

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES

Las Juntas Departamentales, organismos legislativos y de control, aparecen por primera vez en nuestro país en la Constitución de 1918 con el nombre de “Asambleas Representativas”, recibiendo el nombre actual de “Juntas Departamentales” a partir de la Constitución de 1934.

La Constitución de 1830 no había previsto la transferencia de poderes de gobierno a gobiernos locales, y menos aún la separación de dicho poder estatal en un Ejecutivo y un Legislativo Departamental.

Si bien hoy en día el sistema de nuestra primera Constitución es criticado por su excesivo centralismo (concentración de poder en los órganos de alcance nacional), el sistema resulta comprensible para un país que nacía a la vida independiente, carente de estructura estatal y de medios económicos y humanos e incapaz entonces de llegar con su autoridad a todos sus rincones, y de officiar como motor de desarrollo.

La Asamblea Constituyente estimaba la población de todo el país en 1829 en 74.000 habitantes, distribuidos según el mapa adjunto.



El censo de 1835 estimó la población del país en 128.511 habitantes, lo que lleva a nuestros historiadores a estimar en 100.000 los habitantes del Uruguay en 1830.

Ante este panorama, el constituyente de 1830 se limitó a garantizar la presencia del Estado en los 9 Departamentos a través de un “*agente del Poder Ejecutivo con el título de Jefe Político y al que corresponderá todo lo gubernativo a el*” (art. 118), y

encomendó a los propios vecinos el fomento y desarrollo de sus comarcas, como puede verse en los artículos que se transcriben:

Artículo 122.- *En los mismos pueblos cabeza de los Departamentos se establecerán Juntas con el título de Económico-Administrativas, compuestas de ciudadanos vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos, y cuyo número, según la población, no podrá bajar de cinco ni pasar de nueve.*

Artículo 123.- *Serán elegidos por elección directa según el método que prescriba la Ley de elecciones.*

Artículo 124.- *Al mismo tiempo, y en la misma forma, se elegirán otros tantos suplentes para cada Junta.*

Artículo 125.- *Estos cargos serán puramente concejiles y sin sueldo alguno; durarán tres años en el ejercicio de sus funciones; se reunirán dos veces al año por el tiempo que cada una acuerde, y elegirán presidente de entre sus miembros.*

Artículo 126.- *Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles.*

Es bueno aclarar que no debe asimilarse el Jefe Político al Intendente actual, ni la Junta Económico Administrativa a las Juntas Departamentales actuales, el Jefe Político se asemeja más al Jefe de Policía y los Jefes de los Organismos Nacionales con Sede en el Departamento, y la Junta Económico Administrativa se asemeja más a la Intendencia Municipal, siendo inexistente en la Constitución del 30 un Organismo legislativo y de control a nivel Departamental.

En su comienzo entonces las Juntas Económico Administrativas se parecían más a una comisión fomento que a un organismo de gobierno.

Con el transcurso de los años la situación fue cambiando. En el último cuarto del siglo XIX se completa la reafirmación estatal y la realidad al comenzar el siglo XX era totalmente distinta a la de 1830, el país ya contaba con sus 19 Departamentos, y su población era 10 veces mayor (se estiman unos 950.000 habitantes en 1900, estimación confirmada por el censo de 1908 que determinó en 1.042.686 el total de habitantes, 309.231 de ellos en el Departamento de Montevideo).

Este desarrollo del país se notaba también en los Departamentos, con el consiguiente incremento de las actividades de las Juntas Económico Administrativas.

El 10 de julio de 1903 se promulga la ley 2.820 Orgánica de las Juntas Económico Administrativas, que amplía notoriamente los cometidos establecidos por la Constitución del 30, prevé la existencia de Comisiones Auxiliares, de Direcciones y Directores, encomendando al superintendencia y vigilancia de todos los servicios municipales a su Presidente.

En 1908 aparece la figura del Intendente Municipal dentro de la Junta Económico Administrativa, y bajo jerarquía del Poder Ejecutivo Nacional. Los artículos 1 y 2 de la ley 3.417 de 18 de diciembre de dicho año decían lo siguiente:

Art 1.- *Créase el Departamento Ejecutivo en las Juntas Económico Administrativas, el cual será desempeñado por un funcionario con el título de Intendente Municipal.*

Art. 2.- Los Intendentes Municipales serán nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, o en su receso, con el de la Comisión Permanente, y durarán en el ejercicio de sus funciones el período normal de cada Junta, pudiendo ser reelectos.

No estamos entonces frente a la creación de un Gobierno Departamental, sino que seguimos dentro del esquema de centralización, con una Junta Económico Administrativa dentro de la cual hay un Intendente Municipal, todos ellos bajo la jerarquía del Poder Ejecutivo Nacional.

Con la reforma Constitucional de 1918 se produce el gran cambio. Aparece por primera vez la descentralización por territorio y por funciones, a cargo de *“una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración autónomos, elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, y cuyo número será fijado por la Ley”* (art 130 de la Constitución de 1918).

El Ejecutivo Departamental, siguiendo ideas que estaban en boga en esos años, se componía de un Organismo Colegiado (en lugar de un Intendente como actualmente) denominado Concejo de Administración, integrado por no menos de tres ni más de siete miembros).

El cargo de Jefe Político desaparece del texto constitucional, apareciendo el cargo de Jefe de Policía, cargo más restringido que el de Jefe Político y que se mantiene hasta el presente.

Respecto de las Asambleas Representativas, el art 132 de la Constitución de 1918 previó que:

“La Ley ordinaria fijará la duración de las Asambleas Representativas, el número de sus miembros, forma y fecha de su elección, condiciones para ser electo, atribuciones de las Asambleas, recursos contra sus resoluciones y la representación de los partidos en los Concejos de Administración”.

Con fecha 13 de noviembre de 1919 se promulgó la ley nº 7042, Orgánica de Gobierno y Administración Local, que reglamentó el funcionamiento de estos primeros Gobiernos Departamentales.

Su artículo 6 establecía que cada Asamblea se compondría de un miembro por cada dos mil habitantes, con un mínimo de 30 y un máximo de 90 miembros, electos por voto popular el último domingo de noviembre, a través del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral.

La disposición transitoria F) decía así:

“las Asambleas Representativas que entrarán en el trienio 1920 -22 se compondrán del número siguiente de miembros:

<i>Montevideo.....</i>	<i>90</i>
<i>Canelones.....</i>	<i>56</i>
<i>Colonia.....</i>	<i>40</i>
<i>Salto.....</i>	<i>37</i>
<i>Paysandú y Minas.....</i>	<i>32</i>
<i>Demás Departamentos.....</i>	<i>30”</i>

Según el art. 10, los miembros de la Asamblea Representativa se denominaban “diputados departamentales”, eran cargos honorarios (art. 15) y los requisitos para serlo

eran estar inscripto en el Registro Cívico, ser vecino del Departamento y tener por lo menos 21 años cumplidos (art 11).

En cuanto a su funcionamiento, debían elegir un Presidente y dos vicepresidentes, los que duraban un año en sus funciones pudiendo ser reelectos (art. 16). Los diputados departamentales asumían el 1º de enero siguiente al de su elección, para un período preparatorio, y la Asamblea sesionaba en forma ordinaria del 1º de marzo al 31 de mayo, pudiendo prorrogar su funcionamiento mes a mes por el voto conforme de 2/3. (art 7) Fuera de ese período, la Asamblea entraba en Receso y funcionaba en su lugar una Comisión Permanente Departamental integrada por no menos de 5 ni mas de 9 diputados departamentales, según se fijara cada Asamblea Representativa (art 29).

Las potestades de este legislativo departamental estaban previstas principalmente en el art. 19 de la ley, donde se destaca la potestad de crear impuestos (potestad que las Juntas Departamentales nunca tuvieron) y ya se preveía en 1919 la existencia de mecanismos de control como ser el pedido de informes que podía solicitar cualquier diputado departamental al Concejo de Administración (art 20), el llamado a Sala a un miembro del Concejo de Administración, por resolución de un tercio de sus integrantes, ya sea para tomar resolución o con fines de inspección o fiscalización (art 21), y podía nombrar Comisiones Investigadoras (art 22).

En la Constitución de 1934 se crea el sistema que con ligeras variantes se ha mantenido hasta el presente. El artículo 236 de dicha Carta decía textualmente:

Artículo 236.- *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.*

Esta misma redacción es reiterada en el art. 233 de la Constitución de 1942, con ligeras variantes en el art. 262 de la Constitución de 1952 (salvo en que sustituye la figura del Intendente por un Concejo Departamental y las juntas locales por consejos locales) y por el art. 262 de la Constitución de 1967 actualmente vigente.

Por su parte el art. 242 de la Constitución de 1934 decía: *“La Junta Departamental tendrá funciones de contralor y legislativas en materia municipal. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento y tendrá su sede en la Capital del mismo. Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas...”*

Esta norma también se repite en el art. 239 de la Constitución de 1942, en el art. 273 de la Constitución de 1952 y en el art. 273 de la Constitución actual.

En cuanto a la integración de las Juntas, se estableció en 1934 que:

Artículo 237.- *Las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás Departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.*

La elección se hará directamente por el pueblo con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III.

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

Dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral.

Los miembros de las Juntas durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Conjuntamente con los titulares serán elegidos hasta triple número de suplentes.

Artículo 238.- *Para ser miembro de la Junta Departamental, se requerirán: veinticinco años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.*

Artículo 252.- *Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales y Juntas Locales serán honorarios.*

El Intendente percibirá la remuneración que le fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su monto no podrá ser alterado durante el término de su mandato.

Puede verse que la reforma del 34 redujo drásticamente la integración de los legislativos Departamentales, de 90 miembros que tenía la Asamblea Representativa de Montevideo, se pasó a una Junta Departamental de 11 miembros, y los restantes Departamentos que oscilaban entre un mínimo de 30 miembros hasta 56 (que tenía Canelones), pasaron a tener todos una Junta Departamental con 9 miembros.

La edad para ser miembro de la Junta Departamental fue de 25 años, 4 más que para ser diputado departamental.

Resulta llamativo que si bien los integrantes de la Junta se repartían en forma proporcional a los lemas, los miembros que correspondían al lema del Intendente le correspondían exclusivamente a la lista del Intendente, mientras los miembros de la oposición sí se repartían en forma proporcional entre las distintas listas de cada lema.

La Constitución de 1934 fue reglamentada por la Ley Orgánica Municipal nº 9515 dictada en 1935, aún vigente en muchos aspectos. Es en esta ley que los miembros de las Juntas Departamentales comienzan a ser llamados Ediles.

Si bien el texto constitucional no preveía (como sí hacía la ley de las Asambleas Representativas de 1919) la existencia del pedido de informes, el llamado a Sala y la creación de Comisiones de Investigación, estos mecanismos si fueron recogidos por la ley en los arts. 16, 17 y 18 de la ley 9515.

El Artículo 256 de la Constitución del 34 revocó la facultad que tenían las Asambleas Representativas de crear impuestos y estableció que: *“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”.*

La Constitución de 1942 mantuvo a grandes rasgos la regulación de su antecesora. Los cambios en su integración surgen de los siguientes artículos:

Artículo 234.- *Las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros en Montevideo, y de quince en los demás Departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno, sin perjuicio de lo establecido en los Apartados 4 y 5 de este Artículo.*

La elección se hará directamente por el pueblo y con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III.

Se votará conjuntamente en la misma hoja de votación para Intendente y miembros de Juntas, y con completa separación de las demás hojas de votación de las elecciones generales.

Si la lista más votada del lema más votado, cuyo candidato a Intendente resulte triunfante, sólo hubiere obtenido la mayoría relativa de sufragios, se adjudicará a esa lista la mayoría de los cargos de la Junta Departamental.

Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral entre los lemas y sub-lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

Los miembros de las Juntas durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Juntamente con los titulares será elegido triple número de suplentes.

Aumentó entonces el número de integrantes por Junta, tanto en Montevideo como en el Interior, y se mantuvieron los requisitos para ser Edil.

La Constitución de 1952 elevó el número de integrantes por Junta, bajó la edad para ser Edil y creó el sistema actual que asegura al lema ganador, al menos la mayoría absoluta de la Junta Departamental si alcanza la mitad de los votos:

Artículo 263.- *Las Juntas Departamentales se compondrán de sesenta y cinco miembros en el Departamento de Montevideo, y de treinta y uno en los demás Departamentos.*

Artículo 264.- *Para ser miembro de la Junta Departamental se requerirá: veintitrés años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.*

Artículo 272.- *Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes.*

Si el lema o agrupamiento de lemas a que se refiere el Artículo 79, que obtuvo la mayoría del Concejo Departamental, sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios, se adjudicará a ese lema o agrupamiento de lemas, la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas.

Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá eliminar las excepciones establecidas en los dos Incisos precedentes.

Con la Constitución aprobada en 1967, con las importantes modificaciones en 1996, culminamos este breve repaso de las normas Constitucionales y legales más importantes en materia de Juntas Departamentales en la historia del país.

El sistema se mantiene en forma similar a su antecedente de 1952, con la diferencia en que actualmente no existe un número mayor de Ediles en Montevideo con relación a las Juntas Departamentales del Interior como sucedía anteriormente, y la edad para ser Edil se redujo de 23 a 18 años en la reforma de 1996, previéndose la posibilidad al Parlamento Nacional de cambiar el número de integrantes de las Juntas Departamentales.