

## 16. ESTRUCTURA DEL ESTADO

### Introducción

Este tema es tanto objeto de estudio por parte del Derecho Constitucional como del Derecho Internacional. Atiende, sobre todo, a la distribución espacial del poder.

Refiere a la visión del Estado desde un punto de vista estático, por oposición del dinámico, el cual se abordará al analizar los fines, funciones y cometidos del Estado.

La doctrina se ha pronunciado sobre este tema a través de diversas obras. Barbagelata (1974), por ejemplo, explica que la estructura del Estado no refiere únicamente a la organización interna sino, además, a las relaciones que los Estados generan entre sí.

### Formas de Estado

¿Qué formas de estructura de Estado encontramos?

Conocemos Estados unitarios y también distintas formas de uniones de Estados. Actualmente, la más representativa actualmente es el sistema federal.

Autores como Jellinek (1954) o Biscaretti (1973) sistematizaron las modalidades que pueden asumir las uniones de Estados.

Biscaretti (1973) las clasificó indicando que existen cuatro tipos; algunas de ellas son uniones de derecho internacional y otras de derecho nacional.

#### A. Uniones simples e institucionales

Las uniones simples se encuentran reguladas jurídicamente pero no dan lugar al nacimiento de entidades distintas a los Estados que integran la unión. En la época moderna —explica Biscaretti (1973)— aparecieron constituidas generalmente en la comunidad internacional y dieron lugar a las alianzas, protectorados internacionales y uniones de tutela

- Las alianzas eran acuerdos jurídicos con determinados fines. Existieron en el pasado.
- Los protectorados internacionales han sido una forma históricamente utilizada. Biscaretti (1973) refiere a esta modalidad como una relación contractual entre los Estados. Por medio de ese pacto, un Estado protector se compromete a defender a otro de los ataques que pudiera sufrir. Por su parte, el Estado protegido debe obediencia y generalmente, ciertos tributos al Estado protector. Desde el punto de vista político, existe una dependencia del Estado protegido frente al Estado protector. Biscaretti (1973) diferencia el protectorado de las formas de colonización y explica que en estas últimas no hay Estado protector y Estado protegido sino Estado dominante y Estado sometido. Además, la voluntad del Estado sometido es prácticamente anulada. En el caso del protectorado, en la práctica, la injerencia del Estado protector tiende a invadir también el ámbito interno del Estado protegido. Esta forma ha caído en desuso. Un ejemplo referenciado por el autor es el caso de Francia, que celebró un protectorado a favor de Marruecos, el cual se prolongó hasta 1956.

– Las uniones de tutela surgen, según expresa Biscaretti (1973), de un mandato que un ente internacional confiere a uno o más Estados respecto de un Estado o territorio, citándose como ejemplo el Pacto del año 1919, que contenía mandatos de este tipo.

Las uniones institucionales se dividen en generales y particulares (Biscaretti, 1973).

– Las uniones generales presentan intereses limitados a determinados fines, por ejemplo, la ONU, que persigue el fin específico de la colaboración pacífica.

– Las uniones particulares comprenden una unión cerrada, es decir que no pueden participar más que algunos Estados determinados. Biscaretti (1973) subdivide esta modalidad en formas clásicas y contemporáneas.

Son uniones clásicas:

– Las confederaciones (serán explicadas en el próximo punto).

– Las uniones monárquicas, donde existía un mismo monarca para todos los Estados. Esta situación se verifica tanto en las Uniones Reales como en las Personales, que deben su existencia a la persona física del monarca. En este caso, los Estados que integren la Unión, mantienen su independencia. Sin embargo, la unión personal deriva de acontecimientos accidentales (como ser la sucesión del trono, donde llegaba a coincidir en una misma persona física la titularidad de dos Coronas). Mientras que en el caso de la unión real hay un lazo consensual entre varios Estados.

– Los protectorados coloniales eran el caso de los Estados protectores que protegían a otro Estado, generalmente indígena. Es un Estado que internacionalmente no tiene personalidad, es *nullius*, conforme explica Biscaretti (1973).

Las uniones contemporáneas son para Biscaretti (1973):

– Los Estados federales (al igual que las confederaciones serán explicadas en el próximo punto)

– Las uniones regionales, que suponen una unión por tratarse de Estados contiguos, y son uniones en pie de igualdad. Un ejemplo sería la OEA.

– Las uniones supranacionales, que están dotadas de un ordenamiento jurídico propio, que no se apoya en la coordinación de los Estados participantes sino más bien en su subordinación al nuevo ente. Tienen algunas particularidades: siempre hay una asamblea que formula normas y puede obligar a sus miembros al cumplimiento de las resoluciones.

– Las uniones *sui generis* aluden a uniones residuales que han quedado sin poder ser enmarcadas en un sistema u otro, y generalmente derivan de la época colonial.

#### B. Uniones abiertas y cerradas o generales y particulares.

Biscaretti (1973) explica que el criterio para esta clasificación es según puedan participar en la unión todos los Estados o que se reserven la posibilidad de exclusión de algún Estado.

#### C. Uniones paritarias y no paritarias.

Siguiendo a Biscaretti (1973), en las uniones paritarias los Estados participantes se encuentran todos en un plano de igualdad jurídica, mientras que las uniones no

paritarias implican que un Estado está en situación de supremacía sobre el o los demás que integren la unión.

#### D. Uniones internacionales, no internacionales y estatales.

Según la unión se presente como sector particular del orden internacional, o como organismo interestatal, o propiamente estatal. La clasificación de uniones no internacionales ha sido de poco recibo. La mayoría de los autores acepta a las uniones como internacionales o estatales.

Jellinek (1954), seguido por Barbagelata (1974) y Korzeniak (2008), entre otros, dividió lo que se llamó uniones aparentes y uniones en sentido jurídico

– Uniones aparentes. Este tipo de uniones se produce en aquellos casos donde un territorio está ligado a un Estado en forma permanente, o cuando un Estado independiente es gobernado por la misma persona física que es titular de Gobierno de otro Estado.

El primer tipo de unión aparente es lo que Jellinek llama «Estados federativos en formación» y cita como ejemplo las colonias británicas que se unieron entre sí con su metrópoli inglesa, dando lugar a lo que hoy llamamos Commonwealth.

La segunda variedad de unión aparente que define Jellinek es la unión personal. Se da cada vez que por circunstancias accidentales dos o más Estados se encuentran gobernados por la misma persona física, sin perjuicio de conservar cada Estado, su independencia y soberanía.

– Uniones en sentido jurídico Implicaban la existencia de lazos más estrechos entre los Estados.

El modelo más representativo es el Estado federal. Se rige por una Constitución para toda la Unión (Constitución Federal) y por Constituciones estatales para cada uno de los Estados miembros o Estados parte, todo lo cual varía según el país de que se trate: se hablará de provincias en Argentina, de cantones en Suiza, de Estados en Estados Unidos. Otros ejemplos actuales de Estados Federales son Brasil, México y Venezuela.

Además, Jellinek (1954) distinguió como otra forma de unión «en sentido jurídico» la confederación de Estados

Tal como expresa Barbagelata (1974), la confederación no disminuye la soberanía de los Estados confederados. Ellos siguen siendo soberanos y prueba de ello es el derecho de secesión, es decir, el derecho de separarse o apartarse voluntariamente de la confederación.

Las confederaciones son generalmente un anticipo o antesala a la composición de Estados federales; un caso claro lo constituye Estados Unidos.

Como explica Korzeniak (2008), en el sistema confederativo es importante la finalidad del acuerdo. No lo celebran simplemente para tener una unión formal sino que hay uno o varios fines específicos, como la defensa común de las soberanías y los fines comerciales, entre otros. Pero no basta con celebrar un acuerdo. El autor precitado explica que se debe crear un órgano que sea común a los Estados que integren la confederación. Tradicionalmente, en Europa fue llamado dieta, que se encarga dirigir la consecución de un fin o fines comunes.

Seguendo a Korzeniak (2008), la regulación de este órgano y la consecución de los fines deben regirse por el tratado celebrado entre los Estados parte de la confederación. O sea, a diferencia de lo que ocurre en un Estado federal, donde hay una Constitución común a todos los Estados parte (más allá de las Constituciones particulares que rijan a cada Estado o provincia), en el caso de la confederación el marco jurídico es un tratado.

En el caso del sistema federal se da nacimiento a un nuevo Estado (el Estado federal o central), mientras que en la confederación esto no sucede, sino que apenas nace un órgano común a los Estados parte.

Entonces, el Estado federal, al regirse por una Constitución, y por ser la Constitución un conjunto de normas de derecho interno, se trata de una unión de Estados de derecho interno. Mientras que la confederación, al regirse por un tratado, y por ser el tratado una fuente de derecho internacional, se trata de una unión de Estados de derecho internacional, tal como afirma Jellinek (1954).

### ¿Dónde radica la soberanía en el Estado federal? ¿Y en una confederación?

En la confederación, al no nacer un Estado nuevo queda claro que la soberanía radica en cada uno de los Estados miembros o parte.

Sin embargo, en un sistema federal el planteo adquiere otra relevancia.

Tal como expresa Barbagelata (1974) se ha discutido si el Estado federal es estrictamente un Estado; en caso afirmativo, también se ha discutido si es un Estado que coexiste con los Estados miembros, y dónde radica la soberanía en el sistema federal.

En doctrina se han manejado varias soluciones, las que han sido explicadas por Barbagelata (1974):

#### A. Teoría de la cosoberanía.

En esta posición, explica el autor, el Estado federal y los Estados miembros compartirían su soberanía. En ciertos aspectos forman un todo, y en otros aspectos actúan con independencia.

Al realizarse el Pacto Federal, los Estados particulares abandonan una parte de su soberanía en beneficio del Estado federal. Como consecuencia, los Estados particulares y el Estado federal estarían en plano de igualdad, porque cada uno ejercería sus competencias. No habría una jerarquía entre ellos.

#### B. Teoría de la nulificación.

Como explica Barbagelata (1974), esta teoría fue expuesta por Calhoun en un discurso sobre la Constitución de Estados Unidos y parte de una concepción especial de los orígenes del Estado federal. Se funda en que la soberanía es un atributo esencial del Estado, y en el carácter indivisible de esta.

En un Estado compuesto por varios Estados, expresa Barbagelata (1974), la soberanía no puede pertenecer simultáneamente al Estado federal o central y a los Estados miembros, por su calidad de única e indivisible. Entonces, debe radicar en el Estado federal o en los Estados miembros, pero nunca en ambos a la vez. El autor explica que

si la soberanía radica en el Estado central se está ante un Estado unitario y si radica en los Estados miembros se está ante una confederación.

#### C. Teoría de la coparticipación.

Explica Barbagelata (1974) que esta teoría fue expuesta en Suiza por Borel y también en Francia por Lefure. En esta teoría la soberanía es una condición esencial de la existencia del Estado. Como supone la capacidad de autodeterminarse, esta posición doctrinaria sostiene que la soberanía radica en el Estado central. Ello se debería a que en el Estado central radica la posibilidad de fijarse las competencias para actuar.

#### D. Posición de Duguit.

La posición de Duguit, explicada por Barbagelata (1974), refiere al Estado como un hecho resultante del proceso social de diferenciación entre dos grupos: una diferenciación entre gobernantes y gobernados. En el Estado federal existen dos grupos de gobernantes: los del Estado central y de los Estados miembros. Explica Barbagelata (1974) sobre esta posición que la estructura del sistema federal podrá cambiar si hay una voluntad conjunta por parte de ambos grupos de gobernantes. Entonces, expresa el autor, la voluntad de los gobernantes del Estado central no puede, por sí sola, cambiar la estructura del Estado. Allí está la diferencia entre el Estado federal y el Estado unitario con régimen de descentralización territorial autonómica. En este último —dice Barbagelata (1974)— el Estado puede modificarse sin la voluntad de las entidades territoriales, mientras que en el Estado federal es necesaria la voluntad de los Estados miembros en conjunto con el Estado central.

#### E. Posición de Jellinek (1954).

Barbagelata (1974) explica la posición de Jellinek (1954) y Laband, en la cual el Estado federal es un Estado soberano formado por Estados miembros que se hallan ligados entre sí, formando una unidad política, donde solo el poder central es soberano.

#### F. Posición de Kelsen (1934).

Explica Barbagelata (1974) que desde esta posición en el sistema federal existe la Constitución federal y las Constituciones de los Estados parte. Y ambas estarían, según Kelsen, en el mismo nivel jerárquico, no existiendo supremacía de una sobre la otra. Para este autor, tanto la Constitución federal como las Constituciones de los Estados miembros constituyen «órdenes jurídicos parciales»: la Constitución federal es orden jurídico parcial en razón de materia (determinadas materias le fueron delegadas), mientras que las Constituciones de los Estados partes pertenecen al orden jurídico parcial en razón de validez territorial (normas aplicables dentro de ese territorio). Asimismo, según Kelsen (1934), habría un tercer tipo de Constitución perteneciente al «orden jurídico total», integrada por reglas exclusivas para regular la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados parte. Esas reglas se encontrarían dispersas en la Constitución federal y en las Constituciones de los Estados parte. Pero se trata para Kelsen (1934), según explica Barbagelata (1974), de reglas positivas y escritas. Entonces, uniendo todas esas reglas, tiene lugar lo que él llamó «Constitución total», que se encuentra en un plano jerárquico superior a las otras dos Constituciones. En ella radicaría para Kelsen (1934) la soberanía del sistema federal.

Kelsen (1934) sostiene que entre la Constitución federal y las Constituciones estatales se produce una relación de coordinación. Pero ambas están subordinadas a la Constitución total.

### Estado unitario

El Estado unitario se define por oposición a la unión de Estados, específicamente por oposición al sistema federal.

Este punto será desarrollado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

### Organizaciones internacionales mundiales y regionales

Tal como expresa Korzeniak (2008), cuando nos referimos al Mercosur, la ONU, la OEA o la Unión Europea se trata de uniones del derecho internacional, no del derecho interno. Por tanto, se rigen por tratados, no dan nacimiento a un Estado.

Y más allá del documento que da nacimiento a estas organizaciones sea una Carta, no debe interpretarse, en estos casos, como sinónimo de Constitución. Por eso se podría asimilar este tipo de organizaciones a confederaciones modernas.

Esto nos lleva a hablar del derecho comunitario, que es una rama del derecho público que ha nacido y se ha desarrollado en Europa desde la década del 50.

Correa (1995) lo define como la rama del derecho público que regula las relaciones de Estados que, por pertenecer a una unidad geográfica determinada, tienen intereses políticos y económicos comunes.

En América Latina, la mayoría de las Constituciones prevé disposiciones que favorecen la integración regional. La doctrina uruguaya se ha pronunciado en favor de la tesis que el Mercosur constituye una forma concreta de dar cumplimiento a la Constitución uruguaya (artículo 6).

La experiencia de la Unión Europea, antes Comunidad Económica Europea, generó el nacimiento del derecho comunitario, que se caracteriza por:

- a) El efecto directo de las normas del derecho comunitario, que supone la aptitud de crear directamente situaciones jurídicas subjetivas.
- b) La primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno de cualquier rango.
- c) La responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares como consecuencia de la violación del derecho comunitario.

El Mercosur no es una entidad supranacional -como sí lo es la Unión Europea-, sino que se trata de una entidad internacional intergubernamental, con personería jurídica de derecho internacional. Como consecuencia, el Mercosur no crea plenamente un derecho comunitario de aplicación directa e inmediata sobre los Estados parte ni tiene un Tribunal de Justicia que resuelva los conflictos entre los Estados, sino que hasta hoy solo hay un procedimiento de Solución de Controversias que termina con un laudo arbitral. Tal como expresa Correa (1995), el Mercosur no tiene órganos comunitarios supranacionales cuyas decisiones se impongan obligatoriamente en forma directa a los Estados parte.

Si comparamos las normas internacionales y el derecho interno, Risso (2005), en concordancia con Sayagués (1988), explica que encontramos las siguientes variantes:

1. Doctrina de la transformación, según la cual el Estado cumple con los requisitos constitucionales para la elaboración de tratados, pero requiere además una decisión por parte del Estado para adoptar o incorporar la norma de carácter internacional al derecho interno.
2. Doctrina de la bivalencia, según la cual un tratado perfeccionado y elaborado siguiendo las normas constitucionales ya forma parte del derecho interno.
3. Doctrina de la constitucionalización, por la cual se otorga rango constitucional a los tratados internacionales.

En el caso de la Constitución uruguaya, los tratados tienen rango infra constitucional.

### Bibliografía básica

- Barrbagelata, A. (1974). Teoría del Estado. Montevideo: FCU.
- Korzeniak, J. (2008). Primer Curso de derecho público- Derecho constitucional. Montevideo: FCU.
- Risso, M. (2005). Derecho constitucional. Montevideo: FCU.

### Bibliografía recomendada

- Biasco, E. (1996). Federalismo y Mercosur: adaptación de las constituciones al MERCOSUR. Montevideo: FCU.
- Biscaretti, P. (1973). Derecho Constitucional. Madrid: Editorial Tecnos.
- Correa, R. (1995). La primacía del derecho comunitario sobre la Constitución de los Estados miembros. Montevideo: Adolfo Albanell Martino.
- Correa, R. (1999). La Constitución uruguaya y el Mercosur. Montevideo: Eduardo Albanell Martino, Adolfo Albanell Martino.
- Correa, R. (2005). Los órganos del Mercosur: hacia la conformación de un parlamento común. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Jellinek, G. (1954). Teoría General del Estado. Buenos Aires: Editorial Albatros.
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (1943). El federalista o la nueva constitución. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1934). Teoría General del Estado. Buenos Aires.
- La Pégola, A. (1994). Los nuevos senderos del federalismo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Luiza, P. (2000). Las constituciones nacionales y los procesos de integración económica regional. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Ruiz Díaz, R. (1999). La integración y las constituciones nacionales de los Estados parte del Mercosur. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer. La estructura del Estado y sus transformaciones (1987). Seminario, Montevideo.



## Ejercicios

A. Múltiple opción: indique la opción correcta.

1. Biscaretti (1973) clasifica las uniones de Estado en:
  - a) Simples e institucionales.
  - b) Simples y cerradas.
  - c) Simples e internacionales.
  
2. Jellinek (1954) clasifica las uniones de Estado en:
  - a) Aparentes y personales.
  - b) Estados federativos en formación y confederaciones.
  - c) Aparentes y en sentido jurídico.
  
3. En la teoría de la cosoberanía:
  - a) Los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía.
  - b) Cada Estado parte conserva plenamente su soberanía.
  - c) La soberanía radica en el Estado central.
  
4. En la teoría de Kelsen (1934) la soberanía radica:
  - a) En el Estado central.
  - b) En la Constitución total.
  - c) En la Constitución federal.
  
5. La teoría de la coparticipación supone:
  - a) El no reconocimiento de los Estados parte en sentido estricto.
  - b) La anuencia de los gobernantes de cada Estado parte y los gobernantes del Estado federal para cambiar la estructura del Estado.
  - c) Ni a) ni b) son correctas.
  
6. El régimen federativo y confederativo:
  - a) Son sinónimos.
  - b) Difieren en el marco jurídico que los regula.
  - c) En ambos regímenes la soberanía radica en cada Estado parte.

## 17. URUGUAY COMO ESTADO UNITARIO

### Marco general

Tal como expresa Korzeniak (2008), el Estado unitario se define por oposición a la unión de Estados, específicamente por oposición al sistema federal.

En el caso de Uruguay no tenemos varios estados miembros, sino varias porciones de territorio, los departamentos, con cierto grado de descentralización.

Entonces, en un Estado unitario no hay varias Constituciones como sucede en sistemas federales. En Argentina hay provincias, en Estados Unidos o México hay Estados cada uno con su propia Constitución, además de la Constitución federal.

### Características de la autonomía departamental o descentralización departamental

Explica Cagnoni (2006) que la autonomía departamental tiene sus propios caracteres:

- Califica una forma de Estado: nuestra estructura de Estado es unitaria con una fuerte descentralización.
- El territorio es elemento integrante, junto con la población, del Gobierno departamental, con atribuciones jurídicas determinadas.
- Al referir a autonomía departamental estamos aludiendo a Gobiernos que ejercen función legislativa en materia propia dentro del departamento. En cambio, no ejercen función jurisdiccional, la que queda reservada Gobierno central.
- El Gobierno departamental posee potestad tributaria y expropiatoria.

### La descentralización en Uruguay

En primer lugar debemos conceptualizar la descentralización. Descentralizar implica quitar poder del centro. Korzeniak (2008) nos indica que refiere a dos ideas: por un lado, supone un desplazamiento de competencias del Gobierno central a los órganos departamentales y, por otro lado, los órganos que adquieren estas competencias no se encuentran sometidos jerárquicamente al Gobierno central sino a determinados controles.

Al considerar la estructura del Estado y, en particular, la distribución espacial del poder dentro del territorio, vamos a referirnos particularmente a la descentralización territorial.

Distinguimos la existencia de un sistema central (Gobierno nacional) y un sistema descentralizado (Gobiernos Departamentales). La relación entre ambos es de control, lo cual se manifiesta a través de artículos como el 300, 301 y 303 de la Constitución.

Debemos diferenciar este tipo de descentralización de la descentralización por servicios.

### Distribución de competencias entre los órganos nacionales, departamentales y locales

El sistema uruguayo de descentralización territorial determina una distribución de competencias por materia entre los órganos centrales, departamentales y locales que, en parte, lleva a cabo la propia Constitución (artículos 262, 273, 275 y 288) y en parte queda librado a la ley.

La Constitución establece como principio que a cada Gobierno departamental le compete el gobierno y administración de su departamento, sin perjuicio de dos excepciones:

- Los servicios de seguridad pública<sup>41</sup>;
- Todo aquello que la Carta atribuya a órganos nacionales;
- Los cometidos que la Norma fundamental prevé que se presten a través de entes autónomos y servicios descentralizados. Cabe diferenciar la organización de los entes autónomos y servicios descentralizados de lo que será la concreción de acuerdos con ellos, tal como señala Cagnoni (2006). Los Gobiernos departamentales podrán concretar acuerdos con el Gobierno central, los entes autónomos y descentralizados. Pero esta facultad alude expresamente a los acuerdos o convenios (artículo 262), no a la posibilidad de que un Gobierno departamental organice, por ejemplo, un ente autónomo o servicio descentralizado a nivel departamental;
- La materia reservada por la Constitución a la ley.

Pero la Constitución no termina de hacer el deslinde sino que remite para ello a la ley nacional.

En la materia departamental está involucrado el interés departamental, lo que no es fácil de determinar porque sobre un mismo asunto puede existir tanto interés nacional como departamental. Se trata de un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido va variando según el tiempo y las circunstancias.

De todos modos pueden delinearse determinados principios:

- La ley nacional no tiene mayor jerarquía que la ley departamental;
- La ley nacional y la departamental tienen distintos ámbito de competencia;
- No se puede regular por ley departamental lo que la Constitución atribuye a la ley nacional ni a la inversa;
- Una ley nacional que invada el ámbito de competencia departamental, no solo no tendrá superioridad alguna, sino que resultará radicalmente contraria a la Constitución y será lesiva de la autonomía del departamento;
- Aquellas antinomias que se plantean cuando la Constitución no ha hecho reserva ni a la ley nacional, ni a la ley departamental, se resolverán por aplicación del principio de la primacía de la norma nacional.

---

<sup>41</sup> No existe policía departamental. Las Jefaturas de Policía en los departamentos son órganos dependientes del Estado Central (Ministerio del Interior). Lo señalado justifica lo previsto por el artículo 306 de la Constitución.

La definición entre toda antinomia entre la ley nacional y la departamental –en cuanto resuelve la desaplicación de un acto legislativo- necesita la previa declaración de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia.

También se puede reeditar en el ámbito departamental la clasificación de cometidos analizada en el ámbito nacional.

Serán cometidos esenciales: la policía de edificación, de tránsito en caminos no nacionales, actividad financiera. Serán servicios públicos: el alumbrado, el transporte colectivo local en líneas regulares, la recolección de residuos, la inhumación de cadáveres. Constituirán cometidos sociales: la prestación de servicios de bibliotecas, museos, espectáculos públicos. Configurarán actividad privada: explotación de hoteles, casinos.

En cuanto a la materia local o municipal, la Constitución no brinda una definición pero lo que está en juego es el interés municipal o local.

Conforme la Carta, es la ley nacional la que delimita la materia departamental y la municipal o local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 288 de la Constitución.

La materia departamental es ejercida por los órganos departamentales (Junta Departamental e Intendencia) y la municipal por las autoridades locales.

### Evolución histórica

Siguiendo a Cagnoni (2006) cabe recordar que la autonomía departamental ha variado en su alcance a lo largo de la historia constitucional.

En 1830, nuestro Estado era centralizado.

Con la Constitución de 1918 surge la descentralización y la potestad tributaria a nivel departamental.

Dado los problemas que la superposición tributaria trajo, en la Constitución de 1934 la autonomía departamental, particularmente en lo que refiere a la potestad tributaria, fue restringida.

La misma posición se mantuvo en la Constitución de 1942.

Recién en la reforma de 1952 se restableció la amplia potestad tributaria departamental.

La Constitución de 1967, básicamente, vuelve a remitir a la organización prevista en las Constituciones de 1934 y 1942.

### Organización del Gobierno departamental: Junta Departamental e Intendencia

La Junta Departamental es un órgano pluripersonal que se compone de 31 miembros (ediles) y de acuerdo con el artículo 273 de la Carta tiene funciones legislativa y de control (previstas en los artículos 284 a 286).

El órgano jerarca Intendencia es un órgano unipersonal (constituido por un solo cargo: intendente). Conforme al artículo 268 de la Constitución el intendente es elegido con 4 suplentes. Surge del citado artículo que una vez agotados los suplentes, si la vacancia es temporal, asumirá el presidente de la Junta Departamental. En tanto, si la vacancia es definitiva, la propia Junta Departamental nombrará al nuevo Intendente. Sus

funciones son las de gobierno y administración del departamento (artículos 274 y 275 de la Constitución).

Otro órgano reconocido constitucionalmente es el Congreso de Intendentes. Como señala Cagnoni (2006), es recogido en el inciso final del artículo 262 de la Constitución.

El origen histórico de este órgano nos remite a la década del 40, donde los Intendentes se reunían informalmente a los efectos de encontrar soluciones comunes a problemas comunes. Sus cometidos derivan del propio inciso final del artículo 262 y del literal b) del artículo 230 de la Carta.

Las autoridades locales son reconocidas en los artículos 287 y 288 de la Constitución.

La materia local alcanza a zonas geográficas de menor extensión que la zona departamental.

Según el artículo 287 de la Constitución, las autoridades locales pueden ser unipersonales o pluripersonales.

Las autoridades pluripersonales son denominadas por la Constitución: Juntas Locales.

Conforme el artículo 262 de la Constitución, las Juntas Departamentales, a propuesta del Intendente (numeral 9 del artículo 273), pueden crear Juntas Locales.

El Intendente es quien designa a los miembros de las Juntas Locales con anuencia de la Junta Departamental (numeral 8 del artículo 275 de la Constitución).

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución establece:

«La ley nacional determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno departamental, ampliar las facultades de gestión de aquellas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas».

Las denominadas Juntas Locales Autónomas, conforme surge de la disposición citada, son aquellas Juntas que adquieren, por vía legislativa, determinadas facultades de gestión ampliadas, y obtienen un grado de desconcentración que roza la descentralización.

En cuanto a su competencia, ninguna de las que sean constitucionalmente atribuidas a la Intendencia o a la Junta Departamental podrán ser transferida por ley a otro órgano.

Es decir, las Juntas Locales Autónomas tendrán y ejercerán su autonomía dentro de este límite.

Las Juntas Locales Autónomas podrán ser electivas o no electivas.

Esta temática ha sido desarrollada a nivel legislativo por la Ley Nº 18.567 modificativas y complementarias.

## Límites a la autonomía departamental

Respecto a los controles que limitan la autonomía departamental, Cagnoni (2006) señala que el Tribunal de Cuentas interviene preventivamente en el presupuesto, en la obtención de recursos extraordinarios, en la inversión de superávit de la gestión, etc. Asimismo, manifiesta que la Corte Electoral es juez de las elecciones y de los actos de referéndum.

El autor expresa también que la Suprema Corte de Justicia controla la constitucionalidad de los decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción (artículo 260 de la Constitución).

Los tribunales y jueces competentes pueden declarar la responsabilidad de los Gobiernos departamentales en aplicación del artículo 24 de la Carta o condenar a reparar a consecuencia de un acto administrativo de sus órganos declarado nulo por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (artículo 312 de la Constitución).

También ya hemos referido a otros controles específicos de la actividad departamental: artículos 300, 301 y 303 de la Constitución.

Cagnoni (2006) refiere, también, a la hipótesis de contiendas de competencia fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos departamentales, los entes autónomos y los servicios descentralizados; en las suscitadas entre uno y otro de estos órganos, así como en las que se produzcan entre los miembros de las Juntas Departamentales; siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano, respecto de las que entenderá el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si la contienda se fundara en la Constitución, entenderá la Suprema Corte de Justicia.

Por último, cabe señalar que también existe un mecanismo para la defensa de la autonomía departamental, esto es, para que otros órganos no invadan lo que es propio del departamento (artículo 283 de la Constitución).