentas a fin de que pueda producir su dictamen conforme el artículo 225 de la Constitución..

.. Tampoco se constata en la especie vulneración de la competencia que en materia interpretativa el Constituyente atribuye a la Asamblea General para el dictado de la disposición impugnada lo que encuentra fundamento bastante en lo previsto por el artículo 85 de la Carta Magna, que establece como competencia de

la Asamblea General, entre otras (numeral 20) interpretar la Constitución. Norma que dispone que la interpretación constitucional hecha por una ley ordinaria tendrá un carácter generalmente obligatorio y que, conforme con lo expresado ut supra se entiende acorde a la normativa superior que regula”.

Y finalmente se considera en el caso concreto:

“.. Corresponde concluir que el artículo 483 de la Ley nro. 17.296, no vulnera la autonomía departamental por cuanto no restringe las atribuciones conferidas a las Juntas Departamentales, al no dotarles al Tribunal de Cuentas a través de la referida disposición legal, de atribuciones legislativas que resultaran invasoras de las propias del Órgano Legislativo Departamental, sino que en la disposición legal cuestionada se regulan legítimamente conforme al artículo 85 numeral 20 de la Carta las facultades de fiscalización del orden y regularidad constitucional del gasto público que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 20 de la Carta poseen amparo constitucional, y que no se encuentran comprendidas dentro de las atribuciones que el Constituyente asignó como competencia del órgano departamental, no correspondiendo en consecuencia amparar la vulneración de la autonomía departamental, a cuya tutela se dirige la acción prevista en el artículo 283 de la Carta”.

Finalmente, el artículo 111 del T.O.C.A.F, establece que le corresponde al Tribunal de Cuentas, dictaminar e informar preceptivamente sobre los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado y gobiernos departamentales (artículo 211, literal a), 221 y 225 de la Constitución de la Republica).

6. Otros aspectos interpretativos en referencia a la intervención del Tribunal de Cuentas en materia de elaboración presupuestal.

En el ámbito doctrinario, también existen matices en cuanto al fundamento y rol del Tribunal de Cuentas, en la etapa de asesoramiento previo, que se somete al análisis. De esta forma **LEIZA ZUNINO**, interpreta que la competencia en materia de asesoramiento técnico del Tribunal de Cuentas, dada por el artículo 211 literal A), en tanto norma atributiva, resulta preceptiva, en tanto el giro refiere a “presupuestos”, en plural. Razón por la cual, compete al Tribunal de Cuentas dictaminar e informar en materia de presupuestos, sin distinción alguna.⁸⁸

El Constituyente establece que al Tribunal de Cuentas le compete dictaminar e informar en materia de “presupuestos” en plural, incluyendo indefectiblemente al presupuesto nacional, por lo cual su intervención debe ser preceptiva.

7. Conclusiones.

Para el caso del tratamiento y aprobación de los presupuestos de funcionamiento de la Juntas Departamentales, la Constitución de la República vigente, establece expresamente en el numeral 6) del artículo 273, el procedimiento para su aprobación definitiva (sancionando por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de gobierno) o o para la sanción definitiva de su modificación o ampliación (dentro de los cinco primeros meses de cada año, por tres quintos de votos del total de sus componentes).

La norma Constitucional, no alude a intervención alguna del Tribunal de Cuentas en la referida etapa.

El Parlamento Nacional en el año 2001 interpreta mediante la ley 17.296, artículo 483, el numeral 6) del artículo 273 de la Constitución, de modo favorable a

⁸⁸ LEIZA ZUNINO, Pablo. “Derecho Público Económico. Constitucional – Administrativo...”, obra citada, a página 425.

la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas para el uso de la competencia dada por el literal A) del artículo 211.

De acuerdo a lo que se ha podido relevar, en lo previo a la sanción de la antedicha ley y su artículo interpretativo, fue la Junta Departamental de Rivera, quien cuestionó en los Estrados, la intervención del Tribunal de Cuentas, planteando acción de lesión de autonomía contra el Estado (Tribunal de Cuentas), de conformidad con el artículo 283, sin perjuicio que antes, **REAL**, se había pronunciado asesorando en este punto a la Junta Departamental de Montevideo, tras su requerimiento a esos efectos.

No obstante, con posterioridad a la sanción de la Ley nro. 17.296, la Junta Departamental de Salto, interpuso ante la Suprema Corte de Justicia la acción de lesión de autonomía, atacando a la mencionada Ley, en litigio contra el Estado (Poder Legislativo); en esta oportunidad la Suprema Corte de Justicia dio por auténtica la interpretación legal, a favor de la intervención preceptiva del Tribunal, desatendiendo la demanda impetrada por la Junta.

La posición del docente **LEIZA ZUNINO**, es contraria a lo dispuesto en el artículo 111 del T.O.C.A.F y a favor de la preceptividad de la intervención del Tribunal (artículo 211 literal A) de la Constitución), para el caso de los presupuestos del Poder Legislativo, aunque en este caso y refiriendo al órgano legislativo nacional, se denuncia una limitación legal de la atribución querida por el constituyente.

A nuestro criterio, el punto no ha tenido hasta el momento una correcta dilucidación, y sin perjuicio del posicionamiento puntual de la Suprema Corte de Justicia en los casos analizados, el sistema no ha dotado de la seguridad jurídica necesaria, a los efectos de laudar definitivamente el punto, siendo deseable en una futura reforma Constitucional, se logre dar certeza definitiva sobre el punto, desde el mencionado ámbito normativo.

Capítulo X.

LA POTESTAD DEL TRIBUNAL DE CUENTAS PARA SUSPENDER SU PLAZO EN EL EJERCICIO DE SU ATRIBUCIÓN CONFERIDA POR EL ARTÍCULO 211 LITERAL A) DE LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DURANTE EL TRATAMIENTO DEL PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL.

1. Generalidades.

El artículo 225 de la Constitución de la República, ubicado en el capítulo IV de la Sección XIV de la hacienda pública, regula el procedimiento para el tratamiento y la sanción definitiva del presupuesto departamental.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones Constitucionales o Leyes aplicables.

Dichos informes complementarios normalmente en la práctica se traducen en solicitudes de agregación de planillas excel, requiriendo el Tribunal, detalles de cálculo, estimación de montos previstos para los objetos correspondientes a grupos, detalles referidos a las proyecciones de asignaciones presupuestales, u otro tipo de aclaraciones normalmente sobre escalafones, préstamos, objetos de programas e importes, así como detalles referidos a ampliación o aclaración de fundamentos normativos.

Dicho procedimiento, es inaugurado con la Constitución de 1934, en tanto antes, no existía el Tribunal de Cuentas, ni un control externo de la hacienda pública.

2. Fuentes de la atribución del Tribunal de Cuentas para suspender su plazo.

2.1 La Ley 9.515, en su artículo 19 numeral 2 establece:

“.. Previamente a la sanción del presupuesto y en la fecha que indique la ley de Contabilidad y Administración Financiera, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días pudiendo formular observaciones únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad. Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto. En ningún caso la Junta podrá introducir modificaciones, con posterioridad al informe del Tribunal. Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el Presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta en reunión de ambas Cámaras resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días y si no recayera decisión el presupuesto se tendrá por sancionados...”

Conforme a lo expuesto, la suspensión del plazo como atribución del Tribunal, tiene su fuente de derecho en la Ley.

2.2 Cuatro décadas después de la sanción de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, el Tribunal de Cuentas dictó la Acordada nro. 70, en sesión de 20 de julio de 1994, que establece el procedimiento de sanción de los

presupuestos departamentales y modificaciones presupuestales de las Intendencias Municipales.

Tiene presente el Tribunal, en dicha norma, que la documentación remitida por la Junta, es muchas veces incompleta, todo lo cual le obliga a solicitar información complementaria.

Considera que asignando el artículo 225 de la Constitución de la República a ese Cuerpo, el término de veinte días, para emitir su dictamen e informe, de conformidad con lo dispuesto por el art. 19 numeral 2 inc. 3 de la Ley 9.515 y el artículo 211 incs. A) y F) de la Constitución de la República, se acuerda, el Tribunal podrá requerir información complementaria interrumpiéndose el plazo Constitucional.

3. Caracteres.

El plazo de veinte días que aplica al Tribunal, consta de los siguientes caracteres:

- A) Se trata de un plazo constitucional.
- B) Se ubica dentro de otro plazo mayor, también Constitucional, de cuatro meses, que transcurre concomitantemente para la Junta Departamental.

4. Caracteres de la suspensión del plazo constitucional.

Los caracteres de la suspensión del plazo Constitucional por parte del Tribunal, son los siguientes a nuestro modo de ver:

- A) Naturaleza legal: la atribución del Tribunal, para suspender su plazo no se encuentra prevista en la Constitución de la República.

B) Indefinida: sujeta a la condición de la devolución del presupuesto corregido o con los antecedentes que se hubieren pedido.

C) No vinculante para la Junta Departamental, en términos de suspensión de su propio plazo: quiere decir que, la suspensión del plazo constitucional (20 días) del Tribunal de Cuentas, previsto en la Ley, no importa la suspensión del plazo Constitucional (cuatro meses), previsto por la Constitución que aplica a la Junta Departamental.

D) Se ubica asimismo reglamentado por la Ordenanza del Tribunal de Cuentas, nro. 70.

La ley 9.515 en este punto, en su artículo 19 numeral 2, no establece a texto expreso, que se encuentra interpretando la Constitución y parece simplemente incorporar un elemento nuevo, en el sentido de alterar el plazo constitucional en el sentido de suspenderlo.

A su turno la Ordenanza nro. 70 en su esfera reglamentaria, valida a texto expreso lo dispuesto en el artículo de la ley antes expuesta, remitiéndose al mismo.

Ninguno de los textos antes nombrados establece a texto expreso las consecuencias de la omisión del Gobierno Departamental, de remitir lo solicitado por el Tribunal de Cuentas, en plazo, no resultando posible la aprobación del proyecto presupuestal, sin el pronunciamiento del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, establece el artículo 226 de la Constitución de la República, que vencido el término establecido en el artículo 224 sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

Las reformas Constitucionales posteriores a la de 1934, no contemplan el punto, razón por la cual la Carta Magna, continúa guardando silencio en relación a la atribución del órgano de contralor, de suspender su plazo de veinte días.

Desde el punto de vista interpretativo de la Constitución, cabe preguntarse pues, si el artículo 19 numeral 2 de la ley 9.515, en lo que refiere a la suspensión del plazo del Tribunal, se ajuste a esta; o bien, la norma es pasible de ser atacada por su inconstitucionalidad, o bien el referido texto legal en lo que a la suspensión refiere resulta inaplicable por efecto derogatorio tácito, dado por las posteriores reformas constitucionales.

5. Marco de la investigación de campo.

En el marco de la actividad investigativa del presente trabajo, se relevó la opinión del Tribunal de Cuentas y de aquellas jurídicas de las Juntas Departamentales que accedieron a brindar su punto de vista, en el siguiente sentido:

*“..resulta de interés solicitar de las asesorías letradas de las diecinueve juntas departamentales su opinión sobre el siguiente punto. Considerando la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas durante el tratamiento del proyecto presupuestal quinquenal. Resultando la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas suspenda o interrumpa su plazo constitucional de veinte días, inicialmente previsto en el Numeral 2 del Artículo 19 de la Ley nro. 9.515/35, que fuera derogada tácitamente en las reformas constitucionales a posteriori, el referido artículo, al menso en parte, se consulta sobre el fundamento de derecho – en su caso, fuerza y validez vinculante – por el cual el Tribunal de Cuentas hace uso de dicha potestad de suspender o interrumpir su plazo constitucional de veinte días ante dicho. Esto obedece a una inquietud que siempre tuvimos como ediles departamentales, respecto de la fuerza vinculante y el sustento por el cual el Tribunal de Cuentas tiene la potestad de suspender el plazo de veinte días del que dispone para informar respecto al tratamiento del proyecto de presupuesto quinquenal”.*⁸⁹

⁸⁹ Cursado el pedido de informes mediante oficio nro. 573/2023 remitido por la Junta Departamental de Lavalleja a las diecinueve Juntas Departamentales.

5.1 Tribunal de Cuentas de la República.

El Tribunal de Cuentas pone de manifiesto en la contestación del pedido de informes,⁹⁰ que ubica fundamento normativo favorable a la suspensión legal del plazo constitucional a estudio, en los artículos 210 y 212 de la Constitución, así como en las ordenanzas dictadas por el órgano de contralor en cuestión, nro. 51 del 02/11/1972 y nro. 70 del 20/07/1994, modificada por la nro. 71 del 31/05/1995, considerando lo que sigue:

“..la creación del Tribunal de Cuentas como órgano de contralor externo tiene su origen en la Constitución de 1934 en la que se definen su integración, sus competencias, y potestades para el ejercicio de la función que se le asigna;

4) que respecto a su actuación en materia presupuestal, la Constitución del 34 establece en su artículo 204, que compete al TCR:

“A) dictaminar e informar en materia de presupuesto” norma que, salvo modificación de la numeración del articulado, se mantiene incambiada hasta la Constitución vigente de 1997;

5) que en la referida Carta Magna de 1934 su artículo 254 establece el procedimiento para la aprobación de los Presupuestos Departamentales y determina la forma en que el Tribunal de Cuentas intervendrá estableciendo en su inciso segundo que: “Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Si la Junta aceptase las observaciones del

⁹⁰ Mediante Resolución N° 1900/2023 adoptada por el Tribunal en su acuerdo de fecha 19 de julio de 2023.

Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el Presupuesto”.

6) *que, estando vigente la Constitución de 1934 se dicta el 28/10/1935 la Ley nro. 9.515 cuyo Artículo 19 (que determina competencia de las Juntas Departamentales), en su numeral 2º, inciso 3 establece:*

<Previamente a la sanción del Presupuesto y en la fecha que indique la Ley de Contabilidad y Administración Financiera la Junta recabará informes de Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones, únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad”.

7) *que la Constitución de 1952, artículo 224 dispone en su inciso 2º que “Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.*

8) *que la Carta Magna de 1967, en su Sección XII (Artículos 208 a 213) contiene las normas relativas a la actuación de este Cuerpo y, concretamente en lo que hace referencia con la función del TCR en la aprobación de los presupuestos Departamentales, el artículo 225 establece: “Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días (---)”.*

9) *que la reforma Constitucional de 1997 no introdujo modificaciones a la Sección XII precitada;*

10) *que ha sido norma constante en todas las Constituciones desde la de 1934, consagrar la autonomía técnica funcional del Tribunal, así como y la “superintendencia en todo lo que corresponda a sus cometidos sobre las oficinas de contabilidad, recaudación y pagos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza, pudiendo proponer, a quien corresponda, las reformas que creyere convenientes”.*

Esta norma ha permanecido incambiada y ha dado fundamento al dictado de las Ordenanzas del Tribunal de Cuentas, las que regulan diversos aspectos de su actuación.

11) *que ejerciendo sus potestades como Órgano de Contralor el Tribunal aprobó las Ordenanzas Nros. 51, 70 y 71 relativas a los plazos para expedirse respecto de los presupuestos departamentales.*

El 22/11/1975 aprobó la Ordenanza nro. 51 por la que se establece la forma en que se computarán los plazos para el estudio de los Presupuestos y Modificaciones Presupuestales, los que se contarán a partir de la primera sesión ordinaria del cuerpo posterior al ingreso del expediente en Mesa de Entrada;

11.1 *Ordenanza 70 del 20/07/1994 (modificada por la nro. 71 del 31/05/1995) establece el Procedimiento para el estudio y dictamen de los Presupuestos y Modificaciones Presupuestales de los Gobiernos Departamentales estableciendo que los mismos deberán remitirse con la suficiente antelación a efectos de que el Cuerpo disponga, efectivamente del término de veinte días asignado constitucionalmente, computándose los mismos en la forma dispuesta por la Ordenanza 51.*

11.2 *En su numeral 2º se establece claramente cuál es la información que se deberá anexar a los Proyectos que se remitan y en el 4 se consagra la potestad del Cuerpo de interrumpir el plazo constitucional, en los casos en que la información remitida sea insuficiente para el estudio y dictamen de su competencia*

Consideró en esta oportunidad el Tribunal:

“1) que ninguna de las normas constitucionales vigentes desde el año 1934 a la fecha se hace referencia a la posibilidad de interrupción de los plazos establecidos históricamente; quedó librada al accionar legislativo y a las normas que el propio TCR dictare en ejercicio de sus facultades concedidas constitucionalmente que lo habilitan a dictar normas generales en la esfera de su competencia, potestad que ha ejercido a través de ordenanzas.

2) que fue en ejercicio de esta potestad legislativa que la Ley nro. 9.515, es posterior a la Constitución de 1934, estableció la forma y oportunidad en que se podría interrumpir el plazo de 20 días de referencia.3) que el plazo de que dispone este Cuerpo para expedirse debe ser computado dentro del plazo de que dispone la Junta para aprobar el Presupuesto. La suspensión de plazos, en consecuencia, nunca podrá significar que se excedan los cuatro meses de que disponen las Juntas Departamentales para la aprobación. Es práctica frecuente en el Tribunal que, si la información no se recibe igualmente se aprueba el dictamen correspondiente dejando constancia de las limitaciones derivadas de tal omisión o, en su caso la formulación de las observaciones correspondientes.

3) que las Ordenanzas dictadas por el Tribunal encuentran su fundamento Constitucional en los artículos 210 y 212 de la Constitución de la República y no implican ninguna modificación y/o alteración de los plazos constitucionales.

4) que sin perjuicio de lo expresado en el Considerando precedente y teniendo en cuenta que la Ordenanza nro. 70 se remite a las disposiciones de la Ley 9.515 cabe concluir, teniendo en cuenta las normas constitucionales referidas en los Resultandos de la presente resolución, que el numeral 3 del inciso 2 del Artículo 19 mantiene plena vigencia y no ha sido derogado y/o modificado ni expresa ni tácitamente;

5) que, además de la existencia de normas expresas al respecto, el fundamento último de la interrupción del plazo es la obtención de los insumos

(información) necesarios para ejercer su función. Sostener que el Tribunal no puede requerir información complementaria o que, si la solicita los plazos siguen corriendo, es cercenar su actuación, transformando sus dictámenes en un mero formalismo carente de contenido.

Se concluye, de lo expresado por el Tribunal, que la suspensión del plazo, nunca puede significar se exceda los cuatro meses del que dispone las Juntas Departamentales, siendo que en la práctica es frecuente que, si la información no se recibiere, igualmente se aprueba el Dictamen. Ocurrido ello, se deja constancia de las limitaciones derivadas de tal omisión o, en su caso la formulación de las observaciones correspondientes.

5.2 Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Canelones.

Menciona la normativa en cuestión, concretamente transcribe el artículo 19 numeral 2) de la Ley Orgánica nro. 9.515 y el artículo 225 de la Constitución de la República artículo 225, concluyendo que el Tribunal de Cuentas se vio obligado.

Concluye *“La Constitución Nacional vigente no hace alusión, como sí lo hacía la ley Orgánica, acerca de la suspensión del plazo de 20 días del que dispone el Tribunal de Cuentas para informar, es por ello que entiendo que el Tribunal de Cuentas se vio obligado a interpretar dichas disposiciones para poder cumplir con los cometidos que le asigna la propia Constitución. Vale mencionar 2 Ordenanzas Vigentes del Tribunal de cuentas que refieren al caso, números 51 y 70..”*⁹¹ las cuales transcribe.

⁹¹ Mediante Oficio nro. 59/2023 de fecha 10 de julio de 2023, dio a conocer su informe jurídico remitido por la Comisión Permanente nro. 1 de Legislación, Texto Ordenado, Asuntos Internos, Legales y Económico – Financieros.

5.3 Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Lavalleja.

Luego de hacer un racconto de la normativa aplicable expresa:

“4.- Según lo dispuesto en la Ordenanza nro. 70, y relacionado al cómputo del plazo de 20 días previsto constitucionalmente para dictaminar e informar sobre los Proyectos de Presupuesto Departamental o Modificaciones, el Tribunal de Cuentas de la República puede en caso de que no se le remita la documentación necesaria o que la misma resulte insuficiente, requerir información complementaria, interrumpiendo el plazo constitucional, amparándose en lo dispuesto en el art. 19 numeral 2 inc. 3 de la Ley Nº 9.515...

5- Este organismo de contralor fundamenta legalmente el poder suspender el cómputo del plazo de 20 días que cuenta constitucionalmente para dictaminar o informar en lo previsto en el art. 19 nral. 2 de la Ley 9515. ..

6.- Esa norma que fundamenta y le da validez legal a la Ordenanza nro. 70, del Tribunal de Cuentas, está vigente a nuestro entender en cuanto y en tanto no fue derogada, ni expresamente ni tácitamente por el art. 225 de la Constitución de la República vigente, rigiendo en la especie lo establecido en el art. 329 de la Constitución de la República que establece: “Decláranse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo”.⁹²

5.4 Asesoría jurídica de la Junta Departamental de Montevideo.

Analiza el punto de la siguiente manera:

⁹² Informe nro. 70 del 8 de agosto de 2023.

“El artículo 225, inciso segundo, de la Constitución de la República, establece que el Tribunal de Cuentas debe pronunciarse en un plazo de veinte días sobre el presupuesto Departamental.

El artículo 19 numeral 2º inciso tercero de la Ley 9.515, <Ley Orgánica Municipal”, establece que: “Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad”.

*Respecto a la vigencia del artículo 19 numeral 2º inciso tercero de la Ley 9.515, la obra de Daniel Hugo Martins, “El Gobierno y la Administración de los Departamentos”, en su Tomo II, Primera Parte, Capítulo XII “La Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales”,⁹³ se plantea la interrogante **“La ley nro. 9515, de 28 de octubre de 1935, está vigente luego de las reformas de la Constitución?”**. Al respecto, la respuesta es la siguiente: “Para las disposiciones constitucionales, se aplica lo dispuesto en el art. 329 de la Constitución: “Declarase en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución...”*

Para las disposiciones legales se aplica el Código Civil, sancionado por ley nro. 16.603, de 19 de octubre de 1994, cuyo artículo 9 y 10 establecen; “Las leyes no pueden ser derogadas, sino por otras leyes...La derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley. La derogación de una ley puede ser total o parcial” El autor en la obra

⁹³ **MARTINS, Daniel Hugo**, *El Gobierno y la Administración de los Departamentos, Tomo II* (Ed. Tradinco, 2006), 103.

citada concluye “En consecuencia, salvo aquellas normas que sean contraria al texto de la Constitución plebiscitado en 1996 o a las leyes posteriores al 10 de octubre de 1935, la Ley Orgánica Municipal se mantiene vigente”.

Concluye la jurídica de dicho legislativo departamental:

“Al respecto, se entiende que la facultad del Tribunal de suspender el plazo de veinte días hasta recibir la información solicitada, establecido en el inciso tercero del numeral 2 del artículo 19 de la ley 9.515, no se opone, directa ni indirectamente, al artículo 225 de la Constitución, sino que se trata de una regulación adicional y complementaria. De hecho, el mismo artículo 19, numeral 2 de la ley, establece el plazo de 20 días para el Tribunal, en su inciso segundo, y en concordancia con el texto constitucional”.⁹⁴

5.5 Junta Departamental de Salto.

El informe expresa lo siguiente:

“De acuerdo al núm. 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, el órgano legitimado para interpretar la Constitución es la Asamblea General.

En el caso que nos convoca, el inc. 2 del art. 225, de la Constitución de la República (plazo de 20 días del Tribunal de Cuentas).

Por tanto, si no hay interpretación del cómputo del plazo por parte de la Asamblea General, no lo puede hacer el Tribunal de Cuentas.

Doctrina:

⁹⁴ Por nota nro. 04463 de 17 de julio de 2023.

Gustavo RODRÍGUEZ VILLALBA, Libro “La potestad Tributaria de los Gobiernos Departamentales”, 1ro de diciembre de 1988.

Capítulo VI, Ejercicio de la Potestad Tributaria de los Gobiernos Departamentales, I. Procedimientos de creación de recursos, punto 58. Control externo, 1er párrafo, pág. 110.

El Tribunal de Cuentas “Cuenta para ello con un plazo de 20 días nos susceptibles de prórroga, interrupción o suspensión, dentro del cual puede formular las observaciones que considere pertinente”.

Es cuanto tengo que expresar”⁹⁵

En este caso dicha jurídica, se pronuncia por la imposibilidad del Tribunal de Cuentas, de suspender el plazo constitucional, en tanto tampoco puede interpretar la Constitución en este aspecto, sino que solo tiene competencia para hacerlo la Asamblea General.

De este modo han quedado relevadas las distintas posturas de algunas de jurídicas de las Juntas Departamentales, que han contestado el cuestionario, advirtiéndose que cada una se expone con fundamentos propios y diferentes, aunque lleguen a una misma conclusión, destacándose la postura de la jurídica de la Junta Departamental, en el sentido opuesto a las demás.

5.6 Comentarios sobre los informes cursados.

El Tribunal de Cuentas sienta postura favorable a la plena vigencia del numeral 2 del artículo 19 de la ley 9.515 en lo que refiere a la suspensión del plazo, en tanto no ha sido derogado y/o modificado ni expresa ni tácitamente.

⁹⁵ Oficio nro. 844/ del 30 de agosto de 2023.

Sostiene que las Ordenanzas dictadas por el Tribunal, encuentran fundamento en los artículos 210 y 212 de la Constitución de la República y no implican ninguna modificación y/o alteración de los plazos constitucionales.

El fundamento último de la interrupción del plazo es la obtención de los insumos (información) necesarios para ejercer su función.

Sostener que el Tribunal no puede requerir información complementaria o que, si la solicita los plazos siguen corriendo, es cercenar su actuación, transformando sus dictámenes en un mero formalismo carente de contenido.

La jurídica de la Junta Departamental de Salto, entiende que el único órgano legitimado para interpretar la Constitución es la Asamblea General, siendo enfático en que no lo puede hacer el Tribunal de Cuentas.

Concluye por tanto inexorablemente, que el Tribunal de Cuentas, cuenta con un plazo de 20 días no susceptibles de prórroga, interrupción o suspensión, dentro del cual puede formular las observaciones que considere pertinente.

Y, si bien no lo dice a texto expreso, porque no consta en el informe, se interpreta a los efectos de llegar a esta conclusión que, en este caso, el pronunciamiento es a favor de la invalidez, del artículo 19 numeral 2 de la ley 9.515.

El punto aquí es si el modo de defender la Constitución, lo es promoviendo la declaración de inconstitucionalidad, o bien promoviendo la acción de lesión de autonomía, si es que se entiende que esta norma es inaplicable por efecto derogatorio tácito de las reformas constitucionales posteriores a 1935.

Para el resto de las opiniones, la declaración de inconstitucionalidad, no sería de recibo, en tanto se sostiene la inexistencia de oposición a la Constitución. Tampoco procedería la acción por lesión de autonomía, por inaplicación de la ley, en tanto el Tribunal interpreta con atribución constitucional obligatoria, a favor de la vigencia legal de la suspensión.

LOS PRINCIPIOS ORIENTADORES PARA EL ORDENAMIENTO DE LAS FUENTES NORMATIVAS.

Por interpretación de las fuentes, se comprende la actividad tendiente al esclarecimiento y determinación del alcance de las normas jurídicas.⁹⁶

Lo que se interpreta, tiene por objeto la norma jurídica.

1. El derecho público desde su carácter normativo.

La Constitución real, señalaba **LASSALLE**, no es la hoja de papel, sino las relaciones reales de poder que se dan en el país.

La Constitución normada, es el terreno del deber ser.

En general, la organización, el funcionamiento y la actividad de los entes estatales, se consagra en un conjunto de normas con características propias del derecho público, que no aparecen en las restantes normas del ordenamiento jurídico.

El derecho público, en su aspecto normativo, refiere justamente, a la regulación de la organización y funcionamiento del Estado y sus entes públicos, cuando éstos actúan en el ejercicio de sus atribuciones, ejerciendo el poder de imperio.

Así **LOWENSTEIN**, afirma que, entre los elementos fundamentales, importa en una auténtica Constitución, evitar la concentración del poder, diferenciando tareas estatales y asignando las mismas a diferentes órganos.

Además de sus aspectos normativos, se presenta como código político, con las pautas y criterios para el legítimo ejercicio del poder y su contralor.

⁹⁶ **BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo**, *Derecho Constitucional* (TECNOS, Madrid, 1973), 180.

2. Principios que ordenan las distintas fuentes normativas, con aparente contradicción entre sí.

Por fuente del Derecho, se comprende la designación de los métodos de creación del mismo, como también la caracterización de la validez de la norma.

La pluralidad de fuentes de producción normativa, frecuentemente incurren en contradicciones entre sí. Las referidas contradicciones entre ellas, se pretende sean resueltas, a partir de la aplicación de los principios ordenadores de dichas fuentes: temporalidad, jerarquía y competencia.

A) Principios ordenadores de las fuentes.

Se le plantea al intérprete un ejercicio de ordenamiento de las fuentes del Derecho aplicables, para lo que resulta de relieve el uso de los principios ordenadores de las fuentes del Derecho Administrativo.

Los principios ordenadores de la pluralidad de fuentes, adquieren una relevancia importante a la hora de dotar de coherencia al ordenamiento jurídico, a modo de superar las contradicciones que puedan verificarse.

a) Principio de jerarquía.

Importa la ubicación jerárquica de cada una de las fuentes, lo que depende de su valor y fuerza; es decir, de su eficacia formal.

La eficacia formal es la capacidad de cada una, para producir efectos jurídicos, lo que se traduce en una fuerza activa de innovación o derogatoria, y consecuentemente en una fuerza pasiva o de resistencia.

La fuerza activa de innovación o derogatoria, refiere a su potencialidad de innovar en el orden jurídico preexistente venciendo toda resistencia opuesta por cualquier otro acto jurídico de grado semejante o inferior con ella contrastante.

La <fuerza pasiva= es la capacidad de resistencia que tiene el acto jurídico en el sentido de que no puede ser derogado, abrogado o desaplicado si no es por un acto de fuerza igual o superior.

b) Principio de temporalidad.

Implica que, entre fuentes de igual jerarquía, las contradicciones se resuelven haciendo primar la última en dictarse; y que, la derogación de una norma por otra posterior puede ser de dos tipos:

1) <expresa=: cuando la última norma expresamente dice que se deroga una o varias normas anteriores;

2) <tácita=: cuando la nueva norma nada dice sobre la derogación, pero el contenido de la misma es incompatible con una varias anteriores.

Debe tenerse presente:

1) que funciona aun cuando el acto posterior sea de superior jerarquía al anterior y no solo en el caso de fuentes de producción de similar status.

2) que en los casos de “derogación tacita” rige el principio de que, la Ley general no deroga la anterior especial; salvo texto expreso (legi special per generalem non derogatur).

Si en cambio, la contradicción se produce con una norma posterior de inferior jerarquía a la primera, se resuelve con base en el principio de jerarquía.

c) Principio de competencia.

Refiere a la distribución de materias que se realiza en un determinado ordenamiento jurídico.

La “competencia”, es una herramienta que indaga si el órgano es competente para dictar un determinado acto jurídico. Ante una aparente contradicción entre normas, la misma ha de resolverse a favor del órgano competente.

B) Aplicación de los principios ordenadores de las fuentes normativas en el caso concreto.

En primer término, corresponde indagar si efectivamente existe contradicción entre normas en el caso sometido a estudio.

A criterio del Tribunal de Cuentas y la mayoría de las jurídicas de las Juntas Departamentales relevadas, tal contradicción es inexistente, siendo la normativa de inferior jerarquía a la Constitución acorde a esta, en tanto en aplicación del artículo 329 de la Constitución, no hay oposición directa ni indirectamente a la Constitución.

La ausencia de oposición, parte de la premisa interpretativa, de que las normas de inferior jerarquía no implican ninguna modificación y/o alteración de los plazos Constitucionales.

En posición opuesta, como es el caso de la jurídica de la Junta Departamental de Salto, se sostiene que efectivamente existiría una oposición en el sentido de contradicción con la Constitución, en tanto la norma de inferior jerarquía estipula una

alteración del plazo Constitucional.

La Ley en este caso podría ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, a modo de defensa de la Constitución, o bien directamente podría ser inaplicable con fundamento en las reformas Constitucionales, posteriores al dictado de la Ley, que no prevén en su texto dicha atribución del Tribunal, pudiéndose reclamar lesión de autonomía.

C) Modos de interpretar la Constitución.

Corresponde determinar si la ley nro. 9.515, en referencia a la suspensión de su plazo (artículo 19 numeral 2) es de aplicación directa, o resulta derogada tácitamente por posteriores reformas Constitucionales, posteriores a la del año 1935.

Por **vigencia**, se entiende el período durante el cual los hechos acaecidos se rigen por determinada norma, o bien refiera a la extensión temporal de la categoría sobre que la norma dispone.⁹⁷

A su turno la **aplicación** de la norma, se vincula al concepto de derogación, por otra posterior.

Una vez que la norma se inserta en un sistema jurídico, se debe determinar su aplicación, lo que implica aclarar su alcance temporal, espacial y subjetivo. Dicha tarea interpretativa, no debe quedar librada a la libre voluntad del intérprete.

⁹⁷ **RISSO FERRAND, Martin**, *La Constitución...*, ob. cit; 83.

Impresiona en el caso a estudio, en ningún tramo, el artículo 19 numeral 2) establece, al menos de modo expreso, que se ubica interpretando la Constitución. Entonces pues, la ley 9.515 en este aspecto: ¿interpreta la Constitución o crea Derecho, al establecer la potestad del Tribunal de Cuentas de suspender su plazo Constitucional?

Expresa **RISSO FERRAND**, que las reglas de interpretación contenidas en la legislación no son por sí mismas idóneas para la interpretación de la Constitución en los casos de Constitución rígida.

Opina el autor que esto es lógico ya que, si se admitiera que el legislador puede establecer la forma de interpretar la Carta, se estaría corriendo el riesgo de que, por la vía de la reglamentación legal, se fuerce la solución constitucional en el sentido deseado por determinadas mayorías políticas, desnaturalizando o corriendo el riesgo de desnaturalizar la primacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico.

Y, expresa:

“Si la Carta constituye una limitación del poder, no puede admitirse que algunos de los destinatarios de dicha limitación puedan alterar las consecuencias de lo previsto en la Constitución”.

Es claro respecto del punto en estudio, no existe en nuestro Derecho, interpretación auténtica sobre el punto.

La **interpretación es auténtica**, cuando la realiza otra posterior, de idéntica jerarquía a la interpretada. Nuestra Constitución nada dice al respecto de este criterio interpretativo, sin embargo, podría establecerse que la modificación de la Disposición Especial y Transitoria <V=, plebiscitada favorablemente en el año 1994, contiene un caso bastante parecido al de una interpretación auténtica de la Constitución, aunque no sea tal en sentido estricto.

Es una **interpretación obligatoria de la Constitución**, la efectuada por una norma legal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85, en tanto al final del artículo se establece que compete a la Asamblea General, interpretarla, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia con los artículos 256 a 261.

Al respecto como ya se vio antes, la ley de presupuesto nacional nro. 17.296, interpreta el artículo 273 numeral 6 de la Constitución nacional, de manera favorable a la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas, durante el tratamiento de los proyectos presupuestales elaborados por las juntas departamentales. El artículo 483 de la mencionada ley expresa:

“Establécese por vía de interpretación - artículo 85, numeral 20)⁹⁸ de la Constitución de la República - que el Presupuesto de Sueldos y Gastos de las Juntas Departamentales y modificaciones a dicho Presupuesto de Sueldos y Gastos (artículo 273, numeral 6) de la Carta) debe ser remitido al Tribunal de Cuentas con un plazo no inferior a veinte días para que ese Cuerpo pueda producir el dictamen e informe en los términos previstos por el artículo 225 de la Constitución de la República...”

No se trata aquí, de una interpretación auténtica por ser efectuada por una norma de inferior jerarquía a la Constitución, siendo su eficacia la que corresponde a cualquier ley.

La **eficacia**, se vincula a requisitos extrínsecos ajenos a la propia norma, concepto vinculado y asociado con el de obligatoriedad.

Para que efectivamente se concrete la interpretación obligatoria de la Constitución, por la ley, no solo basta con la aplicación de un criterio formal, sino

⁹⁸ Es a la Asamblea General a quien le compete interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261. En definitiva, esta disposición establece las competencias del Poder Legislativo en materia legislativa, que se expresan por medio de Ley en sentido orgánico – formal.

que requiere además de la aplicación del criterio material, y esto último conlleva un análisis de la realidad de la norma primaria.

En tal sentido la Suprema Corte de Justicia consideró, que determinada norma no interpreta, si existe “duda interpretativa razonable”.

“.., en cuanto a la posibilidad del dictado de una ley interpretativa conforme al artículo 85 de la Constitución Vigente (...) que ella no constituye una interpretación auténtica ya que esta norma no es dictada por el mismo órgano que dictó la norma interpretada ni ha seguido su mismo procedimiento. Por tanto, debe ajustarse en un todo a la Constitución, no puede hacerle decir a la Constitución lo que la Constitución no dice y puede ser declara inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia si efectúa una interpretación equivocada” (Augusto Durán Martínez “Casos de Derecho Administrativo”, Montevideo, Volumen III, año 2003, pág. 153).

99

En la interpretación jurisdiccional de la Constitución, por excepción la sentencia puede tener efectos generales, como ocurre con las previsiones expresas del artículo 311 de la Constitución y con la ya citada Disposición y Transitoria “V”.

Cabe preguntarse si puede otro órgano público, interpretar la Constitución, entendiendo **RISSO FERRAND**, que no se trata de un acto jurídico cuyo objeto sea el de interpretar (lo cual sería contrario al derecho si se refiere a la Constitución), sino de la interpretación anterior del ordenamiento jurídico que necesariamente supone todo acto jurídico.

Según esta postura, cuando el Tribunal de Cuentas, dicta una Ordenanza de contabilidad, no se trata de un acto jurídico cuyo objeto sea el de interpretar la Constitución, sino que éste presupone una previa interpretación de la Carta en cuanto a la forma de actuación.

⁹⁹ Partido colorado y otros c/ Corte Electoral y otros. Acción de inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia (SOSA AGUIRRE, MINIVILLE SANCHEZ, TURELL ARAQUISTAIN, TOSI BOERI, SIMON OLIVERA) artículo 1 de la ley nro. 19.654 Sentencia nro. 57/020. CADE.

Según el informe cursado por el Tribunal de Cuentas:

*“.. que en ninguna de las normas constitucionales vigentes desde el año 1934 a la fecha se hace referencia a la posibilidad de interrupción de los plazos establecidos para el pronunciamiento del Cuerpo, en materia presupuestal. **Esta facultad históricamente quedó librada al accionar legislativo y a las normas que el propio TCR dictare en ejercicio de sus facultades concedidas constitucionalmente que lo habilitan a dictar normas generales en la esfera de su competencia, potestad que ha ejercido a través de sus ordenanzas**”.*

*2) que fue en ejercicio de esa potestad legislativa que la Ley N° 9.515, es posterior a la Constitución, **estableció la forma oportunidad en que se podría interrumpir el plazo de 20 días de referencia ..**” (la negrita es nuestra).*

Continuando, con el análisis de la postura del Tribunal de Cuentas, da la impresión que a su criterio, la facultad de interrupción del plazo Constitucional, se trata de una facultad librada al accionar legislativo.

El literal F) del artículo 211 de la Constitución, estipula es competencia del Tribunal, dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.

DELPIAZZO citando a **CASSINELLI**, refiere es la única vez que la Constitución uruguaya utiliza la palabra “Ordenanza” y la utiliza bien, porque las Ordenanzas de contabilidad no son actos legislativos, desde que el Tribunal de Cuentas carece de potestad en ese sentido.

Por ende, no pueden esas Ordenanzas ser declaradas inconstitucionales ni pueden las mismas, derogar leyes, porque no tienen el valor ni la fuerza para ello.

Tampoco las Ordenanzas del Tribunal de Cuentas, en el marco del literal F) del artículo 211, son reglamentos de ejecución, sino de típicos <reglamentos autónomos>; si bien están subordinados a la Ley, porque son actos administrativos, la Ley será un límite y no el motivo de su acto.

Quiere decir pues que, a criterio del catedrático, a diferencia de los reglamentos de ejecución, que son los que tienen por objeto complementar las Leyes estableciendo las normas necesarias para hacer posible y asegurar su ejecución, el “reglamento autónomo o de organización”, es aquél que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos internos de la Administración.

Para **CASSINELLI**, la “autonomía funcional” a que se refiere el artículo 210 implica tener la potestad reglamentaria autónoma, porque la expresión “autonomía” alude justamente a la “potestad de dictarse sus propias leyes”; cuando el órgano autónomo no tiene potestad legislativa, esas “propias leyes” tienen que ser reglamentos autónomos.

En posición de **DELPIAZZO**, si las Ordenanzas de contabilidad fueran reglamentos de ejecución, sólo se podrían dictar en la medida en que fueran necesarias para el cumplimiento de la Ley. Como no lo son, pueden emitirse siempre que el Tribunal lo estime conveniente en base a su criterio de lo que debe ser, una buena administración financiera.

Para el mencionado autor, el contenido de las disposiciones bajo examen, ha dado lugar a algunas dudas interpretativas derivadas principalmente de las circunstancias, de que las cuestiones de contabilidad pública son indistintamente materia de competencia legislativa y administrativa, en este último caso no reservada, exclusivamente al Tribunal de Cuentas.

Concluye **DELPIAZZO**, sobre el particular, en el caso concreto, la correcta elucidación de dichas vacilaciones debe extraerse de la propia naturaleza jurídica y especialidad de las ordenanzas que con fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado (en sentido amplio) está habilitado a dictar nuestro máximo órgano de contralor financiero externo.¹⁰⁰

Para **SAYAGUES**, el dictado de las Ordenanzas, es una función secundaria, pero que trata en este caso del ejercicio de atribuciones de contralor, ya que sin

¹⁰⁰ **DELPIAZZO, Carlos E**, <El Tribunal de Cuentas...=, ob. cit., 94.

ellas, no podría desarrollar el Tribunal de Cuentas, convenientemente, su actividad fiscalizadora; las ordenanzas a dictar son de contabilidad.

La comisión de Constitución sin ser contradicha dijo:

“El cometido en el inciso F) es de extenso significado administrativo financiero, puesto que las ordenanzas de contabilidad son las que establecen las normas y requisitos prácticos, de detalle, que son la garantía del contralor, comprendiendo la forma de estructuración, documentación de ingresos y pagos, etc, y como esas normas y requisitos deben emanar del órgano máximo que concentra todo el contralor sobre la gestión y deben extenderse a toda la administración, tanto central, como municipal y autónomos, esa facultad debe quedar expresamente establecida en la Constitución, para evitar toda causa de rozamientos entre Poderes=. ¹⁰¹

Para **SAYAGUES**, el inciso F), da atribuciones al Tribunal con carácter exclusivo, pues solamente él podría dictar esas ordenanzas. No obstante, de suscitarse una contienda de competencia, a criterio del autor, sería el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si la letra de la Constitución lo estableciere, el más indicado para resolverla.

CASSINELLI, en referencia al plazo, cabe preguntarse si es esencial en la obligación de la Institución a decidir. Expresa el autor, que no tendría sentido hablar de la obligación de decidir un asunto, si fuese permitido a quien se diga obligado, prolongar indefinidamente el estado de decisión. ¹⁰²

Continúa el autor:

“Sólo corresponde hablar de obligación jurídica cuando existe la eventualidad de un incumplimiento: y en aquel caso nunca llegaría el momento de la

¹⁰¹ **SAYAGUES LASO, Enrique**, “Estudios sobre...”, ob. cit., 77.

¹⁰² **CASSINELLI MUÑOZ, Horacio**, “La obligación de decidir”, revista de Derecho Jurisprudencia y Administración, Tomo 57 (Montevideo, 1959 -1961).

configuración del incumplimiento, aunque se omitiese la decisión por mucho tiempo”.

“Sin embargo, esto no significa que deba existir un plazo cierto y determinado para el cumplimiento de cada obligación: la eventualidad de configuración de incumplimiento puede obtenerse mediante otros instrumentos de técnica jurídica, tales como el plazo razonable, a obligación de diligencia, las sanciones indirectas, el contralor de otros órganos, la instancia del interesado, etc”.

El texto constitucional establece el poder deber del Tribunal de Cuentas, de emitir su informe en plazo de veinte días; sin embargo, el numeral 2) del artículo 19 de la Ley 9.515/35 al estipular la suspensión indefinida, en consecuencia, el estado de indecisión se prolonga indefinidamente, enervando la obligación de decidir, por parte del órgano de contralor.

No obstante ello, el vencimiento del plazo del artículo 226 importa para la Junta Departamental, un pronunciamiento ficto que se considera un rechazo del proyecto. Como lo expresa **CASSINELLI**, el acto tácito no resulta de un comportamiento su suponga la voluntad de emanarlo.

Capítulo XII.

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCION.

Si se parte de la base, que la Ley crea un supuesto normativo por el cual faculta al Tribunal de Cuentas a suspender su plazo Constitucional, la pregunta posterior obligada, es si dicha norma, ha sido derogada tácitamente, por las reformas Constitucionales posteriores a la del año 1935.

CORREA FREITAS, sostiene que tradicionalmente se ha confundido el problema de la inconstitucionalidad de los actos legislativos, con su incompatibilidad por oposición superviniente a la Constitución.

Opina el docente, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia mantuvo un criterio equivocado históricamente, hasta que por primera vez con la Sentencia nro. 33 de 27/08/1993, por mayoría, afirmó el criterio acertado de la derogación, aplicando correctamente el artículo 329 de la Constitución, declarándose incompetente en un asunto donde se pretendía que la máxima autoridad judicial, fallara a favor de la inconstitucionalidad del acto legislativo por incompatibilidad superviniente con una reforma constitucional posterior.¹⁰³

No hubo discrepancias entre sus miembros, en admitir que nuestro régimen jurídico positivo, prevé la derogación expresa o tácita de normas de categoría inferior a las Constitucionales, por una norma constitucional sancionada y vigente con posterioridad al dictado del acto legislativo de referencia.

Lo dicho resulta de lo dispuesto por el artículo 329 que quita eficacia, para el futuro, a aquellas leyes anteriores que se oponen, por su contenido, en "*materias y puntos*", a la nueva Constitución vigente.

Parece incuestionable que la regla Constitucional debe preexistir al acto legislativo objeto de valoración y que ambos, regla constitucional y acto legislativo, deben tener un período común de vigencia temporal.

Hay, en efecto, dos diversas hipótesis de incompatibilidad entre una ley formal vigente y una norma constitucional también vigente.

En primer término, hay incompatibilidad cuando entre una norma legislativa formal y una norma constitucional de vigencia posterior, existe oposición (la llamada oposición superviniente).

¹⁰³ **CORREA FREITAS, Ruben**, *Constitución ...* nota marginal al artículo 329 de la Constitución, ob. cit.,..., 183.

En segundo término, también hay incompatibilidad, cuando una ley formal, promulgada durante la vigencia de una norma constitucional, la contradice o es incompatible con ella.

En el primer caso y si la norma legislativa (en puridad: el acto legislativo) se ajustaba al modelo constitucional bajo cuya vigencia fue promulgada, es notorio que no le cabe el reproche de ilegitimidad constitucional. Si no se ajustara al modelo constitucional bajo cuya vigencia fue promulgada, nos encontramos ante una derogación, instituto que debe de saberse diferencia con el de inconstitucionalidad.

La irregularidad ocurre, cuando el legislador expide un acto legislativo que contraviene, por razón de forma o de contenido, el modelo constitucional preexistente al que hubo de adecuarse.

Hemos visto, cómo la Suprema Corte de Justicia desatendió la acción de lesión de autonomía, planteada por la Junta Departamental de Salto, en los autos “JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO C/ ESTADO – PODER LEGISLATIVO – LESIÓN DE AUTONOMÍA”, cuando el órgano legislativo local, atacó el artículo 483 de la ley nro. 17.296, no haciendo lugar.

Es dable preguntarse si en cambio, de haber la Junta Departamental, promovido la acción de inconstitucionalidad, contra el artículo 483 de la ley nro. 17.296, tal vez y con fundamento en lo expresado por **CORREA FREITAS**, se hubiera declarado la inconstitucionalidad por razón de materia, en tanto podría plantearse que la norma en realidad no interpreta la Constitución, sino que crea Derecho.

La declaración de inconstitucionalidad de un acto legislativo formal, supone un juicio sobre su ilegitimidad y lateralmente “... *imputar una violación del Derecho* ...” al órgano legislativo (CASSINELLI MUÑOZ, R.D.J.A.; pág. 99), cuyos actos están amparados, en principio, por la presunción de legitimidad, al igual que todos los actos jurídicos.

Ha dicho el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Sent. del 02/09/954; en R.D.J.A.; t. 52; pág. 202) que:

“.... el juicio de inconstitucionalidad y el juicio sobre derogación tienen un fundamento común: la existencia de incompatibilidad lógica entre dos normas que regulan la misma materia; sin embargo, el objeto de ambos juicios es absolutamente diferente: en el primero se debe afirmar la violación de una norma constitucional preexistente y, consecuentemente, se debe declarar que el acto legislativo es ilegítimo; en el segundo, frente a dos normas perfectamente válidas desde el punto de vista constitucional, debe declarar existente y aplicable la norma constitucional por ser de grado superior y por ser posterior”.

Es menester señalar que salvo, que lesione la autonomía de un ente estatal, la desaplicación de la Ley, por oposición a una reforma Constitucional posterior, puede hacerla efectivamente, el Juez de la causa.

Ahora bien, en caso que se constate lesión de autonomía, debe fallar la Suprema Corte de Justicia, como claro está también, debe hacerlo ese órgano, ante una hipótesis de inconstitucionalidad de la Ley.

La declaración de que un acto legislativo formal es inconstitucional involucra una cuestión de suma gravedad e importancia política que no aparece, por cierto, en el caso de la derogación, donde no está en juego el punto de la legitimidad de la norma legal.

El fundamento favorable a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia para entender en el litigio de declaración de inconstitucionalidad, se halla en puridad, no en el principio de la defensa o custodia de la Constitución, sino en el principio de la defensa de la presunción de legitimidad que ampara al acto legislativo formal.

Y es claro, que ese fundamento no se extiende al caso de inexistencia de la norma legal por haberse producido su derogación, aunque ésta opere por obra de un texto constitucional superviniente. En este caso, no se juzga la legitimidad de la norma legal, no se ejercita ningún control sobre el órgano legislativo.

Capítulo XIII.

CONCLUSIONES.

“La supremacía constitucional implica que, en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución, establecida como decisión política por el poder constituyente y sólo modificable por éste. La supremacía es una calidad política de toda Constitución, en cuanto ella es un conjunto de reglas que se tienen por fundamentales y esenciales para preservar la forma política” ¹⁰⁴

Con la Constitución de 1934 se inaugura un régimen presupuestal, bajo el contralor del Tribunal de Cuentas. La Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los departamentos, nro. 9.515, en la etapa del tratamiento de los proyectos de los presupuestos departamentales, le otorga la atribución al Tribunal de Cuentas, de suspender el plazo constitucional de veinte días. La consecución del plazo queda sujeta a la condición, de que el Gobierno Departamental, cumpla en remitir los informes solicitados por el órgano de contralor.

El Tribunal, sostuvo mediante en el marco de la presente investigación, que la “suspensión”, no altera ningún plazo, en tanto es práctica habitual, que si el Gobierno Departamental, no aporta lo solicitado, se deja constancia dentro de los cuatro meses que le ocupa a la Junta Departamental, devolviéndose.

¹⁰⁴ **NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto**, <Consideraciones sobre la jurisdicción constitucional en América y en Europa=, en <Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional=, Madrid, Tomo IV, Barcelona, 1967, 138, citado por **MARTINS, Daniel Hugo**, *El avasallamiento legislativo de la autonomía departamental en el siglo XXI*, (Punta del Este, 2012),8.

Efectivamente, ningún texto normativo refiere a las consecuencias del no pronunciamiento del Gobierno Departamental, evacuando la documentación faltante solicitada, en tanto determina, que el Tribunal no se pronuncie.

A diferencia de lo que ocurre en los ejemplos traídos del Derecho comparado, vencido los plazos sin pronunciamientos, el presupuesto en Uruguay, será rechazado, no habiendo ningún otro órgano del Estado, autorizado para asumir la potestad en esta materia.

Del relevamiento de campo realizado para la elaboración de esta tesis, no se releva unanimidades, en los puntos de vista, de las jurídicas de las Juntas Departamentales relevadas, en cuanto a la obligatoriedad, de la interpretación realizada por la Ordenanza nro. 70 del Tribunal de Cuentas.

Así, la Junta Departamental de Salto, sostuvo, que únicamente a la Asamblea General le ocupa interpretar la Constitución.

Sobre este punto, el artículo 19 de la ley 9.515, en ningún tramo expresa que interpreta a la Constitución en el punto.

La mayoría de las jurídicas de las Juntas Departamentales sostienen, en aplicación al artículo 329 de la Constitución, no se opone a esta, en tanto la finalidad última del Tribunal es la de colaborar para lograr la finalidad de un presupuesto equilibrado y acorde a Derecho.

Cabe destacar, que los plazos manejados por la Constitución, para la elaboración y tratamiento del presupuesto, nunca fueron modificados, siendo que, al tiempo de la Constitución de 1934, los gobiernos departamentales carecían de la potestad tributaria al tiempo que los presupuestos se proyectaban de modo anual.

Es así, que se impone, desde nuestro punto de vista, un ajuste del diseño constitucional, que en todo caso contemple en su texto, la posibilidad del Tribunal de suspender su plazo y, en todo caso, la necesidad rever los mismos, en tanto las características de planificación temporal quinquenal y la aparición en escena del tercer nivel de gobierno, como es el del caso de los municipios. Toda esta realidad,

complejiza la elaboración y tratamiento de los presupuestos.

BIBLIOGRAFÍA.

ARECHAGA, Justino Jiménez, *La Constitución Nacional, t VII*, (editorial Medina, 1946), 226.

ATCHABAHIAN, Adolfo, *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control en la Hacienda Pública. Tercera edición, integralmente revisada*, (la Ley, Bs As, 2008).

BOURDIEU, Pierre, *El sentido práctico* (Siglo veintiuno editores, Argentina, 2007).

BLANCO ACEVEDO, Pablo El Gobierno Colonial en el Uruguay y los orígenes de la nacionalidad (Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, 1944).

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional* (TECNOS, Madrid, 1973).

CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, Sobre Derecho Administrativo, tomo I, tercera edición ampliada, (FCU, 2012).

CASINELLI MUÑOZ, Horacio, “Oposición superviniente ¿derogación o inconstitucionalidad?”, revista D.J. A, tomo 55, 157 a 209.

CASINELLI MUÑOZ, Horacio, “La obligación de decidir”, revista de Derecho Jurisprudencia y Administración, Tomo 57 (Montevideo, 1959 -1961).

CASINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público. Versión de las clases del curso de Derecho Público dictadas en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, actualizada al 1 de enero de 1999*, (FCU,1999).

CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Derecho Público, vol. II* (Montevideo, FCU, 2009), 292 y 294.

CORREA FREITAS, Ruben, *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con las reformas constitucionales parciales de 1989, 1994, 1997 y 2004. Anotada y concordada por Ruben CORREA FREITAS, quinta edición*, (Montevideo, FCU, 2017), 155.

CORTIÑAS -PELÁEZ, León, “*Teoría General de los cometidos del poder público (perspectiva, mexicana de una doctrina de validez universal)*”, revista uruguaya de derecho Constitucional y Político nro. 18, (Montevideo, 1987).

DE BIEUSSES, Subra. *La Administración Municipal Francesa*. (1991)
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5266/5320/5498>

DEMICHELLI, Alberto, *El gobierno local autónomo: su régimen jurídico*, vol.1, (Montevideo, A. Monteverde, 1929).

DELPIAZZO Carlos E, *Tribunal de Cuentas*, (ediciones jurídicas Amalio M Fernández. Montevideo, 1996).

DELPIAZZO, Carlos E, *Derecho Administrativo General, volumen 2, segunda edición actualizada y ampliada* (AMF, 2017).

DE TOCQUEVILLE, Alexis, *La Democracia en América. Primera Parte*. (Biblioteca científico – filosófica, Madrid Daniel Jorro, Editor, 1911).

EURORAI “*El sistema francés de control externo de las finanzas públicas regionales*”, <https://www.eurorai.org/public/Attachment/2020/5/InformenacionalFrancia-versin2017.pdf>

FERRY, Gilles, *Pedagogía de la formación* (Facultad de Filosofía y Letras UBA, ediciones Novedades Educativas, formación de formadores, serie, los documentos 6, 1997).

FLORES – DAPKEVICIUS, Rubén, “*Teoría General del control en Uruguay*” en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, numero 22, enero – junio 2010.

FRUGONE, Héctor, *“La actividad financiera del Estado”*, (Montevideo, FCU, 1982).

GARCÍA DE ENTRERRÍA, Eduardo, *“Turgot y los orígenes del municipalismo moderno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales”*; <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/221411960033079.pdf>

GARCÍA DE ENTRERRÍA, EDUARDO, *La revolución francesa y la Administración contemporánea*, (editorial Civitas, S.A, Madrid, 1994).

GROS ESPIELL, Héctor, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, (FCU, 2002).

GROS ESPIELL, Héctor, *“El pensamiento institucional del período artiguista (1810 -1820)”*, (Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, vol. 12, nro.1, 1961).

GUTIERREZ, Fulvio, *La descentralización departamental y local en el Uruguay* (FCU, primera edición 2021).

JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución Nacional*, tomo III (Editorial Medina, Montevideo, 1946).

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, (editorial universitaria de México, 1949).

MARTINS, Daniel Hugo, *El Municipio Contemporáneo*, (FCU, 1978), 153 y ss.

MARTINS, Daniel Hugo, *“Antecedentes históricos de la República Oriental del Uruguay, Revista de Derecho Público – año 24 -número 48 – diciembre 2015”*.

MARTINS, Daniel Hugo, *El avasallamiento legislativo de la autonomía departamental en el siglo XXI*, (Punta del Este, 2012).

MARTINS, Daniel Hugo, *El Gobierno y la Administración de los Departamentos, Tomo II* (Ed. Tradinco, 2006).

MEYSON – RENOUX, Catherine, “El modelo francés de descentralización”, (Revista de Derecho, Vol. V, diciembre 1994), 53 -62.
<http://revistas.uach.cl/html/revider/v5/body/art06.htm>

NAHUM, Benjamín, *Manual de Historia del Uruguay Tomo I: 1830 -1903*, (ediciones de la Banda Oriental, Montevideo 2002).

LEIZA ZUNINO, Pablo, *Derecho Público Económico. Constitucional – Administrativo I*, (B de F Ltda. 2021).

PEREIRA BUSTAMANTE, Benjamín, “*El régimen municipal vigente: el gobierno municipal en la Constitución, La ley orgánica de los municipios, recopilación ordenada y anotada de todos los antecedentes legislativos, informes y discusiones parlamentarias, tomos I y II*”, (editorial Montevideo, talleres gráficos institutos penales, 1936).

RISSO FERRAND, Martín, *Constitución y Estado de Derecho*, (Montevideo, FCU, 2021).

RISSO, Martín, “*Hacia una nueva interpretación constitucional: la realidad en Uruguay*”, Estudios Constitucionales, Año 12, nro. 1 (2014),
<http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/issue/view/1>

RISSO FERRAND, Martin, *Descentralización territorial en Uruguay: evolución y situación actual*, (CELADU, 1989).

REAL, Alberto Ramón, “Régimen presupuestal de las juntas departamentales”, revista de Derecho Público, volumen 1, nro. 2, (Montevideo, 1973), 79 y ss.

SARLO, Oscar, *Presupuesto, justicia y contralor*, (Montevideo, FCU, 1992).

SAYAGUES LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I (9ª edición puesta al día a 2010 por Daniel Hugo MARTÍNS, FCU, 2010).

SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERÉ, Álvaro, *La nueva constitución: ensayo* (ALFA, primera edición, Montevideo, 1967).

Suprema Corte de Justicia, sentencia nro. 159/1998, Marabotto – Alonso – Mariño – Carioli – Guillot, cita online: “*UY/JUR/329/1998*”, “*LJU 119, 01/01/1999,5, Acción por lesión de autonomía departamental*”.

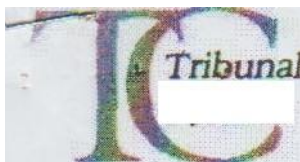
SILVA FORNÉ, Diego. *La Ley de Ordenamiento Territorial y la Autonomía de los Gobiernos Departamentales*, (FDER – UDELAR), cita online: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/download/147/153/#:~:text=La%20ley%20de%2010.07.1903,funciones%20administrativas%20delegadas%20en%20las>

VIDAL, Martha, *La gestión financiera del Estado, 2ª edición*, (FCU; Montevideo, 2015).

VILLEGAS, Héctor B, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. 7ª edición, ampliada y actualizada*, (ediciones Depalma Bs As, 2001).

ANEXO.

Se adjuntan los documentos donde se explicita la opinión del Tribunal de Cuentas y de las jurídicas de las Juntas Departamentales que accedieron a brindar su punto de vista.



RE3. 1:900/2023

RESOLUCIÓN ADOPTADA POR EL

Tribunal de Cuentas

EN 9 DE SETIEMBRE DE 2023

Y. E. N.º 2023-00037, E. L. N.º 2023-00037

visita: Oficio N.º 2023-00037, E. L. N.º 2023-00037 remitido Per la Junta Departamental de Lavalleja;-

RESOLUCIÓN: 1) que por dicho Oficio se comunica que en sesión de fecha 21/09/2023 se aprobó por 23 votos afirmativos en 26 ediles presentes en Sala apoyar el planteamiento del Sr. Ernesto César para efectuar consulta al Tribunal de Cuentas.-

2) que no se agjuntan ni la Resolución adoptada, ni el pliego de (Señal de dapanamen) | Indicándose que se suscribe aspectos de la intervención preceptiva del Tribunal de Cuentas durante el desarrollo del proyecto presupuestal : quinquenal departamental resultando la posibilidad de que el Tribunal suspenda a intrompa su plaza constitucional de veinte días, finalmente previsto en el Numeral 2 del artículo 1º de la Ley N.º 9515/35, que fuera derogada tácitamente en sus formas constitucionales a juicio de la referida artículo, al menos en parte, se consulte sobre el fundamento de derecho su caso fuerza y validad vigente- por el cual el Tribunal de Cuentas hace uso de dicha facultad de suspender a interrumpir su plazo constitucional de veinte días”.-

3) que el IB CE del T.º de Cuentas de Coizlo órgano de centralización selama tiene su origen en la Constitución del 1834 en la que se define su integración, sus competencias, y potestad para su ejercicio

4) que corresponde a su actuación en materia presupuestal la Constitución del 34 establece en su Art. 204 que compete al TGR “A) declarar e informar en materia de presupuesto” : norma que, salvo



modificación de la numeración del articulado, se mantenga incambiada hasta la Constitución vigente de 1997;

5) que en la reforma Garta Magna de 1934 su artículo 254 establece el procedimiento para la aprobación de los Presupuestos Departamentales y determina la forma en que el Tribunal de Cuentas intervendrá estableciendo en su inciso segundo que previo a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones Unicef sobre el tema en el Cálculo de los Frecuentos, Oligotrofos/Oligotrofos gresupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas a no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.-

e) que, estando vigente la Constitución de 1934 se dicta el 28/10/1994 la Ley N° 9.515 cuyo Artículo 19 - que determina la competencia de las Juntas Departamentales -, en su numeral 2° inciso 3 establece "Previo a la sanción del Presupuesto y en la forma que indique la Ley de Contabilidad y Administración Financiera la Junta recabará informe del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo formular observaciones, únicamente sobre error en el contenido de los cursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables. Si el Tribunal de Cuentas no antes que el presupuesto adopte sus decisiones de forma o que falle en antecedentes que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la Ley de: Comabilidad, podrá

y: , para infirmar se suspenderá hasta que reciba el planteamiento @ § Teoría de: los antecedentes que hubiere pedido.. computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad."

7) que la Constitución de 1952, artículo 22* W
el artículo 2° que "previo a la sanción del Presupuesto, el Tribunal de Cuentas, previo a la sanción del presupuesto



veintø dfas. pudjendo čnìcamente fofmulør oğservadones sobre error en el cèculo dø lœ æcu«sos, orrîsióri de oblğaóonas pæsupuestales:a víolaóón de dispOSÍCIOføe Cofø9tītUCÎO«1ØÍØBO læÿøS BpII CdbIØS“;-

8) que a Carta Magna: dø 1N7, en su 9eccîón XII t»8øuloø za :a 2i3,l m«so» l«a ra»rr«æ i«tNæ a la ao«e«äa• a« øats Cuerpo y, æn«zetamante en la que hace referanóo cori la funóón dal TCR en ls aprobaciön:dø los presupuestos Departamentales al artfculo 225 astablece „Pævfaoæñfe a sane/ón dèf fa fe,, fa œcaóar8 fzdbmæs

9): que lø refarma Conctáusional de 1997 òo introdujo

10) que ñia sido norma eonstante en odas las Constituciones desde la de 1934 consagrar la autonomía técnica funcional del Trib«x«al, æl como :y la "yupei1ntendancia en todo la qua œrreapor«da a sus cornaódos •°*x• t«x*as *° °*•*=> '*s contabilid° d. '*° audaciön y ëæœ° '*sl Estado, Gobiernos Dapartamentales, Entes Autónornos y 9ervk«ios Dascentraãzados, cualquiera. sea su naturatezø, pudiendo prop«xær, a quîan œerresponaa, las refõrmas q«e crsyero œenvenk«otes". asa norma ha permanecido incambtnda y ha dado kndamento al dižadø de las:ðdananzaa dal Tribunal de Cuentas, lœ que rogufan dlvereos aspectos da su actuaciön:-

11) que ejemiendo sus potestades:como Ö«gano de Contrator el Tribunal aprobó las Ordenanzas Llo6. 51,70 y 71 relatîras a las

22/11/1975 äprobó la Organanza N° 51 par la que aa estøblœø la forma en quø mwnpua lospMz«n nme|wmtæfmdwk»sF'tesupumslosyMedkcwdOMeB: Pæupussle|s*,|osqUe:se4DMtBrfn 8 pætkds | pdmææsslón OMda dAdB| cuerpo postarloral ingress dat:expaölante en Masa de Entrada,• -

11.1 Orden8nza,'70 del 20/07/1904 (modEioeda par la N° 71 del 31/05/190ô) astcbIŸca et Procçdlmlcinto :psæ*el: astudlo y dfctameri de los Prœupue ce y Modifisøölönœ Prssupuestales da los Goblænos Departamena&



estableció que los mismos deberán remitirse con la suficiente antelación a electos de que el Cuestor disponga, efectivamente del término de veinte días asignado constitucionalmente, computándose los mismos en la forma dispuesta por la Ordenanza 51.-

11J En su Numeral 2º se establece claramente cuál es la información que se remita a los Proyectos que se remitan y en el 4º se consagra la potestad del Cuerpo de intermanejar el plazo constitucional, en los casos en que la información remitida sea insuficiente para el estudio y dictamen de su

CONSIDERANDO: 1) que en ninguna de las normas constitucionales

interrupción de los plazos establecidos para el pronunciamiento del Cuerpo, en materia presupuestal. Esta facultad históricamente quedó librada al accionar legislativo y a las normas que el propio TCR dictan en ejercicio de sus facultades concedidas constitucionalmente que lo habilitan a dictar normas generales en la esfera de su competencia, potestad que ha ejercido a través de

2) que fue un ejercicio de esa potestad legislativa que la Ley N° 9.515. respecto a la Constitución de 1834, estableció la forma y oportunidad en que se podría interrumpir el plazo de 20 días de referencia.-

3) que el plazo de que dispone este Cuerpo para expedir debe ser computado dentro del plazo que dispone la Junta para aprobar el Presupuesto. La suspensión de plazos, en consecuencia, nunca podrá significar que se excedan los cuatro meses de que disponen las Juntas Departamentales para la aprobación. Es práctica frecuente so el Tribunal que, si la información no se recibe igualmente se aprueba el dictamen correspondiente dejando constancia de las limitaciones derivadas de tal omisión o, en su caso la formulación de las observaciones correspondientes;-

4) que las Ordenanzas dictadas por el Tribunal encuentran su fundamento Constitucional en los artículos 210 y 212 de la



Constitución de la República y no implican ninguna modificación y/o alteración de los plazos constitucionales.

9) que sin perjuicio de lo expresado en el Considerando precedente y teniendo en cuenta que la Ordenanza YO se remite a las disposiciones de la Ley 9,515 a fin de concluir, teniendo en cuenta las normas constitucionales referidas en los artículos de la presente resolución, que el numeral 3 del inciso 2 del Artículo 19 mantiene plena vigencia y no ha sido derogado y/o modificado ni expresa ni tácitamente;

6) pues, además de la existencia de normas expresas al respecto, el fundamento último de la interrupción del plazo es la falta de los insumos (información) necesarios para ejercer su función. Sostener que el Tribunal no puede requerir información complementaria o que, si a pesar de ello los plazos siguen corriendo, es cercenar su naturaleza esencial, considerando que el mismo no puede ser modificado por el Poder Judicial.

AYUNTO: a lo expuesto, y a lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución de la República:-

El Tribunal ACUERDA

- 1) Expedirse en los términos de los Considerandos precedentes.-
- 2) Comunicar la presente Resolución a la Junta Departamental de Lavalleja.-

Gra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaría General

Expediente N.º 2023-200-81-00524 N.º Act. 7
ASESORIA JURIDICA



Sunta Dapa«tamewtnl4e Canelones

A: Presidente de la Comisión número 1, Legislatura
Sr. Edil Hernán Pérez

Presente:

En cuanto al oficio remitido por la Junta Departamental sobre el proyecto de Ley Orgánica en su forma de 1935, se informa sobre el proyecto presupuestal quinquenal departamental.

Ley Orgánica departamental, número 9.515 de fecha 28 de octubre de 1935: "A cada Junta Departamental compete dentro de su Departamento y en cuanto no se oponga a la Constitución ni a las leyes de la República: "

2º "Aprobar o reprobado anualmente el presupuesto del Municipio que presente el Intendente. Este remitirá cada año, a la Junta Departamental, para su estudio y sanción, un proyecto de presupuesto equilibrado. La Junta podrá modificarlo solamente para aumentarlo o disminuirlo, dentro del plazo de 20 días de que dispone el Tribunal de Cuentas para la consulta del Sr. Edil Ernesto Cesar, vale mencionar la

Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para su estudio, podrá suspenderlo con los preceptos de la Constitución y el Código de Procedimientos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir modificaciones, con posterioridad al informe del Tribunal.

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias, dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Los presupuestos municipales declarados vigentes se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en el Presupuesto General de Gastos, y al Tribunal de Cuentas, con instrucción a éste de los antecedentes relativos, a sus observaciones cuando las hubiere.

Regirán respecto de los presupuestos municipales los principios generales fijados para el Presupuesto General de Gastos del Estado, por los artículos 194 (inciso 1º), 197, 198 y 199 de la Constitución de la República; "(Negrita mía).

Por su parte, la Constitución de la República vigente (Constitución del año 1967 con las modificaciones de los plebiscitos de 1989, 1994, 1996 y reforma del 2004): Artículo 225.- "Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuesto para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas, o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir otras modificaciones con

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado."

Análisis: La Constitución Nacional vigente no hace alusión, como sí lo hacía la ley Orgánica, acerca de la suspensión del plazo de 20 días del que dispone el Tribunal de Cuentas para informar, es por ello que entiendo que el Tribunal de Cuentas se vio obligado a interpretar dichas disposiciones para poder cumplir con los cometidos que le asigna la propia Constitución. Valen mencionar 2 Ordenanzas Vigentes del Tribunal de Cuentas que refieren al caso. números 51 y 70, las cuáles se transcriben y deben ser tenidas en cuenta.

ORDENANZA N.º 51

COMPUTO DE PLAZOS EN MATERIA DE PRESUPUESTOS

Montevideo, Noviembre 22 de 1972

VISTO: que diversos artículos de la Constitución de la República establecen plazos perentorios, dentro de los cuales indefectiblemente debe producirse el dictamen que a este Tribunal le corresponde emitir en materia de presupuestos, so pena de producirse un pronunciamiento ficto;

CONSIDERANDO: que dichos plazos deben computarse desde que el Cuerpo toma conocimiento de la entrada del presupuesto, así como del ingreso de nuevos antecedentes referidos a los mismos, lo que se efectúa normalmente en la primera sesión del Tribunal que sigue al ingreso del expediente a la sección Mesa de Entrada;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1º) Los diversos plazos a que se refiere la Constitución de la República para el estudio de los presupuestos y en su caso de modificaciones presupuestales, se computarán a partir de la primera sesión ordinaria del Cuerpo posterior al ingreso del expediente a la sección Mesa de Entrada;

2º) La repartición anteriormente señalada dará cuenta inmediata del ingreso del

Proyecto de Presupuesto o Modificación Presupuestal a la Dirección General de Secretaría, a fin de que ésta lo ponga en conocimiento del Cuerpo en la primera sesión ordinaria; y

3º) Comuníquese y publíquese.

ORDENANZA Nº 70

SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SANCION DE LOS PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES Y MODIFICACIONES PRESUPUESTALES DE LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES REGULADOS POR ARTICULOS 222 AL 227, 274 INC. 3 Y CONCORDANTES DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

(Aprobada en sesión de 20 de julio de 1994)

VIGENTE salvo Art. 5º DEROGADO POR ORDENANZA Nº 71

Visto: el procedimiento de sanción de los Presupuestos Departamentales y Modificaciones Presupuestales de las Intendencias Municipales, regulados por art. 222 al 227, 274 Inc. 3, y concordantes de la Constitución de la República;

Resultando: 1) que se ha constatado que frecuentemente los Legislativos

Comunales remiten los Proyectos de Presupuesto Departamental o

Modificaciones Presupuestales para el dictamen e informe de este Cuerpo sin tener en cuenta el término de veinte días que el artículo 225 de la Constitución le asigna al mismo para expedirse;

2) que asimismo debe destacarse, que la documentación remitida es muchas veces incompleta, obligando al Tribunal a solicitar información complementaria;

Considerando: 1) que el art. 225 de la Constitución de la República asigna a este Cuerpo el término de veinte días para emitir su dictamen e informe en materia de Presupuestos y Modificaciones Presupuestales de los Gobiernos Departamentales;

2) que lo expresado en el resultando 2), puede hacer necesaria la interrupción del plazo constitucional de conformidad con lo dispuesto por el art.

19 numeral 2 inc. 3 de la Ley 9.515;

Atento: a lo expuesto precedentemente y a lo dispuesto por el art. 211 incs. A y F de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) Los Presupuestos y Modificaciones Presupuestales de los Gobiernos

Departamentales deberán ser remitidos con la suficiente antelación a efectos de que este Cuerpo disponga para su dictamen e informe del término de veinte días asignado por el art. 225 de la Constitución.

2) El plazo de veinte días a que se refiere el precedente numeral, se computará en la forma dispuesta por la Ordenanza Nº 51 de fecha 22 de noviembre de 1972.

3) A la documentación remitida en dicha instancia las Intendencias Municipales deberán anexar la siguiente información:

a) texto de la iniciativa presentada por el Intendente Municipal con constancia expresa de la fecha en que fue recibida por la Junta Departamental.

b) Texto de las normas vigentes que se modifican en esa instancia.

c) Detalle de la votación en general y artículo por artículo en la aprobación previa que realice el Legislativo Comunal.

d) Relación de las modificaciones introducidas por la Junta.

e) Bases de cálculo de las estimaciones de recursos presentadas.

f) Comparativo de recursos y gastos con el presupuesto vigente.

g) Escalafones y sueldos funcionales distribuidos por programa, tanto para funcionarios presupuestados como contratados, con detalle del cálculo de los rubros 0 (Retribuciones de Servicios Personales); 1 (Cargas Legales sobre Servicios Personales) y 7 (Subsidios y otras transferencias).

h) Presentación del presupuesto a nivel de renglón de acuerdo al clasificador por objeto del gasto público vigente a nivel nacional al momento de su formulación.

i) Original y copia de toda la documentación remitida.

Lo establecido en los literales b, c, f, g, h, i, se aplicará en lo pertinente a los presupuestos y modificaciones presupuestales de las Juntas Departamentales.

4) En los casos que no se remita la documentación referida, o que la misma resulte insuficiente este Cuerpo podrá requerir información complementaria, interrumpiéndose el plazo constitucional de conformidad con lo dispuesto en el art. 19 numeral 2 inc. 3 de la Ley Nº 9.515.

5) Si el Tribunal de Cuentas formulare observaciones al Proyecto remitido por la Junta y ésta las aceptase deberá enviar el detalle de las modificaciones realizadas y texto aprobado definitivamente con el anexo de los planillados respectivos, para la consideración de este Tribunal.

Fuentes de las Ordenanzas página web del Tribunal de Cuentas link: <https://www.tcr.gub.uy/normativas.php?cat=28>.

Es todo cuanto tengo para informar.

INFORMS.no. 70. :

Mtnas ; 8 de Agosto .del 2023. .

Srè. I?RESIDENIE DE LA .JUNTĂ DEPĂ?TAMENTAL"DE L VALLEJA .-

Dra..Maria úoèl',Pereiæ. Saravfa. .-"

PRESENTE

De.nüè"stio ãstirna'

ocrnp!em» 20. .!FJFORMAR , .oon reta•ion. to soljcitado:a este":Asësör.

Lëtrăgo por OfiCiò òo". 572/2023 dë,fechă 3.óe julio.2023. , @r cónsulta re8lizadapór.el

Sr. Ed il ,.Dr. Erriesto Ce sar æfen'do : * soöæ. el furid8mento de clex"ec". "hoá"n t/ çesó

,fuëiza"yv""al/i""dez. 'vinculãnte , par 'e/ cl/al .e) Tnúbu"«i dæ."Cuentă .hø:æ uso de. lø pofg"Stæd

"dië "st/spe"nder' õ intermmpir el plaza " 'cõrist/locional "de vainte ,días. .(art. 19 hräl..2y de

la ley 9.515) , ", que :

1.- Sobre el tema que se nos consulta primeramente señalamos que el
pròcedimiento de åanción dé "los Presupuestos Departamentalës "y Moçificaciones"
..Pçesup uestales'del Go`biemo ,D epartamental. ..están. regulado's en" la C'onstitución' de "la
República en lõ6 art..222 ai 227, :y óëmás" normas concordantee vigentés .-

2.-El ,ägX. "225 de nuçsttø Čarta." Magña"dispo"v2 ğUo Al Tnúbunaj. de Cuenta . 'de: .lã.'
Republica cuenta con un plazo de 20 días para pronunciarse , previo a que se
sãncióne el.Presupuesto de lë. Junté Depaĩtamèntal .-

3.- Que el Tribunal de Cuenta en las Ordenanzas nos. 51 y 70 regulo el
:pt'oceldi miento.,.a. .cumpliræe. para sancionar las Pro.su"Éstos Departigmentales. ly

Modificativas, así como el compute de los plazos previstos constitucionalmente .-

4.- Según lo dispuesto en la Ordenanza no. 70 , y relacionado al cómputo del

"piæo-de 20 diãa. ,pævisto.,;constitucionalmente p.aæ dictáMifitar Et. .informar 8obre 'lO)^"
Proyečtds dè.PrëÅupuesto.."D•pañarn0ntal.õ.Mòóï••ś'ot"leS 'el Tnbunal.de Cuenta de a
Republica puede en caso de que no se le remita la documentación necesaria o que la
misma resulte insuficiente , requerir información complementaria, interrumpiendo el plazo
è ofIstituüioña! 'aIT ipa,áFidose. ën lo". dtspüesto en el art, 19 nurfieæ! 2."itc".;3"de la. LÛy. N,!"

9.515.

Fundamenta su posición en que ha constatado que frecuentemente los
Legislativos Comunales remiten los Proyectos de Presupuesto Departamental o
Modificaciones Presupuestales , para su dictamen e informe , sin tener en cuenta el
termino de veinte días previsto en el art. 225 de la Constitución que se le asigna para
expedirse ; y que muchas veces la documentación remitida es incompleta, obligando al
Tribunal a solicitar información complementaria.-

5- Este organismo de contralor fundamenta legalmente el poder suspender el
computo del plazo de 20 días que cuenta constitucionalmente para dictaminar o
informar en los previsto en el art. 19 nral.2 de la Ley 9515 .-

.Djspone. esa .! Ormà " : ,..."ši e: Tíibunal de Cñëft/as,ñ que el presupuesto

*adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere
indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley
de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se
suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que
hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con
anterioridad".-*

6.- Esa norma que fundamenta y le da validez legal a la Ordenanza no. 70 ,del Tribunal de Cuentas , está vigente a nuestro entender en cuanto y en tanto no fue derogada ni expresamente ni tácitamente por el art. 225 de la Constitución de la República vigente , rigiendo en la especie lo establecido en el art. 329 de la Constitución de la Republica que establece : “ *Dec/ázanse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aqui han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a las leyes que expida el Poder Legislativo.*”

Quedando a la orden se des tte .-

Juliá SeíoÉ Pedofli'
AsesoLretrado

Fecha: 04.07.2023

Junta Departamental: Montevideo

ASUNTO

RAE 06/07/2023 - GP - JUNTA DEPARTAMENTAL DE LAVALLEJA - PLANTEAMIENTO DEL SR. EDIL ERNESTO CÉSAR REFERIDO A SOLICITAR A LAS ASESORÍAS LETRADAS DE LOS DIECINUEVE DEPARTAMENTOS SU OPINIÓN SOBRE CUÁL ES EL FUNDAMENTO POR EL CUAL EL TRIBUNAL DE CUENTAS SUSPENDE O INTERRUMPE EL PLAZO CONSTITUCIONAL DE 20 DÍAS QUE SE LE OTORGA PARA INFORMAR RESPECTO AL TRATAMIENTO DEL PROYECTO

! 'DBPRPSUI11ESTOQLINQUENAL..

i: ass

.ÚYEÚA

Tipd

EXPEYIENTE'LEGI3LATIVO

Solicitante

La presente impresión del expediente administrativo que se agrega se rige por lo dispuesto en la normativa siguiente: Art. 129 de la ley 16002, Art. 694 a 697 de la ley 16736, art. 25 de la ley 17.243; y decretos 55/998, 83/001 y Decreto reglamentario el uso de la firma digital de fecha 17/09/2003.-

TEXTO

Respecto a la consulta formulada por la Junta Departamental de Lavalleja y que surge de Oficio N.º 573/2023, adjunto en actuaci6n N.º 1, se informa:

- El artículo 225, inciso segundo, de la Constituci6n de la Repùblica, establece que el Tribunal de Cuentas debe pronunciarse en un plazo de veinte días sobre el presupuesto Departamental.
- El artículo 19 numeral 2º inciso tercero de la Ley 9.515, “Ley Orgánica Municipal”, establece que: “Si el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad.”
- Respecto a la vigencia del artículo 19 numeral 2º inciso tercero de la Ley 9.515, la obra de Daniel Hugo Martins, “El Gobierno y la Administraci6n de los Departamentos”, en su Tomo II, Primera Parte, Capítulo XII “La Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales”[1], se plantea la interrogante “¿La ley N° 9515, de 28 de octubre de 1935, est vigente luego de las reformas de la Constituci6n?”. Al respecto, la respuesta es la siguiente: “Para las disposiciones constitucionales, se aplica lo dispuesto en el art. 329 de la Constituci6n: “Decláranse en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constituci6n...” [...] Para las disposiciones legales se aplica el C6digo Civil, sancionado por ley N° 16.603, de 19 de octubre de 1994, cuyo artículo 9 y 10 establecen: “Las leyes no pueden ser derogadas, sino por otras leyes...La derogaci6n de las leyes puede ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogaci6n tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley. La derogaci6n de una ley puede ser total o parcial.” El autor en la obra citada concluye “En consecuencia, salvo aquellas normas que sean contrarias al texto de la Constituci6n prebiscitado en 1996 o a las leyes posteriores al 10 de octubre de 1935, la Ley Orgánica Municipal se mantiene vigente”.
- Al respecto, se entiende que la facultad del Tribunal de suspender el plazo de veinte días hasta recibir la informaci6n solicitada, establecido en el inciso tercero del numeral 2 del artículo 19 de la ley 9.515, no se opone, directa ni indirectamente, al artículo 225 de la Constituci6n, sino que se trata de una regulaci6n adicional y complementaria. De hecho, el mismo artículo 19, numeral 2 de la ley, establece el plazo de 20 días para el Tribunal, en su inciso segundo, y en concordancia con el texto constitucional.

.Sin más: que: inf6rrnar,..pase a la Aseso@ Letrada.-

	Expediente Nro. 2023-98-02-001281 Actuación 4	Oficina: SERVICIO DE JURIDICA Fecha Recibido: 12/07/2023 Estado: Cursado
--	--	---

Firmado digitalmente por Cintia Caballero el 12/07/2023.
Firmado digitalmente por Julio Battabui el 12/07/2023.



JUNTA DEPARTAMENTAL DE SALTO



Salto, 30 de agosto de 2023

INFORME DE ASESORIA JURIDICA

VISTO: El asunto N° 218 de fecha 04 de julio de 2023.- Junta Departamental de Lavalleja, P/OF. N° 573/23, remite planteamiento del Sr. Édil Ernesto Cesar, referido a potestad del Tribunal de Cuentas de suspender el plazo de veinte días para informar respecto al tratamiento del proyecto de presupuesto quinquenal.

ATENTO: a ello, se evacua consulta:

De acuerdo al **núm. 20 del art. 85 de la Constitución de la Republica**, el órgano legitimado para interpretar la constitución es la Asamblea General.

En el caso que nos convoca, el **inc. 2 del art. 225, de la Constitución de la Republica (plazo de 20 días del Tribunal de Cuentas)**.

Por lo tanto, si no hay interpretación del cómputo del plazo por parte de la Asamblea General, no lo puede hacer el Tribunal de Cuentas.

Doctrina:

Gustavo Rodríguez Villalba, Libro **"La potestad Tributaria de los Gobiernos Departamentales"**, 1ro. de diciembre de 1998.

Capítulo VI, Ejercicio de la Potestad Tributaria de los Gobiernos Departamentales, I. Procedimientos de creación de recursos, punto 58. Control externo, 1er. párrafo, **pag. 110.**

El Tribunal de Cuentas "Cuenta para ello con un plazo de 20 días no susceptibles de prórroga, interrupción o suspensión, dentro del cual puede formular las observaciones que considere pertinente."

Es cuanto tengo que expresar.

Mr Fabricio Figueroa Cuello