

V REUNION DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS  
A CELEBRARSE EN LA CIUDAD DE SAN JUAN (P. R.)

Comunicación de I. GANON, D. GAMARRA Y M. J.  
TISSONI, sobre el punto II del Temario:

LAS RELACIONES HUMANAS ENTRE  
EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA

LAS RELACIONES HUMANAS ENTRE  
EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CIUDADANIA

"Se desea conocer cómo se informa a la ciudadanía de la labor de la administración municipal, y cómo la ciudadanía participa y coopera en dicha labor, haciendo notar sus necesidades y contribuyendo con su acción cívica, además del ejercicio de sus derechos políticos, a esa finalidad, con el propósito de arribar a recomendaciones que hagan posible la más amplia participación activa en la satisfacción de las necesidades de la comunidad, fin primordial del gobierno municipal."

- P R E A M B U L O -

El municipio, que por ser un centro de poder local es un hecho político, y por constituir un objeto del derecho es un orden jurídico, por las funciones sociales, económicas y culturales que tradicionalmente se le reconocen y cumple en efecto, se nos muestra como una vasta organización de servicios públicos y locales.

La fuente de aquel poder, de ese orden y de las necesidades que motivan esos servicios es el vecindario, o sea la sociedad local misma; y por ello, en sentido estricto, cabe el concepto del municipio como una institución social cuya estructura está integrada por normas jurídicas, magistraturas políticas, oficinas técnicas, rodajes administrativos, edificios medios diversos, en fin, puestos al servicio de ese vecindario, de esa sociedad.

Fuera, por lo tanto, innecesario encarecer la importancia de las relaciones entre el Gobierno municipal y el vecindario, y no solamente entre aquel y la ciudadanía, como parece circunscribirlo la enunciación que se le ha dado a este punto del temario.\*

I - Cómo la ciudadanía uruguaya participa y coopera en la labor administrativa municipal.

1- Derechos políticos.- Las diversas Constituciones y leyes orgánicas municipales que han regido en el Uruguay, contenían normas fundamentales para el ejercicio, por la ciudadanía, de su derecho a intervenir, de varias maneras, en el Gobierno y la administración municipal. La constitución actual, plebiscitada en 1951, y la ley orgánica, promulgada en 1935 no constituyen una excepción.\*\*

---

\*Tenemos razones propias, para no restringir el alcance de dichas relaciones. De acuerdo con el art° 1° de la Constitución, la República Oriental del Uruguay es la asociación de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio; como consecuencia de ello, tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y mujeres extranjeros que, aparte otros requisitos, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República (art° 78).

\*\*Para el desarrollo del régimen municipal uruguayo desde sus comienzos hasta nuestros días, nos remitimos al trabajo preparado con ese fin y para esta Reunión del Congreso por el Dr. Isaac Ganón, titulado: "Concepto y estructura del Gobierno Municipal en la República Oriental del Uruguay" - Montevideo, 1954.

Las manifestaciones más importantes de ese derecho, podemos esquematizarlas así:

- A) Elección de los Gobernantes y legisladores departamentales y locales,\* mediante sufragio universal, secreto, directo y plenamente garantizado. La Constitución y la ley orgánica establecen que aquéllos deberán ser nativos del Departamento por el cual serán electos, o estar radicados en él desde tres años antes por lo menos.
- B) Cooperación en las actividades del gobierno y legislación municipales, mediante el ejercicio de los derechos de petición y de iniciativa, ampliamente reconocidos en la Constitución.
- C) La fiscalización de aquellas funciones administrativas y legislativas, mediante el ejercicio de los recursos administrativos y contencioso-administrativos de inconstitucionalidad y del referendum, previstos también en la Constitución.

No ha sido reconocido el derecho de destitución o revocación directa del mandato ("recall") de los gobernantes y legisladores municipales; pero la Constitución prevé el juicio político a los Concejales y miembros de la Junta Departamental, quienes podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores por un tercio de votos del total de componentes de dicha Junta, por

---

\*La descentralización territorial del Uruguay está organizada en unidades departamentales y locales. Cada Departamento (son 19 en la República) será regido desde 1955 por una Junta (con funciones legislativas y de contralor) y un Concejo (con funciones ejecutivas) establecidos en la capital del mismo. La localidad (población) podrá ser regida por un Concejo Local dotado o no de cierta autonomía. El Gobierno y Administración de los Departamentos ha sido y será autónomo en el ejercicio de sus funciones de tal, incluso las legislativas y fiscales.

violación de la Constitución u otros delitos graves. La Cámara de Senadores podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

2- Funciones cívicas.- No se limitan a las expresadas, los derechos (y deberes) del vecindario a intervenir y fiscalizar el manejo de la cosa pública, pues - como lo establece el artº 72 de la Constitución - esos no excluyen otros que sean inherentes a la personalidad humana, o se deriven de la forma republicana de gobierno.

Es así que la participación y cooperación del vecindario en la gestión de los asuntos públicos, ha venido manifestándose en la integración de numerosos y variados cuerpos, de carácter honorífico, como los siguientes:-

- A) Las viejas Comisiones vecinales - en el medio rural, particularmente - formadas para cooperar con las autoridades en casos de epidemia, sequías, invasiones de langostas, etc.
- B) Las Comisiones urbanas de salubridad, y los Inspectores de Manzana, munidos de instrucciones y poderes análogos a los que habrían de otorgarse, más recientemente, a las Comisiones vecinales de la Defensa Pasiva.
- C) La Comisión de Instrucción Pública, tantas veces sin proveer, aunque prevista en la Ley Orgánica Municipal, la cual debe ser integrada con otros miembros, por tres personas "entre los vecinos del pueblo y que no desempeñen otros cargos públicos".\*

---

\*Ver: "Código Municipal", por P. V. Goyena, página 59 y ss.- "Código Rural", promulgado en 1875, artº 806.- "Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos", artº 35, inciso 14.

- D) Las Comisiones de fomento edilicio y social de los Barrios de la ciudad de Montevideo, que han venido desarrollándose considerablemente durante estos últimos años, con los siguientes cometidos:\*
- a) Propender al mejoramiento edilicio y social de la zona en que actúe;
  - b) Cooperar con las autoridades municipales, nacionales y organismos privados, representando a la respectiva zona, destacar ante aquéllas las aspiraciones del vecindario, propiciar la adopción de medidas y la ejecución de obras necesarias o útiles para la zona;
  - c) Fomentar la cultura y el deporte, organizando o prestigiando actos de carácter artístico, cultural, científico o deportivo;
  - d) Exaltar los sentimientos patrióticos y democráticos de la colectividad, organizando la celebración de fechas cívicas memorables.
- E) Las Comisiones de Fiestas, de Teatros, Financiación de obras públicas municipales, y otras, integradas por vecinos y por representantes de organismos públicos y privados.

## II - Cómo el vecindario es informado de la labor municipal.

Mucho han variado los medios utilizados para informar al vecindario, desde el tiempo en que se solía convocarlo a son de pífano, para escuchar el pregón, o se fijaban en plazas y caminos

---

\*Ver Anteproyecto de sus Estatutos, preparado a pedido del Intendente Barbato por el Agr. J. Cambiasso, e informado favorablemente por la Asesoría Jurídica del Municipio.

carteles conteniendo anuncios y emplazamientos.

No se ha eliminado la fijación de carteles anunciadoras, en lugares públicos o accesibles al público, pero los mismos ya no son expuestos en la sede de las autoridades municipales, como antes también se hacía.

Las sesiones del órgano legislativo municipal se realizan en días y horas habituales, y los temas a tratarse son anunciados con anticipación, aun para las reuniones extraordinarias, por la prensa y la radio. Dichas sesiones son públicas, y los vecinos pueden acceder libremente a la parte que les está reservada al efecto. Las actas y las resoluciones son publicadas en "Boletines" impresos, de difusión gratuita, sin perjuicio de la información que adelantan invariablemente aquellos medios de difusión.

El órgano ejecutivo municipal, por su parte, edita también mensualmente un "Boletín Municipal", de circulación gratuita, donde se insertan las resoluciones que adopta, y se da cuenta de la marcha general de la Administración, con mención de cifras e inclusión de fotos y gráficas.

Por otro "Boletín de Censo y Estadística", de distribución gratuita asimismo, se informa sobre el movimiento demográfico del Departamento, y diversos índices económicos y edilicios.

El órgano ejecutivo edita, por último, los textos de Decretos y Ordenanzas sobre diversas materias, que suministra a precio de costo,- y no se opone normalmente a que los particulares

hagan lo propio, con la finalidad de darle a la legislación municipal la máxima difusión.

La Constitución vigente ha dispuesto, a su vez, que los Decretos de los Gobiernos Departamentales creando o modificando impuestos no serán obligatorios, sino después de diez días de publicados en el "Diario Oficial", y se insertarán en el Registro Nacional de Leyes y Decretos" en una sección especial, debiendo publicarse, además, por lo menos en dos periódicos del Departamento (art° N° 229).

El Municipio ha creado servicios para atender los requerimientos que se le formulan, de todas maneras, por los vecinos; así: costea una Oficina de Prensa e Informaciones, para expedir comunicados de diversa índole, y para atender las sugerencias que le dirigen en los órganos periodísticos y radio-telefónicos; toda una sección de la Inspección General Municipal está destinada a atender las denuncias y quejas que expresan los vecinos por los más diversos motivos, sin contar las que reciben directamente las demás reparticiones municipales.

Tanto el órgano legislativo como el ejecutivo municipal, practican la política de puertas abiertas, con acceso sin trabas de los administrados a los expedientes o actuaciones que les conciernen, y facilidades para entrevistar a los altos funcionarios, incluso los gobernantes y legisladores del Departamento. En particular, las comitivas de vecinos y las representaciones de instituciones populares (escolares, filantrópicas,

deportivas) son preferentemente atendidas.

Una resolución del ex-Concejo de Administración Departamental ha dado todavía mayor participación a las organizaciones, gremios, sociedades, intereses en la preparación de Ordenanzas y Reglamentaciones que puedan afectarlos, disponiendo que se les pida su colaboración o se les de vista de lo que al efecto se hubiera realizado.

### III - Lo que podría y debería agregarse

Con ser numerosos y eficaces los medios de que ya dispone el vecindario para enterarse y participar en el manejo de la cosa pública local, no puede decirse que sean todos, ni que por éstos se alcance el "desideratum" de las relaciones entre el vecindario y el Municipio, a los fines informativos y de cooperación activa por parte de aquél, en la gestión que éste realiza. Nos referimos, verbigracia, a situaciones como las siguientes.

El vecindario no es enterado con la necesaria anticipación de todos los proyectos de decretos y ordenanzas que van a ser estudiados, y eventualmente sancionados y promulgados, por los cuerpos colegisladores del Municipio o, en su caso, por los del Estado. La autolimitación que entraña la resolución recordada, por la cual se da vista o se pide opinión a ciertos sectores del vecindario, evidentemente no basta, sea por su índole parcial, sea por su carácter voluntario.

Los vecinos, no tienen, tampoco, la posibilidad de informarse directamente acerca de las características de las grandes obras municipales que se proyectan, ni del curso de su ejecución; tampoco es enterado con anterioridad ni mientras se realizan, de otros trabajos emprendidos en diversos sectores de la actividad municipal. La noticia o referencia que a los mismos se hace en la prensa, no es suficiente; hay aspectos que por su extensión o su naturaleza, no son difundibles por esos medios tan sumarios.

Hoy se comprende bien, que antes de emprender una reforma, o para conocer la opinión vecinal, o la trascendencia que una medida de Gobierno sea susceptible de alcanzar, se realicen técnicamente sondeos o encuestas que guíen sobre seguro la actividad municipal.

Como consecuencia de las labores legislativa, administrativa y ejecutiva que cumplen los órganos municipales, se considera de suma utilidad organizar el Registro Público de Leyes, Ordenanzas, Decretos y Resoluciones Municipales, técnicamente indizado y fichado, de fácil y accesible consulta,- así como también la Muestra y el Museo de la actividad municipal, aquélla para las obras en trámite, ésta para las ya ejecutadas; los tres, para contener los datos necesarios para redactar la sociografía y la historia veraz del Municipio.

Otra manera viable de estimular la cooperación de los vecinos en la gestión municipal, es alentar la constitución de sociedades de amigos de la Ciudad o Localidad, y de fomento de

numerosas manifestaciones populares que tienen por marco el término de aquéllas.

Para terminar, nunca se encarecerá bastante la necesidad de establecer, en cada Municipio, una "Oficina de Relaciones Públicas", cuya creación ha sido recomendada por una precedente Reunión del Congreso Interamericano de Municipios. Esa Oficina serviría muy bien, aparte el cometido que le sugiere su denominación, para centralizar y canalizar debidamente, las gestiones que promuevan los vecinos, asociados o no, para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, fin primordial del Gobierno Municipal.

- . -      - . -      - . -

El fundamento de los medios que podrían y deberían agregarse a los ya empleados para informar al vecindario y requerir su cooperación, es el mismo que respalda la propia existencia del Municipio como institución social. "La persona - ha dicho G. Renard - se refuerza en su autonomía con el poder de las instituciones que sostiene y que la sostiene; el hombre es tanto más fuerte en cuanto que se halle en el círculo de una familia más robusta, de una corporación mejor constituida, de una nación más homogénea; y recíprocamente, la institución se refuerza con el poder de las personalidades que abarca".\*

---

\*"Théorie de l'institution".- Paris, 1933 - Pág. 27.

Si la participación del vecindario en los asuntos municipales ha de ser efectiva, ella no debe limitarse al acto de elección de los legisladores y gobernantes: debe ser permanente. Las autoridades que deben su mandato al voto popular, deben procurar el plebiscito cotidiano de su gestión; con mayor razón aquellos que por la organización política del propio país, no le tienen por elección, deben buscar y mostrar en la información al público y en la cooperación de éste, la ratificación popular de su designación.

- . -      - . -      - . -

R E C O M E N D A C I O N E S\*

Por las razones expuestas, se sugiere a la V Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, declare que deben intensificarse las relaciones entre el Gobierno Municipal y el vecindario (no sólo la ciudadanía) sobre las siguientes bases:

- I.- Difusión, con la debida anticipación, de todos los proyectos de Leyes, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, a fin de permitir su estudio, y eventualmente las observaciones o sugerencias que los mismos merecieren.

A estos fines, sus textos serán fijados en los edificios municipales o lugares públicos, y difundidos por los órganos de la prensa y la radio.

---

\*Con fecha 1° de octubre de 1954, fué promulgado el Decreto 9402, que consagra como ley del Departamento de la Capital del Uruguay, las recomendaciones I, II y III de la precedente recomendación.

- II.- Información permanente sobre las obras municipales proyectadas y en ejecución, mediante exhibición en local adecuado de los planos, memorias, maquetas, gráficas u otros medios adecuados a cada circunstancia.
- III.- Formación y mantenimiento al día del "Registro Público de Leyes, Ordenanzas, Decretos y demás actos jurídicos municipales", que se ordenará mediante las técnicas de la codificación permanente.

La documentación contenida en tal Registro deberá ser difundida mediante ediciones de fácil consulta y a precio de costo.

- IV.- Eliminación de las formalidades inútiles en las comunicaciones entre el vecindario y su Gobierno Municipal, mediante la reducción del expedienteo, el acortamiento de los plazos para resolver las peticiones que se deduzcan y la adopción de un régimen de audiencias accesible.
- V.- Alentar la constitución de asociaciones o comisiones vecinales, con el objeto de que puedan cooperar con las autoridades municipales en el cumplimiento de sus fines de interés público, - y de llevar a conocimiento de éstas, las aspiraciones y necesidades del barrio o circunscripción en que actúen.
- VI.- Establecimiento inmediato en aquellos Municipios que carezcan de ella, de una "Oficina de Relaciones Públicas Municipales".

- . -            - . -            - . -

Montevideo, 17 de agosto de 1954.-

ISAAC GANON.-

DANIEL GAMARRA.-

MARIO J. TISSONI.-