

LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL URUGUAY EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997 *

Augusto Durán Martínez

*Catedrático de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República
y en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.
Decano Emérito de la Facultad de Derecho
de la Universidad Católica del Uruguay.*

- | -

1. La expresión *políticas de descentralización* aparece por primera vez en una Constitución oriental en los artículos 50 y 230 de la Constitución de 1967, en la redacción dada por la enmienda de 1997.

También se relacionan con nuestro tema los cambios introducidos en la misma reforma a los artículos 214 y 298 de la Constitución, así como el literal X de las Disposiciones Transitorias y Especiales incorporado en esa oportunidad, aunque no se emplea en esas disposiciones la terminología *políticas de descentralización*.

2. Comenzaré el estudio por el artículo 50 para referirme luego a las otras disposiciones.

- II -

1. El artículo 50, en la parte que interesa a estos efectos, establece: “... el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”

2. Con precisión ESTEVA GALLICCHIO, al comentar este texto, expresa que “la Constitución individualiza al sujeto -el Estado-, la acción o mandato de hacer -impulsará-, el objeto -políticas de descentralización- y las finalidades -de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.”¹

Analizaré este texto siguiendo ese esquema.

3. El artículo refiere al *Estado*.

Sabido es que la Constitución emplea el término *Estado* en diversos sentidos. En este caso, parece claro que el término está tomado en el sentido de Estado-aparato en su acepción estricta, es decir, para referirse a la persona jurídica pública estatal mayor. Una interpretación contextual de este artículo 50, coordinado con el inciso 5 del artículo 230 de la Constitución, impone esta solución.²

El sujeto aludido por el inciso final del artículo 50 es, pues, la persona jurídica pública estatal mayor, la que actuará por medio de sus órganos competentes.

* Exposición formulada el 30 de agosto de 2007, en Montevideo, en el Palacio Legislativo, en el marco de la Jornada “El proceso de descentralización del poder público en la República Oriental del Uruguay y en el Reino de España. La experiencia de dos Naciones”, organizada por el Parlamanto de la República Oriental del Uruguay y la Fundación Manuel GIMÉNEZ ABAD.

¹ ESTEVA GALLICCHIO, E. “Las políticas de descentralización (arts. 50, 230 inc. 5, 298 num. 2 y D.T. y E.X)”, en V.V.A.A. *Reforma Constitucional 1997*. Universidad Católica del Uruguay/ Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político - Serie Congresos y Conferencias N° 16, p. 110.

4. La acción cometida por la Constitución al sujeto indicado es *impulsar*. “Impulsará”, es concretamente el término empleado.

El Diccionario de la Real Academia Española define *impulsar* como *impeler*³; y define *impeler* como *dar empuje para producir movimiento, incitar, estimular*.⁴

Lo expuesto lleva a enmarcar la actividad del Estado aquí prevista en el ámbito del fomento.⁵

Es decir, el Estado actúa excitando, promoviendo, alentando la actividad de otros, no imponiendo.⁶ Esos otros pueden ser particulares u organismos estatales. Cuando los destinatarios de ese impulso son los particulares, no se puede comprometer la libertad; cuando los destinatarios son órganos u organismos estatales, no se puede comprometer sus respectivas competencias.

5. El objeto de ese impulso, como se ha visto, son las *políticas de descentralización*.

ESTEVA GALLICCHIO ha expresado con acierto que el término *políticas* está tomado en el sentido de orientaciones o directivas que rigen una actividad.⁷

² ESTEVA GALLICCHIO, E. *Las políticas ...*, loc. cit., p. 110; DURÁN MARTÍNEZ, A., “Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva de la reforma constitucional de 1997”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Público*, Montevideo, vol. I, p. 300.

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Vigésima segunda edición. Espasa Calpe S.A., Buenos Aires, 2002, t. II, p. 1257.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario ..., t. II, p. 1252.

⁵ CORREA FREINTAS, R./ VÁZQUEZ, C., *La reforma constitucional de 1997*. F.C.U., Montevideo, 1997, p. 118.

⁶ DURÁN MARTÍNEZ, A., *Casos de Derecho Administrativo*, Montevideo, 2005, vol. IV, pp. 52 y ss.

⁷ ESTEVA GALLICCHIO, E., *Las políticas ...*, loc. cit., p. 111.

El término *descentralización* está tomado en sentido diverso al empleado en nuestras constituciones hasta el presente. Una doctrina abrumadoramente mayoritaria así lo ha entendido.⁸ En efecto, no coincide con el sentido técnico jurídico adoptado por SAYAGUÉS LASO⁹ o MÉNDEZ¹⁰, por mencionar únicamente a los principales referentes del Derecho Administrativo oriental que tienen por otra parte, como se sabe, visiones distintas al respecto. Tampoco coincide con el empleado por nuestras Constituciones desde 1918 en adelante con relación a la estructura político territorial del Estado, para contemplar la hipótesis de que se entienda, como lo hace CAJARVILLE PELUFFO, que los conceptos de descentralización por servicios y de descentralización territorial empleados por nuestra Constitución no pertenecen a un mismo género.¹¹

⁸ CAGNONI, J.A., “Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución”, en *Revista de Derecho Público*, F.C.U., Montevideo, 1997, Nº 10, p. 18; RISSO FERRAND, M., en ESTEVA GALLICCHIO, E.G./ RISSO FERRAND, M., *Primeras reflexiones sobre el proyecto de reforma constitucional presentado en la Cámara de Senadores en el mes de marzo de 1996*, Industria Gráfica Nuevo Siglo Ltda., Montevideo, 1996, p. 60; ESTEVA GALLICCHIO, E.G., *Las políticas ...*, loc. cit., p. 112; DELPIAZZO, C.E., *Nueva perspectiva de la descentralización*, en V.V.A.A., *Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996*, F.C.U., Montevideo, 1998, p. 107, VÁZQUEZ, C., en CORREA FREITAS, R./VÁZQUEZ, C., *La reforma constitucional ...*, p. 119; DURÁN MARTÍNEZ, A., *Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ...*, loc. cit., p. 299. En contra, GALLICCHIO y PÉREZ ANTÓN, quienes al analizar el tercer inciso del artículo 50 de la Constitución dijeron: “En la medida en que no existe una referencia expresa diversa, la descentralización debe ser necesariamente entendida en forma prevaleciente en su sentido jurídico-institucional, esto es, como la transferencia de cometidos, potestades y recursos desde los órganos centrales a los periféricos; en el caso, del Gobierno nacional a los departamentales y de éstos a las autoridades locales” (GALLICCHIO, E./PÉREZ ANTÓN, R., *La descentralización territorial en el Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones?* CLAEH/ KONRAD ADENAUER STIFTUNG, Montevideo, 2002, p. 30.

⁹ SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953, t. I, pp. 225 y ss.

¹⁰ MÉNDEZ, A., *La descentralización, concepto y caracteres*, en V.V.A.A., *Estudios de Derecho Administrativo*, Universidad de la República, Montevideo, 1978, t. I, pp. 231 y ss.

¹¹ CAJARVILLE PELUFFO, J.P., *La descentralización: su estado constitucional y posibilidad de su regulación legal*, en *Anuario de Derecho Administrativo*, F.C.U., Montevideo, 2006, p. 11, nota 4.

Pero además, como bien lo ha advertido CAGNONI, la descentralización a que refiere el artículo 50 “tampoco es reductible al concepto de participación de los destinatarios de la gestión administrativa, en el trámite de ésta, tal como puede deducirse de las Resoluciones de la Intendencia Municipal de la Capital (Nros. 133 bis/90 y 1243/90 de 28 de febrero y 10 de julio, respectivamente, de 1993 de la Junta Departamental de la Capital), creando los Concejos Vecinales y las Comisiones Especiales: la descentralización aparece aquí como unida a la participación de los vecinos en la gestión local.”¹²

El término *descentralización* está tomado en el artículo 50 en un sentido que se acerca al geográfico teniendo en cuenta a Montevideo como centro. Desde hace muchos años se habla en nuestro país de la centralización existente en Montevideo, en detrimento del resto del país, tanto desde el punto de vista jurídico como político, social, económico y cultural. Contra esta centralización es que reacciona el nuevo artículo 50.¹³

6. El fin de estas políticas de descentralización es *promover el desarrollo regional y el bienestar general*.

Siguiendo el esquema propuesto por ESTEVA GALLICCHIO, conviene separar para su análisis las referencias al *desarrollo regional*, por un lado, y al *bienestar general*, por otro.

¹² CAGNONI, J.A., La actualización normativa en la descentralización, en V.V.A.A., *Definición y alcance del proceso descentralizador*. Congreso de Intendentes/ KONRAD ADENAUER STIFTUNG, Montevideo, 2002, p. 118.

¹³ DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit., pp. 299 y ss.

El término *desarrollo regional* es un término complejo porque está compuesto por partes que tienen cada una por sí sola y separadamente una significación¹⁴: *desarrollo* y *regional*.

El proyecto de este inciso final del artículo 50 aludía a la “descentralización administrativa, social, económica, productiva, laboral y educativa, de modo de promover el desarrollo regional ...”. En cambio, el texto aprobado en forma más concisa alude a “la descentralización (sin calificarla) de modo de promover el desarrollo regional ...”.

Esto demuestra que la voluntad del constituyente fue adoptar un concepto lo más amplio posible que comprenda todos los aspectos. Por repetir términos de CAGNONI, este concepto de desarrollo es “comprensivo de lo económico, lo social, lo cultural y, en fin, todo lo que concierne a las condiciones de vida, en sentido amplio, de los habitantes del Estado.”¹⁵ Tan amplio que, a mi juicio incluye el desarrollo sostenible, entendiendo por tal -según la comisión BRUTLAND- “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”¹⁶ Este concepto ha provocado una verdadera revolución cultural e “incluso se ha llegado a decir que con el desarrollo sostenible adquieren la condición de sujetos de derechos las generaciones futuras. El bien jurídico protegido no es nuestra salud actual, ni

¹⁴ MARITAIN, J., El orden de los conceptos. Lógica. Club de Lectores, Buenos Aires, 1978, p. 79.

¹⁵ CAGNONI, J.A., El régimen autonómico departamental en la constitución reformada, en *Revista de Derecho Público* ..., Nº 14, p. 150.

¹⁶ PIÑAR MAÑAS, J.L. El desarrollo sostenible como principio jurídico, en *COSCULLUELA MONTANER, L. (Coordinador) y otros. Estudios de Derecho Público Económico*. Libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO. Eudesa, Ibercaja, Civitas, Madrid, 2003, p. 186.

siquiera nuestra salud futura, sino la de nuestros hijos y, lo que es más importante e innovador, la de quienes todavía no han nacido.”¹⁷

En buen romance, la Constitución refiere aquí al desarrollo humano, como lo llama ESTEVA GALLICCHIO¹⁸, en toda su amplitud. Comprende el desarrollo del hombre y su descendencia, es decir, comprende al desarrollo de la especie humana.

El otro término que sigue al de desarrollo es *regional*.

El adjetivo *regional* menta lo relativo a una región y en el artículo 50 califica al desarrollo.¹⁹

Está claro que la región a que alude el artículo 50 no trasciende nuestras fronteras sino que alude a parte de nuestro territorio.²⁰

Del texto y contexto normativo se deduce que no alude a una región internacional sino exclusivamente interna. También se deduce de ese contexto que no se pretende crear una nueva circunscripción territorial del tipo italiano o español, ni mucho menos se pretende una región a la francesa.

El desarrollo regional aludido puede referirse a un departamento o a parte de un departamento o a una zona que comprenda más de un departamento o partes de más de un departamento, o inclusive a todo el interior del país. Por cierto que esa zona debe encontrarse fuera de Montevideo, pues el objeto de la reforma es el desarrollo del interior.^{21 22}

¹⁷ PIÑAR MAÑAS, J.L., El desarrollo ..., loc. cit., p. 190.

¹⁸ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 113.

¹⁹ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 114.

²⁰ CORREA FREITAS, R./ VÁZQUEZ, C., La reforma ..., p. 119.

²¹ ESTEVA GALLICCHIO, E., Las políticas ..., loc. cit., p. 114.

El término *bienestar general* alude a un concepto jurídico indeterminado.²³ A mi juicio, ese *bienestar general* no es otro que el bien común.

Por bien común entiendo “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección.”²⁴

“El bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro.”²⁵

Al analizar esta parte del artículo 50, CAGNONI indicó: “la descentralización aparece como un medio para obtener el desarrollo regional hacia el bienestar general. ¿Acaso cabe razonar que el desarrollo tuviese otra dirección?”²⁶

La acotación de CAGNONI es correctísima. Si entendemos que la expresión *bienestar general* debe tomarse como *bien común* y si entendemos que el fin del Estado es procurar el logro del *bien común*²⁷, no se puede concebir que el desarrollo no se dirija al bien común.

²² DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit., p. 300.

²³ ESTEVA GALLICCHIO, E., Las políticas ..., loc. cit., p. 114.

²⁴ PONTIFICIO CONSEJO “JUSTICIA Y PAZ”. Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia. Librería Editorial Arquidiocesana, Montevideo, 2005, p. 78.

²⁵ PONTIFICIO CONSEJO “JUSTICIA Y PAZ”. Compendio ..., p. 79.

²⁶ CAGNONI, J.A., La actualización normativa ..., loc. cit., p. 117.

²⁷ DABIN, J., Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política. Editorial Jus, México, p. 1946; DURÁN MARTÍNEZ, A., Legitimación activa del Estado en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes en el derecho uruguayo, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Público* ..., vol. I, p. 345.

Desde ese punto de vista, el término *bienestar general* podría parecer superfluo. Sin embargo, considero importante su inclusión a fin de evitar dudas interpretativas que lleven a impulsar desarrollos regionales, que pueden ser positivos para una región en particular pero incompatibles con el bien común, tomando el país en su conjunto.

El desarrollo regional puede beneficiar a una región determinada sin beneficiar directamente al resto de la población; pero si no la perjudica ya de por sí satisface al *bien común* y se adecua al artículo 50 de la Constitución. Pero si un desarrollo regional beneficia a la región pero perjudica al país en su conjunto, resulta incompatible con la Constitución.

Esa finalización del *desarrollo regional* al *bienestar general* justifica la centralización impuesta por la Constitución en lo relativo a la fijación de las *políticas de descentralización*.

En definitiva, ese desarrollo regional procurado por el artículo 50 es para un mejor logro del *bien común* o del *bienestar general*, como dice el texto. La ubicación de nuestro tema en la parte dogmática de la Constitución, más precisamente, en la Sección II denominada “Derechos, deberes y garantías”, demuestra que la *descentralización* aquí prevista no está pensada en su aspecto funcional o estructural²⁸; es un principio, sí, pero no un fin en sí mismo sino que tiene un carácter instrumental para el mejor desarrollo de la persona humana.

²⁸ Este nuevo concepto de descentralización no es incompatible, por cierto, con los tradicionales de descentralización por servicios y por territorio.

La descentralización por servicios y por territorio podrá servir para coadyuvar a lograr aquella descentralización, pero no es de esencia para su logro la existencia de las indicadas figuras organizativas. La descentralización del artículo 50, y la de los artículos 185 y siguientes y la de los artículos 262 y siguientes, operan en planos diferentes. Tanto es así que en el siglo XIX, cuando no regía la descentralización por servicios y la descentralización territorial

- III -

1. El inciso final del artículo 50 ahora comentado constituye una norma programática²⁹, más precisamente, del tipo imperativo u obligatoria.³⁰

2. Las normas programáticas imperativas, como toda norma programática, requiere de otras normas ulteriores que la determinen³¹ pero, a diferencia de las facultativas, imponen un mandato.

Cualquiera sea la norma programática, desde el momento que figura en la Constitución sirve de pauta interpretativa que debe tener en cuenta el legislador, el administrador y el juez.³²

Pero en el caso de las normas imperativas, además de lo señalado precedentemente, su no cumplimiento configura inconstitucionalidad por omisión³³, y los actos jurídicos que las contradigan resultan inconstitucionales³⁴ y así pueden ser declarados por la vía que corresponda.

introducidas por la Constitución de 1918, existió una mayor descentralización, en el sentido que corresponde a este término en el artículo 50, que en la actualidad.

²⁹ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 121; SEMINO, M.A., Análisis preliminar de la reforma, en *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1997*, Editorial Idea, Montevideo, 1992, p. 138; RISSO FERRAND, M. en ESTEVA GALLICCHIO, E.G./RISSO FERRAND, M., *Primeras reflexiones* ..., p. 60; DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit. p. 301.

³⁰ RISSO FERRAND, M., en ESTEVA GALLICCHIO, E.G./RISSO FERRAND, M., *Primeras reflexiones* ..., p. 60; ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 121.

³¹ RISSO FERRAND, M., Derecho Constitucional, F.C.U., Montevideo, 2006, t. I, p. 248.

³² ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 121.

³³ RISSO FERRAND, M., Derecho ..., t. I, p. 249.

³⁴ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 121; RISSO FERRAND, M., Derecho ..., t. I, p. 250.

3. En suma, este artículo 50 contiene un mandato dirigido a la persona jurídica estatal mayor que no se puede desconocer.

Si no se cumple ese mandato, el Estado incurre en inconstitucionalidad por omisión o de tipo negativo; si dicta actos jurídicos que obstaculizan la descentralización en el sentido comprendido en el artículo comentado, incurre en inconstitucionalidad de tipo positivo.

- IV -

1. Determinado qué es lo que se debe hacer, quién lo debe hacer y para qué se debe hacer, corresponde determinar la manera de dar cumplimiento al inciso tercero del artículo 50.

2. Eso nos lleva a la parte orgánica de la Constitución, en particular a los artículos 230, 214 y 298 tal como quedaron redactados luego de la reforma de 1997, y al literal X de las Disposiciones Transitorias y Especiales introducido en esa enmienda.

3. Del artículo 230 interesa especialmente los incisos cinco y seis que establecen:

“La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de

descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda.

Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento.”

4. De este artículo surgen claramente los sujetos estatales que ejecutan las políticas de descentralización y quién las fija. Los sujetos estatales que ejecutan esas políticas surgen expresamente. El sujeto que fija esas políticas surge implícitamente.

5. Los sujetos que ejecutan las políticas de descentralización están indicados en los literales A) y B) transcritos. O sea, el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados (literal A) por un lado, y los Gobiernos Departamentales (literal B) por otro.

La ejecución de estas políticas puede, entre otras, efectuarse en la modalidad prevista en el inciso quinto del artículo 262 de la Constitución, en redacción dada por la enmienda de 1997.

Este inciso dice así: “Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, sí como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.”

La fórmula del constituyente es muy amplia, por lo que admite diversas modalidades. Tan amplia es que hasta se ha sostenido la viabilidad de “la creación de órganos descentralizados dentro de una estructura pública e

incluso estatal en sentido lato, para gestionar servicios o actividades propias o comunes con carácter departamental, regional o interdepartamental.”³⁵

En un anteproyecto de ley cuya autoría se ha atribuido al Poder Ejecutivo sobre descentralización local que he tenido oportunidad de leer (proyecto que adolece de inconstitucionalidades múltiples), figura un artículo 12 que dice: “Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios.

Asimismo, el Estado podrá transferir actividades a ser ejecutadas en forma por los Municipios.”

Se prevé así la participación también de las autoridades locales en la ejecución de políticas de descentralización, para lo cual cuentan con suficiente cobertura constitucional.

6. La Constitución no individualiza en cambio expresamente el órgano que fija las *políticas de descentralización*. Sin embargo, desde el momento que comete al Poder Ejecutivo la planificación de las políticas de descentralización, implícitamente le comete la fijación de esas políticas.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es un órgano del Poder Ejecutivo subordinado jerárquicamente a él a través de la Presidencia de la República.³⁶ El artículo 230 comete a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistir al Poder Ejecutivo en la planificación de las *políticas de descentralización* con lo cual, implícitamente, le asigna competencia al Poder Ejecutivo para efectuar tal

³⁵ BARBÉ DELACROIX, J.M. La reforma constitucional de 1996 y sus proyecciones en el régimen de contratación pública en el ámbito departamental, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. XIV, junio 1997- mayo 1998, números 79-84, p. 9.

planificación. Y como la planificación es un presupuesto para la fijación de las políticas de descentralización, se deduce que es el Poder Ejecutivo el que fija las *políticas de descentralización*.³⁷ La posición del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1967, como conductor de políticas sectoriales, muy bien advertida por CAJARVILLE PELUFFO³⁸, se refuerza luego de la enmienda de 1997 con relación a las políticas de descentralización.

El Poder Ejecutivo puede así emitir *actos de directiva* a efectos de impulsar las *políticas de descentralización*.

Como se sabe, los actos de directiva son indicativos de conducta. No obligan, aunque responsabilizan.³⁹

El acto de directiva supone una situación de supraordenación entre el emisor de la directiva y su destinatario y supone la existencia de poderes propios de decisión del emisor y del destinatario o de los destinatarios de la directiva.

Esos destinatarios de las directivas pueden ser personas privadas u órganos u organismos estatales. En el caso de los destinatarios públicos estatales, el acto

³⁶ DURÁN MARTÍNEZ, A., Poder Ejecutivo: funcionamiento y sistema de gobierno, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Constitucional*, Ingranusi Ltda., Montevideo, 1998, pp. 77 y ss.

³⁷ DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit., pp. 206 y ss.

³⁸ CAJARVILLE PELUFFO, J.P., El Poder Ejecutivo como conductor de políticas sectoriales en la legislación uruguaya, en V.V.A.A., *Estudios de derecho administrativo*. Universidad de la República, Montevideo, 1979, t. II, pp. 69 y ss.

³⁹ BARBÉ PÉREZ, H. Adecuación de la Administración Conformadora del Orden Económico y Social a las exigencias del Estado de Derecho, en V.V.A.A., *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1969, t. V, p. 32; BARBÉ PÉREZ, H., Consideraciones generales sobre la coordinación de la acción de la Administración Pública y sus instrumentos jurídicos, en V.V.A.A., *Estudios jurídicos sobre la Administración Pública que surge en el Uruguay*. Centro de Estudiantes de Notariado, Montevideo, 1967, p. 17; DURÁN MARTÍNEZ, A., Acto de directiva, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Administrativos. Parte general*. Montevideo, 1999, pp. 215 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, A., Casos ..., vol. IV, p. 197.

de directiva puede dictarse en función de la primacía política, de la primacía institucional o de la primacía jerárquica, según los casos.⁴⁰

El artículo 230 de la Constitución, en sus literales A) y B) ya mencionados al referirse a los ejecutores de las políticas de descentralización, está indicando los destinatarios estatales de las directivas.

El Poder Ejecutivo dirigirá la directiva al órgano u organismo competente para seguirla, según el objeto de la misma.

7. Esas directivas se fundan en las diversas primacías existentes, de ahí que puedan tener diversa intensidad en función de la naturaleza jurídica del destinatario.

8. El Poder Ejecutivo, con relación a los componentes de su propio sistema orgánico, puede acudir a la orden jerárquica. Pero existiendo centralización derivada o desconcentración deberá acudir a la directiva. Estas son las directivas que permiten un seguimiento más intenso, puesto que el Poder Ejecutivo dispone al respecto de los diversos poderes inherentes a la jerarquía que son más intensos que los de las otras primacías; aunque la centralización derivada convierte al subordinado en un jerarca sin hacerle perder su calidad de subordinado, y no hace desaparecer la subordinación de sus subordinados directos con relación al jerarca máximo. Y en el caso de la desconcentración, aunque una norma objetiva de derecho haya atribuido a un subordinado poderes de decisión propios en materia que trasciende la organización, no hace perder su condición de subordinado.

Por otro lado, a los efectos de este tipo de descentralización parece especialmente propicia la aplicación del principio de delegación material⁴¹

⁴⁰ MÉNDEZ, A., La teoría del órgano. Edición definitiva. Amalio M. Fernández, Montevideo,

previsto en los artículos 10, 11 y 14, entre otros, del decreto N° 500/991, de 27 de setiembre de 1991. Puede procederse así a la imputación funcional, a la delegación de atribuciones y, ley mediante, a la desconcentración o a la centralización derivada.

9. No existe relación jerárquica entre el Poder Ejecutivo y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. El Poder Ejecutivo no puede impartir órdenes jerárquicas a estos pero sí directivas, en función de su primacía política o institucional.

Con relación a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que no sean de enseñanza, esta potestad de emitir directivas deriva del artículo 197 de la Constitución. En efecto, si este artículo habilita al Poder Ejecutivo a observar la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales de estos entes, suspender los actos observados así como disponer las rectificaciones, las correctivas o remociones que considere del caso, no solo por razones de legitimidad sino también por razones de conveniencia, presupone la posibilidad de impartir directivas. Precisamente el desconocimiento de la directiva puede ser uno de los motivos de aplicación de las medidas previstas en este artículo 197, por razones de mérito.

En el caso de los Entes Autónomos de enseñanza no resulta de aplicación el artículo 197 indicado, según lo dispuesto en el artículo 205. Pero igualmente procede respecto de ellos las directivas porque el literal A) del artículo 230, al referirse a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, no efectúa ningún distingo alguno. Las directivas hacia los Entes Autónomos de enseñanza no se fundan así en el artículo 197 sino en el artículo 230.

1971, pp. 148 y ss.

⁴¹ FRUGONE SCHIAVONE, H., Principios del procedimiento administrativo, en V.V.A.A., *El nuevo procedimiento administrativo*. Secretaría de la Presidencia de la República-Programa Nacional de desburocratización, 2ª edición, Montevideo, 1991, p. 34.

Es cierto que para estas últimas directivas el Poder Ejecutivo tiene menores poderes para lograr su cumplimiento puesto que carece de los poderes que le asigna el artículo 197. Pero ello no quiere decir que se trate de directivas platónicas. Aparte de lo previsto por el artículo 197 (no aplicable -como se ha dicho- respecto a los Entes Autónomos docentes), el Poder Ejecutivo tiene otros medios para lograr el cumplimiento de sus directivas y hacer eficaz el *indirizzo* político. Por ejemplo, a la hora de la elaboración de los presupuestos, se puede tener en cuenta el grado de cumplimiento de las directivas.

Estas directivas a los entes de enseñanza son particularmente importantes a los efectos de la descentralización en el sentido ahora apuntado porque, como luego se verá, la prestación de servicios de enseñanza, sobre todo de nivel terciario, resulta decisiva para asegurar un proceso descentralizador.

10. El literal B) del artículo 230 de la Constitución menciona a los Gobiernos Departamentales como ejecutores de las políticas de descentralización y, por tanto, también destinatarios de las directivas del Poder Ejecutivo al respecto.

Por cierto que esas directivas se relacionan con su esfera de competencia. Concretamente, la norma alude a los cometidos que la Constitución y la ley asigna a los Gobiernos Departamentales.

Pero la Constitución aquí, en virtud de la distinta naturaleza que tienen los Gobiernos Departamentales con relación a los órganos u organismos mencionados en el literal A), limita esas directivas en aspectos procedimentales.

En efecto, esas directivas deben versar sobre determinados planes de descentralización. Y esos planes de descentralización deben ser propuestos

por una Comisión Sectorial expresamente prevista en el artículo 230 y aprobados por el Poder Ejecutivo.

Esa Comisión sectorial estará integrada por delegados del Congreso de Intendentes, cuya existencia data de hace más de 60 años, pero se constitucionaliza con la reforma de 1997 (art. 262)⁴² y de los Ministerios competentes.

El número de integrantes de esta Comisión será fijado por la ley, la que a su vez fijará sus cometidos y atribuciones y reglamentará su funcionamiento. Mientras no se dicte esa ley, el literal X de las Disposiciones Transitorias y Especiales fija en cinco los delegados del Congreso de Intendentes.⁴³

La ley podrá fijar el número de los integrantes de la Comisión pero no alterar la representación prevista en el texto constitucional. Como bien advirtió ESTEVA GALLICCHIO, el artículo, al decir “exclusivamente integrada”, impide designar otros miembros que no sean delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes.⁴⁴ Lamentablemente, se perdió la oportunidad en esta enmienda de incluir en esta Comisión a representantes del sector privado, que son los que pueden realmente lograr la descentralización buscada. Se corre el riesgo así, de quedarnos en la descentralización burocrática que, como se sabe, no ha impedido la despoblación del interior del país y el continuo crecimiento del macrocefalismo montevideano.

⁴² DURÁN MARTÍNEZ, A., Casos de Derecho Administrativo, Universidad Católica del Uruguay/ Ingranusi Ltda., Montevideo, 1999, vol. II, p. 206.

⁴³ Ese literal X dice: “En tanto no se dicte la ley prevista en el penúltimo inciso del artículo 230, la Comisión Sectorial estará integrada por los delegados de los Ministerios competentes y por cinco delegados del Congreso de Intendentes, debiendo instalarse dentro de los noventa días de la entrada en vigencia de la presente reforma constitucional.”

⁴⁴ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 116.

Al constitucionalizarse el Congreso de Intendentes y al preverse que delegados de los mismos integren esta Comisión Sectorial, se impone la participación de los Gobiernos Departamentales en la gestación de las políticas de descentralización que ejecutarán ellos mismos en un verdadero marco de democracia descentralizada. En efecto, “ello implica -como bien ha dicho ESTEVA GALLICCHIO- que las propuestas pueden tener origen en el ámbito de cada uno de los Gobiernos Departamentales, procesarse en el seno del Congreso de Intendentes y ser eventualmente acogidas por la Comisión Sectorial.”⁴⁵ Claro que, dado la integración de esta Comisión Sectorial, nada impide que las políticas de descentralización tengan origen en los Ministerios cuyos delegados integran la Comisión y deban igualmente aplicarlas, de ser aprobadas, aunque no cuenten con el concurso del Congreso de Intendentes o del o de los Gobiernos Departamentales involucrados en ellas.⁴⁶

Ahora bien. Esos planes de descentralización elaborados por esa Comisión Sectorial requieren para su aplicación la previa aprobación del Poder Ejecutivo, según dice textualmente el artículo 230.

El texto no es del todo preciso, por lo que ha provocado diversas interpretaciones en cuanto al significado del término *aprobación*.

Así, por ejemplo Cristina VÁZQUEZ, cuando al respecto dice que el acto del Poder Ejecutivo es un acto de “aprobación” de los planes propuestos⁴⁷, parecería que toma el término aprobación en el sentido de SAYAGUÉS LASO.⁴⁸

⁴⁵ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 116.

⁴⁶ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 116.

⁴⁷ VÁZQUEZ, C., en CORREA FREITAS, R./ VÁZQUEZ, C., *La reforma* ..., p. 127.

⁴⁸ SAYAGUÉS LASO define el acto de aprobación como la declaración de voluntad administrativa que acepta como bueno un acto de otro órgano. SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de Derecho Administrativo*. 7ª edición puesta al día a 1998 por Daniel Hugo MARTINS. F.C.U., Montevideo, 1998, t. I, p. 347.

En cambio, otra parece ser la interpretación de ESTEVA GALLICCHIO y de DELPIAZZO. En efecto, el primero dice: “el Poder Ejecutivo aprueba dichas políticas, esto es, las dispone”⁴⁹; y el segundo expresa: “el art. 230 dispone que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ‘asista’ al Poder Ejecutivo, de modo que deja en claro que a este le corresponde decidir”.⁵⁰

Por mi parte, ya he opinado en este último sentido. En efecto, con anterioridad he expresado: “el término *aprobación* no debe tomarse aquí en el sentido técnico de SAYAGUÉS LASO, sino en el sentido de ‘*decisión*’. La expresión ‘formulación’ que obra en el acápite del inciso 5º del artículo 230 así como el término ‘propondrá’ del literal B) llevan a esta conclusión.”⁵¹

En suma, esta Comisión Sectorial propone planes de descentralización pero esos planes son determinados por el Poder Ejecutivo con la asistencia de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Como esa propuesta no es vinculante, el Poder Ejecutivo puede apartarse de ella, pero naturalmente que en el caso ese apartamiento debe especialmente ajustarse a los estándares de razonabilidad, por la preocupación que tuvo el constituyente por la participación de las autoridades departamentales en la gestación de estas políticas de descentralización, cuando deban ser ejecutadas por éstas.

11. La Constitución no menciona expresamente a los particulares como ejecutores de las políticas de descentralización; pero lo son. Es más, son los naturales y principales ejecutores de esta descentralización. Pueden por tanto recibir directivas al respecto y ser objeto de otro tipo de medidas, siempre que

⁴⁹ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 117.

⁵⁰ DELPIAZZO, C.E., Nueva perspectiva ..., loc. cit., p. 110.

⁵¹ DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit., p. 306 nota 38.

se respete, desde luego, el marco de libertad con que en principio se mueven conforme a los artículos 7, 10 y 72 de la Constitución, entre otros.⁵²

- V -

1. La Constitución también pensó en algunas vías para financiar las políticas de descentralización.
2. En primer lugar, corresponde tener en cuenta el artículo 298, numeral 2.

Este artículo dice:

“La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:

...2) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.”

Como se percibe, este artículo prevé la creación de un fondo presupuestal.

La finalidad de este fondo es financiar proyectos de descentralización en el interior del país. El interior, a estos efectos, puede considerarse así como una macro región, como ha dicho ESTEVA GALLICCHIO.⁵³

Eso no quiere decir que no puedan existir proyectos de descentralización en el Departamento de Montevideo. Pueden, y efectivamente hay emprendimientos muy valiosos, por cierto, como el de ZONAMÉRICA, que no solo producen una

⁵² CORREA FREITAS, R./VÁZQUEZ, C., La reforma ..., p. 124.

descentralización en el Departamento de la Capital sino que contribuyen también al desarrollo de zonas vecinas del Departamento de Canelones. Pero esos proyectos de descentralización no pueden financiarse con cargo al fondo previsto en el artículo 298 numeral 2.

Como este numeral 2 refiere a los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230, comprende tanto los planes que sean ejecutados por el Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (literal A), como a los que sean ejecutados por los Gobiernos Departamentales (literal B). Así se ha interpretado y así se ha aplicado.⁵⁴

Ese fondo se crea mediante una alícuota sobre los tributos nacionales recaudados fuera del Departamento de Montevideo.

De lo expuesto cabe resaltar dos aspectos:

- a) la alícuota es sobre tributos nacionales, no departamentales.
- b) Montevideo no recibe, pero tampoco aportan sus contribuyentes nacionales.

La alícuota indicada debe ser propuesta en el Presupuesto Nacional, pero su destino y la creación del fondo puede efectuarse por ley no presupuestal con la particularidad de que debe contar con la iniciativa del Poder Ejecutivo y ser aprobada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.⁵⁵

⁵³ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 119.

⁵⁴ DURÁN MARTÍNEZ, A., Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva ..., loc. cit., pp. 304 y ss.

⁵⁵ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., loc. cit., p. 119; DELPIAZZO, C.E., Nueva perspectiva ..., loc. cit., p. 114.

3. Otra innovación que conviene tener en cuenta es la introducida en el literal C) del artículo 214.

De este artículo interesa lo siguiente:

“El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá: ... C) Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el artículo 230 asesorará sobre el porcentaje a fijarse, con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.

Los gobiernos departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos por aplicación de este literal, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados”.

Para comprender bien este texto es preciso coordinarlo con el numeral 13 del artículo 297 tal cual quedó luego de la reforma de 1997.

El artículo 297 refiere a las fuentes de los Gobiernos Departamentales. Y el numeral 13 incluye a “la cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal.” Esto es lo que dice el texto vigente. El anterior, luego de la expresión “Ley Presupuestal” decía: ... “con destino a obras públicas departamentales”. Esto último se suprimió.

Como se advertirá, esta cuotaparte no es nueva, ya existía.

Y esa cuotaparte de los recursos del Presupuesto Nacional (no es sobre los tributos nacionales, como lo es la alícuota del art. 298, numeral 2) no excluye a Montevideo, como sí lo excluye la alícuota del artículo 298 numeral 2.

La novedad radica en:

- a) el asesoramiento preceptivo de la Comisión Sectorial mencionado en el literal B del artículo 230 a los efectos de la fijación de la cuota, con lo que se da una participación institucional al efecto a los Gobiernos Departamentales;
- b) que ya no hay destino preceptivo para obras públicas departamentales;
- c) que se impone una rendición de cuentas de los recursos recibidos, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados.

Como se percibe, estos artículos refieren directamente a la descentralización estructural. Pero también se relacionan con la descentralización prevista en el artículo 50.

Véase que al desaparecer el destino específico de la cuotaparte del presupuesto referido en el numeral 13 del artículo 297 en su redacción original, se amplía la discrecionalidad de los Gobiernos Departamentales para decidir el uso de los recursos, pero también la del Poder Ejecutivo para impartir directivas al respecto en materia de políticas de descentralización relacionadas con esos recursos. Por otro lado, la obligación de rendición de cuentas aludida incrementa el control del Poder Central sobre los Gobiernos Departamentales, con lo cual facilita el seguimiento de las directivas en materia de políticas de descentralización.

4. La otra novedad de especial importancia para nuestro tema es la que figura en el numeral 3) del artículo 298. Se habilita a la ley, con iniciativa del

Poder Ejecutivo y aprobada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, a “exonerar temporariamente de tributos nacionales, así como a rebajar sus alícuotas, a las empresas que se instalasen en el interior del país”.

Desde cierto punto de vista, se podría decir que este numeral 3) no aporta mucho porque aun sin él, en el marco general de una política de fomento o en el especial de una política de descentralización basada en el artículo 50, la ley podría disponer tales exoneraciones.

Sin embargo, me parece que es la disposición más importante relacionada con nuestro tema que figura en la parte orgánica de nuestra Constitución.

La importancia de este numeral 3) radica en que está dirigido directamente a la gente. Y la descentralización solo se hace con la gente, con la gente radicada en el interior del país.

Muy a menudo se pierde de vista esa perspectiva.

A veces, esa pérdida de vista se produce en las autoridades nacionales y, otras veces, en las departamentales.

Un ejemplo de esto último es lo que ocurre en materia de patentes de rodados.

La Constitución (art. 297 numeral 6) facultó a los Gobiernos Departamentales a imponer impuestos en relación a los vehículos de transporte.

Cada uno de los Gobiernos Departamentales tiene discrecionalidad para fijar esos impuestos, en función de sus necesidades estructurales y la capacidad

contributiva de los sujetos pasivos de los tributos. Por esa razón, el monto de la patente de rodados varía según los Departamentos.

Sin embargo, de tanto en tanto, algunos Intendentes, precisamente de los Departamentos que cobran las patentes de rodados más elevadas, presionan en el Congreso de Intendentes para fijar una patente única en todo el territorio nacional, y despliegan en su territorio todo tipo de controles respecto de los automóviles, a su juicio, indebidamente matriculados⁵⁶, como si tuviesen un morboso gusto por complicarle la vida a la gente.

Esa patente única no solo es inconstitucional, como hace un tiempo lo señalé⁵⁷, sino que su intento de fijación revela que sus impulsores poseen un mayor

⁵⁶ DURÁN MARTÍNEZ, A., Vivir es combatir. Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2004, pp. 197 y ss.

⁵⁷ Bajo el título “La patente única, un claro fraude a la Constitución” escribí:

“DISCRECIONALIDAD

1.- Una vieja pero firme y sabia jurisprudencia administrativa francesa, ha sostenido que cuando la ley otorga a la Administración discrecionalidad, es para que esa discrecionalidad sea ejercida. No puede pues la Administración autolimitarse resolviendo todos los casos de igual manera. Si así lo hace, existe un vicio de nulidad.

2.- Justamente la discrecionalidad conferida procura que cada caso sea evaluado según sus propias particularidades, lo que seguramente llevará a soluciones distintas según las circunstancias.

3.- Un reglamento que imponga una única solución habiendo potestad discrecional resulta ilegítimo, pues esta autolimitación impide el ejercicio de la discrecionalidad querida por el legislador.

4.- No corresponde que la administración -que desenvuelve un poder jurídico subordinado- convierta en potestad reglada lo que el legislador consideró potestad discrecional.

LA CONSTITUCIÓN

1.- Estos criterios resultan, “mutatis mutandis”, enteramente aplicables en el llamado caso de la “Patente Única”.

2.- Como es sabido, conforme al artículo 297 de la Constitución, los gobiernos departamentales poseen potestad tributaria.

3.- Sin embargo, conforme al numeral 1º del artículo 297, los impuestos sobre la propiedad inmueble rural, sin dejar de ser departamentales son fijados por Ley Nacional.

4.- ¿Por qué esta diferencia?

Porque el Constituyente, para la propiedad inmueble rural quiso, entre otras cosas, adoptar un criterio único para el tributo.

interés por la descentralización burocrática que por la del artículo 50; revela que están más preocupados por disimular su ineficiencia que por aliviar los problemas de la gente.

Un auténtica descentralización en el sentido del artículo 50 exige una libertad de circulación en todo el territorio nacional lo más amplia posible. El lugar donde se tribute por los vehículos es absolutamente secundario de cara a una

En cambio, para los demás, entre los que se encuentran los impuestos a los vehículos (art. 297 num. 6º), se otorgó discrecionalidad a los gobiernos departamentales.

Si para muestra basta un botón, comparemos solamente Montevideo con Artigas o Maldonado con Flores.

Esto último es lógico porque cada uno de ellos tienen necesidades diferentes, presupuestos disímiles y capacidades contributivas distintas.

En función de esas variables, en el ámbito de sus competencias y, dado la descentralización que la Constitución confiere, cada Gobierno Departamental fijará los tributos que correspondan.

Con lo dicho resulta obvio que los impuestos en los distintos Gobiernos Departamentales, necesariamente deben ser distintos.

5.- En los hechos, una patente única implica trasladar a los contribuyentes del interior la ineficiencia y demagogia del Gobierno Departamental de Montevideo.

Y jurídicamente ello supone una incorrecta aplicación de una potestad constitucional.

En efecto, si el constituyente hubiera querido una patente de rodados única, habría adoptado una solución similar a la de la contribución inmobiliaria rural. No lo hizo así porque pretendió patentes diferentes según las necesidades de cada Departamento.

6.- El Congreso de Intendentes constitucionalizado en la Reforma Constitucional de 1997 (art. 262 inciso final), tiene por fin coordinar las políticas de los gobiernos departamentales, pero no puede producir una unificación allí donde existen diversidades naturales.

La patente única configura un claro fraude a la Constitución. La inconstitucionalidad de ella entonces, es evidente.

UNA CUESTIÓN POLÍTICA

1.- El vicio jurídico aludido revela por otra parte una cuestión política de trascendencia.

2.- En efecto, demuestra que los gobiernos departamentales son renuentes a hacer uso de la discrecionalidad que el constituyente les confirió.

3.- Si esto es así, ¿por qué no reformar la Constitución y conferir al Poder Legislativo Nacional la potestad de fijar la patente de rodados?

4.- Con esto, por lo visto, se le quitaría un gran peso de encima a los gobiernos departamentales que no quieren asumir las responsabilidades que les impone la Constitución y se evitan peligrosas inconstitucionalidades que terminan invariablemente por socavar los cimientos del Estado de Derecho". DURÁN MARTÍNEZ, A., Vivir es ..., pp. 99 y ss.

auténtica descentralización; los problemas que en forma cíclica plantean algunos Intendentes obstaculizan sin duda el proceso descentralizador.

A nivel nacional se percibe un fenómeno parecido.

La ley prevista en el numeral 3) del artículo 298 ahora comentado aún no se ha dictado, lo que ha sido reclamado en algún artículo periodístico. En efecto, AGUIRRE RAMÍREZ, analizando lo que él llamó *las penurias municipales*, expresó: “¿Qué hacer entonces? No hay soluciones mágicas, ya se sabe. Solo creando fuentes genuinas de trabajo, descentralizando no en sentido jurídico sino social, económico y cultural, podremos cambiar esta triste realidad. Sí, pero ¿por dónde empezar?, me preguntarán. Por aplicar, respondo, el numeral 3 del artículo 298 de la Constitución, que redacté en 1996 y que logré incluir en la reforma de ese año.”⁵⁸

A mi juicio, AGUIRRE RAMÍREZ tiene razón. Por ahí pasa la descentralización buscada por el artículo 50 de la Constitución. La verdadera descentralización pasa por la actividad privada. Eso es lo que hay que fomentar. De lo contrario, se corre el riesgo contra el cual advirtió lúcidamente el entonces Senador POSADAS MONTERO al expresar: “Descentralizar no es ir de la burocracia central a la departamental, sino de la burocracia a la gente. Darle más recursos a las Intendencias no es lo mismo -por lo menos *per se*- que darle más recursos al departamento y, en ese sentido, la experiencia demuestra que lamentablemente con frecuencias ambas cosas no son equidistantes.”⁵⁹

No solo esa ley no se ha dictado sino que las autoridades nacionales parecen más preocupadas por gravar el trabajo y los ingresos -lo que no es lo mismo

⁵⁸ AGUIRRE RAMÍREZ, G., *Las penurias municipales*, en *El País*, 9 de julio de 2001.

⁵⁹ GOROSITO ZULUAGA, R., *La letra y el espíritu. Historia y futuro en la reforma de 1997*. Instituto Manuel Oribe. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1999, pp. 148 y ss.

que la renta- que pensar en la desgravación como un medio de crear importantes polos de desarrollo en el interior del país.

Y, mientras tanto, la prensa de estos días, bajo el titular “cayó el número de empresas abiertas fuera de Montevideo”, da cuenta que en 2005 y 2006 cerraron 6522 empresas que funcionaban en el interior del país.⁶⁰

El hecho es tan importante que merece su análisis. El resultado de ese análisis podrá revelar una inconstitucionalidad por omisión y en caso de que el cierre de esas empresas haya sido provocado por el impacto de determinados actos jurídicos, la inconstitucionalidad de los mismos.

La importancia de lo expuesto se percibe con claridad si se tiene en cuenta que el proceso de descentralización más importante es el producido en torno a la fabricación de celulosa en el Departamento de Río Negro.

Según datos que han trascendido públicamente, este proyecto supone una inversión de US\$ 1.100:000.000 (mil cien millones de dólares), se estima una producción y exportación de un millón de toneladas por año, se generan 300 empleos directos y se estiman en 8000 los nuevos empleos, directos e inducidos.⁶¹

Se trata de una iniciativa privada en el marco de una legislación de fomento (ley de zonas francas, ley forestal, entre otras) elaborada con anterioridad a la reforma constitucional de 1997.

⁶⁰ Diario EL PAÍS, Montevideo, 28 de agosto de 2007, Primera Sección , p. A 13.

⁶¹ Conferencia de prensa de BOTNIA sobre su inversión en una planta de celulosa en Uruguay. Ver también, LUSSICH, N., BOTNIA de cerca, en *El País Agropecuario*, año 10, N° 113, 28 de julio 2004, pp. 34 y ss; ¿Por qué Uruguay?, en *ESPACIO BOTNIA*; Prepararse para producir, en *ESPACIO BOTNIA*, año 3, N° 6, marzo de 2007.

No obstante, el espíritu de la reforma constitucional estuvo presente a la hora de aplicar esa normativa. En efecto, en la Resolución del Poder Ejecutivo de 15 de octubre de 2004, dictada en Acuerdo del señor Presidente de la República con el señor Ministro de Economía y Finanzas por la que se autorizó a Botnia Fray Bentos S.A. a explotar una zona franca privada bajo el régimen de la ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, entre sus fundamentos en el CONSIDERANDO III) se expresa: “la conveniencia de promover, dentro de la política de fomento de la exportación, la instalación de polos de desarrollo económico en el interior de la República, de alta especialización y tecnología industrial”. Pero no hay una normativa específica pensada en la descentralización luego de 1997.

Emprendimientos de este tipo son los que pretende impulsar el artículo 50 de la Constitución.

El Estado no solo está obligado a impulsar este tipo de emprendimientos que solo el sector privado puede llevar a cabo, sino también a velar para que ellos provoquen un verdadero desarrollo sostenible y a crear las condiciones para que ese proceso de descentralización sea duradero.

Para que ese proceso sea duradero, la gente debe permanecer allí y no emigrar. Y para permanecer, las condiciones de vida de la familia deben ser adecuadas. Adecuadas en cuanto a los servicios materiales y también los educativos.

En este último aspecto tiene especial importancia la enseñanza universitaria.

El nivel primario y secundario de la enseñanza está suficientemente descentralizado. Sus carencias -que existen- son comunes en todos lados (el problema al respecto pasa por otro lado que no corresponde ahora abordar).

Pero casi no hay enseñanza universitaria en el interior. Los jóvenes tienen que venir a estudiar a Montevideo. Y, luego de estudiar, en su mayoría no regresan a su Departamento. En esas condiciones, no hay proceso de descentralización duradero.

Se debe, pues, alentar a los actores privados a impartir enseñanza universitaria en el interior, cosa que no se hace. En realidad, por momentos se hace lo contrario. Y se debe impulsar a la enseñanza universitaria pública por medio de directivas posibilitadas por el artículo 230 de la Constitución a impartir enseñanza en el interior; no donde existe enseñanza privada sino precisamente donde no la hay, a los efectos de colmar una carencia y aplicar rectamente el principio de subsidiariedad.⁶²

- VI -

1. En suma, la enmienda de 1997, elaborada en un período de franca decadencia del Estado de Bienestar en todo el mundo, pensó -en los aspectos estudiados- en un proceso descentralizador al servicio de la persona humana.

La Constitución penso no en llevar la gente al Estado sino en acercar el Estado a la gente.

2. Por eso, con acierto, se ha dicho con relación a la nueva redacción de los artículos 50 y 230: “Hoy en la Constitución uruguaya se recoge lo que muchos autores consideran la concepción por antonomasia de la democracia contemporánea: el hacer que el Estado sea cada vez más grande para ocuparse de las cosas importantes y cada vez más pequeño para dejar al

⁶² DURÁN MARTÍNEZ, A., Vivir es ..., pp. 245 y ss.

hombre en ejercicio de su libertad en el marco del principio de subsidiariedad.”⁶³

⁶³ ESTEVA GALLICCHIO, E.G., Las políticas ..., ob. cit., loc. cit., p. 113.