

## INDICE

*PROLOGO.-*

*INDICE.-.....1*

### CAPITULO 1: Régimen general de Atribuciones Delegadas

I)	Consideraciones previas.-.....	3
II)	Definiciones doctrinarias.-.....	4
III)	La delegación de atribuciones y la distribución de competencias.- .....	7
IV)	Concepto y naturaleza jurídica.-.....	12
V)	Caracteres de las atribuciones delegadas.-.....	13
VI)	Elementos.-.....	13
VII)	Efectos.-.....	18
VIII)	Delegación de atribuciones y responsabilidad.-.....	19
IX)	La subdelegación.-.....	20
X)	Atribuciones delegadas de los Intendentes.-.....	22

### CAPITULO 2: Reseña jurisprudencial de atribuciones delegadas.

I)	En relación a recursos administrativos.-.....	24
II)	En relación a la norma habilitante de las atribuciones delegadas.- .....	25
III)	En relación al fundamento de la delegación de atribuciones.- .....	25
IV)	En relación a los actos administrativos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas.-.....	25
V)	Otras sentencias.-.....	25

### CAPITULO 3: Las atribuciones delegadas y el Ministerio del Interior.

I)	Las atribuciones delegadas en referencia específica al Ministerio del Interior.- .....	27
II)	Normas vigentes en materia de atribuciones delegadas y subdelegadas por el Ministro del Interior.-.....	38

CAPITULO 4: Las atribuciones delegadas y subdelegadas en materia disciplinaria.- .....	40
CAPITULO 5: Las atribuciones delegadas y subdelegadas en el Ministerio del Interior y los recursos administrativos.-.....	45
CAPITULO 6: Conclusiones generales.-.....	47
BIBLIOGRAFIA.-.....	49

-----o-----

### **CAPITULO 1: RÉGIMEN GENERAL DE ATRIBUCIONES DELEGADAS.**

#### **I) CONSIDERACIONES PREVIAS.**

La gran complejidad y diversidad de los cometidos y tareas que son inherentes al Estado moderno, ha determinado que se creen diversos sistemas para facilitar el cumplimiento de aquellos. Todos ellos implican una acción coordinada de los agentes estatales y han cristalizado en institutos como la descentralización, la desconcentración, la autonomía, etc. y la que es objeto de este trabajo: la delegación de atribuciones. La delegación es un medio jurídico que tiene un órgano para desgravarse temporalmente de su competencia sin renunciar a ella. Expresa Cassinelli: “De esa manera el propio atributario de la competencia podrá seleccionar los asuntos más importantes y dejar que los rutinarios sean decididos por delegación”. (Horacio Cassinelli Muñoz. La delegación de atribuciones en la Constitución Uruguaya; en Estudios sobre Derecho Constitucional. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 1971. Pagina 121).

Fue esta la razón que impulso a la inclusión de este Instituto en la Constitución de 1967, primera vez que se consagró la posibilidad de la delegación de atribuciones.

Los artículos 168 no. 24 (para el Poder Ejecutivo), 181 no. 9 (para los Ministros), 278 y 280 (para los Intendentes) explicitan la innovación jurídica.

A efectos de tenerlos presentes en lo sucesivo, se citan en forma textual:

“Artículo 168. Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: .... 24) Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estime convenientes”.

“Artículo 181. Son atribuciones de los Ministros, en sus respectivas carteras y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del Poder Ejecutivo:... 9) Delegar a su vez por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estime convenientes.”

“Artículo 278. El Intendente podrá atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento.”

“Artículo 280. Los directores generales de departamento ejercerán los cometidos que el Intendente expresamente delegue en ellos.”

## II) DEFINICIONES DOCTRINARIAS.

A) Villegas Basavilbaso: Este autor la identifica con la desconcentración por entender que existe una traslación de la competencia del delegante al delegado (Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo. Buenos Aires, 1950, tomo II página 261.)

B) Dromi: La define como un acto por el cual un órgano estatal a quién legalmente le corresponde, transfiere el ejercicio de toda o parte de su competencia a un órgano inferior. (José Roberto Dromi. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea. Página 430).

C) García Trevijano Fos y Diez: Entienden que la competencia se transfiere del superior al inferior; el delegante no podría ejercerla en tanto dure la delegación. Distinguen la llamada “delegación de firma” en la cual el delegante nombra una especie de apoderado imputándose el acto al primero. (José García Trevijano Fos. Principios jurídicos de la organización administrativa, Madrid, 1957, página 199; Manuel Diez. Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1965, tomo II, página 38.)

- D) Entrena Cuesta: La define como el acto en virtud del cual un órgano administrativo transfiere a otro subordinado el ejercicio de funciones que tiene atribuidas, conservando la titularidad sobre las mismas. (Rafael Entrena Cuesta. Curso de Derecho Administrativo, volumen 1, página 85, Editorial Tecnos.)
- E) Gordillo: Expresa que es una decisión del órgano administrativo a quién legalmente le pertenece la competencia, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma a un órgano inferior (Agustín Gordillo. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, página 23, Ediciones Macchi.)
- F) Franchini: La define como un medio jurídico concreto que sirve para que un órgano pueda aliviarse temporalmente del peso del ejercicio de la propia competencia, sin renunciar a ella. La delegación no opera cambios en el orden de la competencia, no determina pérdida de ella para un órgano o aumento de la de otro. (Flaminio Franchini. La delegación administrativa, Milán, 1950.)
- G) Cassinelli: Determina que es el acto administrativo por el cual el órgano delegante debidamente autorizado, otorga al órgano delegatorio la autoridad de ejercer la atribución delegada.
- H) Cajarville: La define como el acto por el cual el órgano delegante debidamente autorizado para ello por una norma expresa, inviste al delegado de la potestad (poder – deber) de expresar la voluntad orgánica, en un determinado sector de su competencia. (Juan Pablo Cajarville. Delegación de atribuciones; en Dos Estudios de Derecho Administrativo. Editorial Universidad, Montevideo, 1988, página 39.)
- I) Prat: Dice que es el otorgamiento por un superior (delegante) de un poder jurídico para ejercer en su nombre determinadas atribuciones que le pertenecen, a un subordinado (delegado). (Julio Prat. Derecho Administrativo, Editorial Acali, Montevideo, tomo II, página 221.)
- J) Aguirre: La define como el acto jurídico administrativo por el cual el órgano competente para ejercer determinada atribución otorga al delegatario el poder jurídico de ejercer tal atribución, comunicando pero no transfiriendo sus facultades al mismo,

legitimando a este para ejercer la atribución delegada pero sin que ello enerve la posibilidad de su ejercicio por parte del delegante. (Gonzalo Aguirre Ramírez. La Competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967; en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Tomo 67. Montevideo, 1969, página 164).

De acuerdo a las definiciones expresadas y por lo menos a la doctrina nacional, surge que con mayor o menor detalle, los conceptos y caracteres fundamentales de la delegación de atribuciones, coinciden en lo sustancial.

### III) LA DELEGACIÓN DE ATRIBUCIONES Y LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA.

A efectos de aclarar el concepto y caracteres de las atribuciones delegadas, es necesario analizar las distintas maneras en que se distribuye la competencia entre los Organos del Estado.

Como punto previo debe definirse el concepto "Competencia"; Barbagelata expresa que es el derecho que la Constitución, la ley o el reglamento acuerdan a un órgano cualquiera para que éste entienda en una materia o asunto determinado. (Anibal Barbagelata, La Competencia del Consejo de Ministros en la Constitución Uruguay de 1967, en "Temas Jurídicos". Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo Tomo I Pág. 9). Para Sayagués Laso es la aptitud de obrar de las personas públicas o sus órganos y determina los límites en los cuales puede actuar. (Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo. 1987 Tomo I Pág. 191).

Así planteado el tema y siguiendo a Cajarville, los dos sistemas básicos de organización administrativa son la centralización y la descentralización. No es intención del presente trabajo, analizar exhaustivamente estos institutos, sino en lo que tiene que ver con su vinculación o diferencias con las atribuciones delegadas.

Un sistema centralizado es aquel en que todos los órganos y cargos que lo integran dependen jerárquicamente de un órgano central; en Uruguay el Poder Ejecutivo, siendo el sistema centralizado "la Administración Central".

Si se otorga a un órgano u órganos o cargos, competencia en una materia, con poder decisión propio y no existe vínculo jerárquico con el poder central, entonces existe descentralización. En esta el órgano u órganos descentralizados están bajo el control de un órgano central, ajeno al sistema y que esta en posición no jerárquica (por ejemplo tiene la potestad de designar los titulares de los órganos descentralizados, revisión de sus actos, etc.). En Uruguay existen en esta categoría los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En ambos sistemas existe jerarquía y la subordinación que esta conlleva, por lo cual en definitiva predominará sobre el sistema la voluntad del jerarca; por ello todos los actos jurídicos emanan de éste que podrá reformar, revocar o sustituir la actividad de los inferiores.

En la práctica, resulta imposible la concentración absoluta, surge entonces la desconcentración que consiste en atribuir poderes propios de decisión a un órgano sometido a jerarquía y con ello la posibilidad de dictar actos administrativos jurídicos. La diferencia entre esta y la descentralización es la existencia o no de potestades jerárquicas atribuidas a otro órgano.

Si la atribución de competencia al subordinado determina que se priva de ella al jerarca (o sea que solo el subordinado puede dictar los actos respectivos), estaríamos frente a lo que se denomina desconcentración privativa o descentralización burocrática.

Debe señalarse que la atribución no puede referirse a toda la actividad del órgano en cuestión; ya que entonces existiría descentralización. En todo lo no incluido en la atribución, seguirá bajo la subordinación del jerarca. En el ámbito atribuido, este último no puede revocar, reformar o avocar la actuación del subordinado. En Uruguay, no existe la completa ruptura de la subordinación, ya que todos los actos de órganos sometidos a jerarquía, son pasibles del recurso jerárquico (art. 317 de la Constitución). Según Cajarville ello determina que “más que una competencia exclusiva del subordinado, existe una competencia alternativa condicionada” (en este caso a la interposición del recurso jerárquico).

La desconcentración privativa solo puede provenir de una norma de igual o mayor rango que aquellas que atribuyeron la competencia a desconcentrar. Puede pasar también que se atribuya a un órgano subordinado una potestad propia de decisión en una materia, sin privar de ella al jerarca; es la desconcentración no privativa. El primero de ellos que dicte el acto, determina la voluntad de la Administración, sin perjuicio de modificaciones o revocaciones por el jerarca. Aquí no se quitan atribuciones a éste, por ello si las normas constitucionales o legales atribuyen la competencia al sistema en si y no a un órgano determinado, este tipo de desconcentración puede emanar de decisiones del jerarca.

La desconcentración no privativa puede atribuir al subordinado el poder de resolver sobre una materia en general o sobre uno o mas casos específicos; asimismo puede ser condicionada o incondicionada.

En la delegación, no existe una modificación en la distribución de competencias, ya que no se quitan atribuciones al titular ni se confiere a alguien esa competencia propia; por medio de ella se permite que otro órgano ejerza la atribución, de forma tal que el acto se entiende emanado del órgano competente (el delegante).

**DIFERENCIAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DELEGACION**

- A) En la desconcentración se altera la esfera de competencia de los órganos, ya que se desplazan del jerarca al subordinado quien las ejerce como propias; en la delegación no existe desplazamiento, solo se confiere al delegatario el poder de ejercer la atribución propia del delegante. (Martín Risso, Descentralización Territorial en Uruguay, CELADU, 1989, Pág. 72; en igual sentido Cassinelli y Prat).
- B) La atribución desconcentrada solo puede ser ejercida por el titular de la misma, ya que la actuación del superior queda supeditada al recurso jerárquico. En las atribuciones delegadas puede ser ejercida por delegante y delegado (Risso).
- C) La delegación surge de una resolución (o sea un acto administrativo) del delegante; la desconcentración requeriría de una regla de derecho. Según Cajarville en determinados casos podría provenir de decisiones del jerarca, esto es cuando la norma atribuye la competencia al sistema en sí (aplicable solo en desconcentración no privativa).
- D) El acto dictado en atribuciones delegadas se imputa al titular de la atribución y se recurre como si se dictara por este; en la desconcentración caben los recursos de revocación y jerárquico y anulación si corresponde (Risso, Cajarville y Cassinelli).
- E) La desconcentración suele fundarse en la especialización del subordinado; la delegación en la descongestión de la labor del jerarca.
- F) En la delegación cabe la avocación por el jerarca, lo que no ocurre en la desconcentración (Prat).
- G) La delegación es revocable en todo momento por el delegante; la desconcentración se determina por una regla de derecho (Cassinelli).
- H) En la delegación el órgano superior puede retomar competencia en cualquier momento o atribuírsela a otro órgano, lo cual no es posible en la desconcentración.
- I) Según Dromi, la desconcentración es permanente y constitutiva; la delegación es de carácter transitorio y para competencias determinadas.

**DIFERENCIAS ENTRE DELEGACION DE ATRIBUCIONES Y DESCENTRALIZACIÓN.**

Siguiendo a Correa Freitas, serían:

- A) En la descentración se traspasa competencia; la delegación no la altera, simplemente se comunica otro órgano.
- B) La descentralización se origina en una regla de derecho; la delegación en una resolución.

- C) La descentralización se funda en la especialización del órgano, cercanía geográfica, etc.; la delegación en la descongestión de la labor del jerarca.
- D) Los actos de los órganos descentralizados se imputan a ellos; los emitidos en ejercicio de atribuciones delegadas se imputan al delegante.
- E) La descentralización se funda en interés de la buena administración; en las atribuciones delegadas se atiende al interés del delegante (Ruben Correa Freitas, Derecho Constitucional Contemporáneo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1993, Pág. 116).
- F) La descentralización rompe el vínculo jerárquico y cambia la estructura administrativa; en las atribuciones delegadas estas siguen en el ámbito de competencia del delegante, cambiando solo la dinámica administrativa (Gordillo).
- G) En la descentralización la competencia pertenece en exclusiva al inferior y el superior solo tiene facultades de control; en las atribuciones delegadas el jerarca mantiene competencia en toda su extensión.
- H) En las atribuciones delegadas el jerarca puede actuar en todo momento; en la descentralización no puede asumir competencia por su voluntad.

#### **IV) CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA**

Resulta claro que en nuestro derecho, las atribuciones delegadas no pueden significar una modificación en la distribución de las competencias entre los órganos, ya que las normas que la regulan son inderogables e inalterables por el órgano que la posee; este punto es aceptado por toda la doctrina nacional (Cajarville, Cassinelli, Prat y Aguirre).

Entonces es necesario explicar como una competencia que pertenece y pertenecerá al delegante, puede ser ejercida por otro órgano o persona.

Existen al respecto diferentes posiciones:

1º) Para un sector, la titularidad de la competencia permanece en el delegante, solo su ejercicio se traslada al delegado (García Trevijano Fos, Villegas Basavilbaso, etc.). Cajarville anota que si la competencia y el deber de ejercerla continúan en la órbita del delegante, no puede existir transferencia de competencia ni de su ejercicio.

2º) Cassinelli la asimila al mandato o apoderamiento, ya que en estos institutos el poderdante comunica, no transfiere sus facultades. Una vez “comunicada” podrá ser ejercida por el titular o el apoderado. Según Cajarville en la delegación de atribuciones existe un solo sujeto de derecho representado por el jerarca y en la representación existen dos sujetos de derecho autónomos.

3°) Cajarville expresa que los órganos son realidades puramente jurídicas y para funcionar necesitan de la voluntad humana; generalmente ésta la expresan el o los titulares; en otras ocasiones, con norma que lo autorice, existe otra persona que proporciona la voluntad, siendo este el delegado (sin que signifique que adopte la titularidad del órgano). Es decir que el órgano ejerce su competencia por medio del delegado, no existiendo traslación de competencia o de su ejercicio.

4°) Para Prat la delegación de atribuciones es una modalidad de la centralización, ya que ella se acuerda al Poder Ejecutivo, a los Ministros y a los Intendentes.

#### V) **CARACTERES DE LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS.**

Siguiendo a Prat (quien a su vez cita a Aparicio Méndez), los caracteres serían:

1°) No se delega la función en sí, sino su ejercicio; por ende no se altera la estructura del sistema.

2°) Comprende funciones propias del jerarca.

3°) Exige norma habilitante, ya que la competencia y su ejercicio no son delegables (lo que Cassinelli denomina potestad denegatoria).

4°) Su fundamento es descongestionar la labor del jerarca.

Como otros caracteres agregamos.

5°) Es revocable en todo momento ya que no existe renuncia de la competencia.

6°) El poder de control del delegante subsiste siempre.

7°) La decisión de delegar es discrecional del jerarca.

8°) Los efectos jurídicos del acto del delegado, se imputan al delegante como propios.

#### VI) **ELEMENTOS DE LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS.**

Utilizando los términos citados por Cassinelli, tendríamos:

A) El sujeto activo de la delegación o delegante es el órgano a cuya competencia pertenece la atribución que se delega y debe a su vez ser competente para investir al delegado de la potestad de expresar su voluntad. (Y dicha competencia debe provenir de una norma de igual o mayor jerarquía que la que le atribuye la atribución a delegar).

En Uruguay los delegantes son: el Poder Ejecutivo (art. 168 num. 24 de la Constitución), siendo competencia privativa del Consejo de Ministros (art. 160); los Ministros (art. 181 num. 9) y los Intendentes (arts. 278 y 280).

Según Cajarville los órganos que reciben su competencia de la ley o reglamento, podrían ser autorizados a delegar por igual clase de normas, ejemplo de competencia por vía

legal, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, etc.

- B) El sujeto pasivo de la delegación, que recibe la potestad y responsabilidad de ejercerla, es el delegatario o delegado. Este en principio debe ser una persona u órgano estatal. Cajarville dice que podría delegarse en quien no sea funcionario público, pero entonces automáticamente pasaría a serlo. La delegación puede recaer en uno o mas individuos determinados expresamente o en un órgano; en el primer caso si el o los designados pierden su calidad de funcionarios públicos, se extinguirá, lo cual no acontece en el último.

#### **Delegados del Poder Ejecutivo**

La Constitución lo faculta a delegar las atribuciones que estime conveniente, y según Cajarville sin limitar en quien puede hacerlo. Cassinelli a su vez, entiende que solo es posible delegar en los Ministros, ya que la delegación a otro órgano podría votarse en el Consejo de Ministros contra la opinión del respectivo Ministro, lo cual sería incongruente con la responsabilidad de este por la gestión de su Cartera. Expresa también que sería posible si existen dos resoluciones, una del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros y otra del Ministro correspondiente, subdelegando en un órgano de su Cartera. Expresa que de lo contrario, el Ministro no podría alterar las decisiones de sus subordinados, ya que este las expide a nombre del Poder Ejecutivo. Ello se evitaría con la subdelegación ya que el Ministro puede tomar la decisión de modificar lo actuado o incluso revocar aquella.

Aguirre entiende que el Poder Ejecutivo solo puede delegar en los Ministros ya que no existe texto que autorice una solución diferente.

Cajarville a su vez determina que no es extraño que el Consejo de Ministros pueda votar por mayoría en contra de la opinión del Ministro respectivo, quien en ese caso no será responsable por el ejercicio de la atribución delegada, siéndolo únicamente quienes la votaron. Agregan que el Ministro estará igualmente obligado a vigilar la gestión del delegado (aunque no podrá revocar ni reformar sus actos), y podrá plantear al Consejo de Ministros las medidas necesarias, incluso la revocación de la delegación. Además en la Constitución del 67 la voluntad del Poder Ejecutivo puede formarse contra la opinión del Ministro respectivo y el delegado no expresa su voluntad como subordinado del Ministro, sino la del Poder Ejecutivo, jerarca de aquel.

Incluso agrega que puede delegar en Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que ya no actuarán en una competencia propia, sino en una del Poder Ejecutivo, expresando la voluntad de éste, que podrá revocarlas o modificarlas.

Un último argumento de Cajarville es que la propia Constitución contiene normas que limitan expresamente quienes pueden ser delegados en el caso de los Intendentes.

#### **Delegados de los Ministros**

No existen límites para ello, siendo discrecional de los Ministros.

#### **Delegados de los Intendentes**

La Constitución establece que solo pueden delegar en comisiones especiales o Directores Generales de Departamento.

C) El objeto de la delegación, es la atribución delegada. El art. 168 num. 24 no aclara cuales son las atribuciones que el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, puede delegar (dice “las atribuciones que estime convenientes”); por tanto son todas las que entran en la competencia del titular de la potestad delegatoria.

Cassinelli expresa que si la Constitución establece que una atribución del Poder Ejecutivo pertenece a la competencia exclusiva del Consejo de Ministros, no puede delegarse. Tampoco podrían delegarse las atribuciones del Presidente de la República como órgano unipersonal, ya que ellas no pertenecen al Poder Ejecutivo.

En cuanto a los Ministros pueden delegar todas las atribuciones de su competencia, incluso las que se le han cometido por delegación (Cassinelli y Cajarville; Aguirre en contra).

D) La legitimación activa, es la competencia para expedir la resolución delegatoria, lo que Cassinelli llama potestad delegatoria.

E) La legitimación pasiva, es la competencia para ser delegatario o la posibilidad de serlo.

F) La delegación se realiza por medio de un acto administrativo, la resolución delegatoria.

La Constitución determina que ésta debe ser “fundada” en caso del Poder Ejecutivo y los Ministros, pero no para los Intendentes.

La resolución es un acto administrativo o sea una declaración de voluntad de la Administración destinada a producir efectos jurídicos. En este caso el efecto es investir al delegado de la potestad de expresar la voluntad del órgano delegante (Cajarville).

Es claramente un acto unilateral, que solo depende de la voluntad del delegante, en tanto sea competente para ello. No se requiere el consentimiento del delegado, quien debe desempeñar la delegación. También es discrecional en relación a las atribuciones a delegar y la elección del delegado (salvo para los Intendentes en este último caso).

El corolario lógico de estos elementos es que es un acto revocable, tanto por mérito como por legitimidad; si el delegante es el Poder Ejecutivo, la revocación debe ser dispuesta por el Consejo de Ministros.

La resolución puede incluir indicaciones sobre como ejercer las atribuciones que se delegan. Cuando se expresa resolución fundada, ello no implica solo los fundamentos jurídicos, sino también los de hecho y de mérito que hacen conveniente la delegación (los que generalmente se refieren al descongestionamiento de la labor).

#### **ELEMENTOS DEL ACTO**

- 1) El delegante debe ser competente para delegar.
- 2) La delegación requiere una voluntad expresa, no cabe la tácita.
- 3) El contenido es la asignación de la potestad de expresar la voluntad del delegante el determinar el individuo u órgano en quien recae y las atribuciones que se delegan. Pueden delegarse todas las que entren en la competencia del delegante, salvo norma expresa en contra. También puede contener un plazo o condición o instrucciones sobre como ejercerlas.
- 4) Como ya se expresó, la motivación se basa generalmente en descongestionar la labor del jerarca. Es este el que tiene la discrecionalidad para determinar si ello es o no conveniente.
- 5) El acto debe ser fundado, en referencia a la legalidad y al mérito, salvo en el caso de los Intendentes.
- 6) No existe un procedimiento específico para el acto de delegación; si es el Poder Ejecutivo entonces será el del Consejo de Ministros.

#### **VII) EFECTOS DE LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS**

El efecto principal como surge de la definición, es atribuir al delegado la potestad de expresar la voluntad del órgano delegante, en aquellas materias que se delegan. En adelante ambos podrán expresar la voluntad del órgano, ya que no existen transferencias de competencias.

El hecho de delegar atribuciones no solo determina una facultad para el delegado, también impone la obligación de realizar esa actividad (poder-deber). Si el delegante entiende que existen omisiones o errores en la ejecución del delegado, puede y debe corregirlas, aún sin revocar la delegación, ya que continúa en ejercicio de la competencia delegada.

En cuanto a los actos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas, ellos imputan al delegante, de forma tal que es como si el delegado no hubiera actuado. La consecuencia mas

importante de ello se vincula al régimen recursivo; solo caben entonces los recursos previstos para impugnar los actos del órgano delegante. Entonces si el delegante es el Poder Ejecutivo solo cabe el recurso de revocación; si lo es un Ministro u otro órgano sometido a jerarquía, corresponderán los de revocación y jerárquico. Puede pasar que el delegado halla recibido la potestad de resolver los recursos administrativos; si no es así deberá hacerlo el delegante. Se volverá a este tema en relación puntual al Ministerio del Interior.

#### **VIII) DELEGACION DE ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDAD**

##### **A) Responsabilidad Civil**

Aún cuando exista actuación del delegado, la responsabilidad civil recae en la persona estatal a la cual pertenece el órgano delegante. Lo que si cambia es la eventual acción de repetición (art. 25 de la Constitución), que recaerá sobre la persona del delegado si correspondiera (ya que la responsabilidad en ese caso recae sobre la persona y no sobre el órgano). Entonces el delegante podría igualmente responder personalmente por sus omisiones o errores en el control de su delegado.

##### **B) Responsabilidad Disciplinaria y Penal**

Estas son personalísimas, por tanto no pueden recaer sobre el órgano, sino sobre los individuos; por lo cual delegante y delegado serán responsables de su propia conducta.

##### **C) Responsabilidad Política**

La Constitución prevé tanto para el Poder Ejecutivo como para los Ministros que la delegación de atribuciones se hará “bajo su responsabilidad política”. Este tipo de responsabilidad por la delegación y la actuación de un delegado del Poder Ejecutivo, recaerá sobre aquellos Ministros que la hayan votado en el Consejo de Ministros. El Ministro que no la haya votado no será responsable, aún cuando mantiene su obligación de vigilar la gestión del delegado, en lo que respecta a su cartera; en caso necesario podrá plantear las modificaciones pertinentes al Consejo de Ministros.

#### **IX) LA SUBDELEGACION**

Se ha planteado a nivel doctrinario, si es posible que un delegado a su vez delegue en otro, las atribuciones que se le han delegado. Los extranjeros en general expresan su posición contraria, por ejemplo Fiorini y Dromi; este último expresa que solo pueden delegarse las competencias propias. Cajarville cita también en contra a Villegas, García Trevijano, Diez, etc..

En la doctrina nacional, existen diferentes posiciones a saber:

1º) Cajarville sostiene que si el delegado es titular a su vez de potestad delegatoria, puede dar a un tercero la facultad de expresar la voluntad del órgano, en el ámbito de la competencia que le ha sido delegada. En ese caso la voluntad del subdelegado valdrá como la del delegante original. Explica que el art. 181 num. 9 de la Constitución al expresar que los Ministros pueden delegar las atribuciones que estime convenientes, pueden hacerlo con aquellas que se le delegaron y con el resto de sus atribuciones.

Como ya se dijo anteriormente, para este autor, incluso podría el Poder Ejecutivo delegar directamente en quien no sea Ministro, con lo cual se podría obviar el tema de la subdelegación (por ejemplo, podría el Poder Ejecutivo delegar directamente en los Jefes de Policía y Directores Nacionales la posibilidad de disponer cesantías de funcionarios policiales).

2º) Cassinelli admite la subdelegación de los Ministros en un tercero, por entender que ello se fundamenta en el citado art. 181 num. 9 (o sea que pueden delegar las atribuciones que estimen convenientes).

Por otra parte expresa que el Ministro puede a su vez delegar en un tercero, la posibilidad de ejercer atribuciones que en el futuro le sean cometidas por el Poder Ejecutivo, lo cual sería un caso de delegación de la vocación delegatoria del Ministro. Ello permitiría que aquel por delegación y en nombre del Ministro, reciba directamente delegaciones del Poder Ejecutivo, en los límites que marque la resolución del Ministro.

3º) Aguirre sostiene una posición contraria a que el Poder Ejecutivo pueda delegar a quien no sea Ministro y que éstos puedan delegar a su vez una atribución que le fuera delegada por el Poder Ejecutivo en un tercero. Expresa que el giro “las atribuciones que estime convenientes”, determina que las delegables son solo las comprendidas en la competencia del Ministro y no la que el Poder Ejecutivo delegó en él. Por ello y según su posición, esa posibilidad requeriría un texto expreso e inequívoco, ya que el principio general es que las atribuciones de los órganos públicos no pueden delegarse. Concluye que resultaría absurdo que si el Poder Ejecutivo no puede delegar en quien no sea Ministro, este pueda legitimar a un tercero para ejercer estas atribuciones.

Sin perjuicio de lo expuesto, acepta lo postulado por Cassinelli, en el sentido que el Ministro puede delegar en un tercero, la posibilidad de ejercer atribuciones que en el futuro le sean cometidas por el Poder Ejecutivo (o sea delegar la vocación a ser delegatario del Poder Ejecutivo). Explica en este caso la delegación de atribuciones del Poder Ejecutivo en delegatarios diferentes de los Ministros, lo hace el Consejo de Ministros y ello lo distingue de la subdelegación que se hace por simple resolución ministerial.

Respecto a este tema es importante decir, que mas allá de las calificadas opinión citadas, actualmente la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo no cuestiona la posibilidad jurídica de subdelegar. Es decir, en las sentencias del tribunal se analiza, o bien el aspecto recursivo (que recursos caben en actos dictados en atribuciones delegadas) o bien el aspecto de fondo del asunto, pero no se cuestiona la viabilidad jurídica de la subdelegación (por ejemplo sentencia 149/89, publicada en Anuario de Derecho Administrativo Tomo IV, 1989-1990, Pág. 68 y sentencia 829/96, extraída de la jurisprudencia informatizada del T.C.A.).

Asimismo la posibilidad de subdelegar por parte de los Ministros ha sido reconocida en Resoluciones del Poder Ejecutivo que delegan atribuciones como la N° 1044/84, de 27 de diciembre de 1984.

X) **ATRIBUCIONES DELEGADAS DE LOS INTENDENTES**

A) **Delegante**. La Constitución permite la delegación de atribuciones por parte del Intendente en comisiones especiales (art. 278) y en Directores Generales de Departamento (art. 280). Es decir que el Intendente es el único que recibe potestad delegatoria de la Constitución. Cassinelli sostiene que si delega a su vez la facultad de delegar, en los Directores Generales o la Comisión Especial, podrían estos a su vez expedir resoluciones delegatorias. Podría a su vez el Intendente, al determinar la competencia de una Dirección General, atribuirle la potestad de delegar y subdelegar en otros órganos.

Según Risso las Juntas Departamentales podrían delegar también todas aquellas atribuciones que le determine la ley, pero no las que provengan de la Constitución

B) **Atribuciones delegadas** si se trata de delegar en Comisiones Especiales, solo podría delegarse las facultades necesarias para cumplir sus cometidos específicos (art. 278). En el caso de Directores Generales no existe límite.

C) **Delegatorios** son las Comisiones Especiales y los Directores Generales de Departamento. En el caso de las Comisiones, deben ser especiales, o sea no pueden ser órganos permanentes del Gobierno Departamental y sus cometidos deben ser específicos (o sea predeterminados en la resolución que las crea, por ejemplo la planificación de una zona determinada).

**D) La Resolución Delegatoria** a diferencia de lo que ocurre en la Administración Central, la resolución de delegación de los Intendentes no necesita estar fundada.

-----o-----

## **CAPITULO 2: BREVE RESEÑA JURISPRUDENCIAL EN RELACIÓN A LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS**

Como ya se dijo, el T.C.A. no cuestiona la posibilidad jurídica de la subdelegación. En relación a otros temas vinculados a la delegación de atribuciones, se puede agregar:

### **1) En relación a los recursos administrativos**

El T.C.A. sostiene (al igual que la gran mayoría de la doctrina) que existiendo delegación o subdelegación, solo caben los recursos que el derecho admite contra los actos del órgano delegante. Es decir si este es Poder Ejecutivo el de revocación (aún cuando exista subdelegación) y si lo es un Ministro, el de revocación contra éste y jerárquico ante el Poder Ejecutivo; en este caso el acto se imputa al Ministro y no al delegado de este y al estar el Ministro sometido a jerarquía corresponde el recurso subsidiario (sentencias 829/96, 149/89, 193/95 y 389/94).

En la sentencia N° 183/90 se expresa que si un Ministro resuelve un recurso de revocación contra un acto que dictó en ejercicio de atribuciones delegadas por el Poder Ejecutivo, ello determina un vicio de incompetencia, pues el acto recurrido se imputa a este último, quien debe resolver el recurso. La misma sentencia cita a Aparicio Méndez, en posición diferente, quien estima que el recurso de revocación debía ser resuelto por el delegatario. Si bien existió discordia entre los miembros del tribunal, esta última posición no fue acogida por el fallo.

En otros fallos se admite la delegación de la potestad de resolver los recursos contra los actos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas (sentencia 389/94 y 183/90)

2) **En relación a la norma habilitante de las atribuciones delegadas**

La sentencia 374/98 admite la delegación por vía reglamentaria, en aquellos casos en que se trata de la distribución de competencias que son propias a una determinada Administración, ya que allí no existe reserva de la ley a partir de la Constitución de 1967.

A su vez por sentencia 757/95, se admite que una ley pueda autorizar la delegación, de aquellas competencias que la ley puede atribuir.

3) **En relación al fundamento de las atribuciones delegadas**

La sentencia 1075/93 determina que la delegación se basa en un juicio de oportunidad o conveniencia discrecional del delegante. Indica que el acto se encuentra suficientemente fundado al delegar en un órgano técnicamente especializado y a efectos de descongestionar la labor del Poder Ejecutivo.

4) **En relación a los actos administrativos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas**

Existe una sentencia que por su interés y actualidad (1999), será citada aquí y retomada en el Capítulo de atribuciones delegadas en el Ministerio del Interior en materia disciplinaria.

La sentencia 60/99 procede a anular un acto en virtud de ser ilegal por incompetencia del órgano que lo dictó, ya que “por error o por desconocimiento se omitió especificar que lo resuelto se hacía en ejercicio de atribuciones delegadas”. Se expresa al respecto que las resoluciones “tomadas en el ámbito de las atribuciones delegadas, solo son válidas y eficaces como tales cuando son adoptadas con las formalidades del caso, esto es, con la expresa mención de que se dictan en el marco de esos cometidos funcionales”.

5) **Otras sentencias**

En sentencia del Juzgado Letrado de 1ª Instancia en lo Civil de 8º Turno (publicada en la Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político 1991-1992, Nos. 45-46, págs. 269, 278), se resolvió negativamente un recurso de amparo en el cual el actor sostuvo que la delegación de potestades reglamentarias que hizo el Dto. N° 38/989 es manifiestamente ilegítima, en tanto se otorgó en acuerdo con el Ministro del ramo (M.T.O.P.) y no actuando en Consejo de Ministros, órgano con competencia privativa para ello, violando el num. 24 del art. 168 de la Constitución.

El órgano demandado contestó que fue la Ley N° 15.809 quien le asignó una competencia propia y por tanto proviniendo de la ley esas facultades, no tiene porque reglamentarse por delegación del Consejo de Ministros. Asimismo expresó que el decreto no es el origen de la

facultad reglamentaria ejercida en la ocasión y que dicha norma no reglamenta una ley, por lo cual no requiere norma habilitante del Consejo de Ministros.

Si bien la sede sentenciante reconoce que es un tema de discusión doctrinaria, en virtud de los elementos expuestos por el demandado (y otros que se vinculan a aspectos sustanciales) no se hace lugar al amparo impetrado.

-----o-----

**CAPITULO 3: LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR**

**I) Las atribuciones delegadas en referencia específica al Ministerio del Interior.**

Como aclaración previa a este capítulo, corresponde decir que muchas de las resoluciones de delegación de atribuciones del Poder Ejecutivo que se citarán, delegan las atribuciones pertinentes en todos los Ministros; otras de ellas son específicas del Ministerio del Interior. Como lógicamente el Ministerio del Interior esta incluido en unas y otras, no se entiende necesario aclarar el punto en cada caso particular (ya que este capítulo únicamente se referirá a esta Secretaría de Estado; igualmente se obviarán resoluciones de delegación que no involucren al Ministerio del Interior o aquellos aspectos que no son de su competencia).

A través de diversas resoluciones, el Poder Ejecutivo ha procedido a delegar en los Ministros diferentes competencias, de acuerdo al siguiente detalle:

- Resolución de los recursos jerárquicos contra decisiones adoptadas por las Dependencias o Servicios de los Ministerios.
- Ascensos de funcionarios de la Administración Central en los empleos civiles.
- Acumulación de sueldos.
- Traslados de funcionarios en empleos civiles de la Administración Central.
- Hogar constituido, asignaciones familiares y diferencias de sueldos de funcionarios públicos.
- Renuncias de funcionarios públicos.
- Destitución de funcionarios inamovibles del Estado y declaración sobre la pérdida o no de los derechos jubilatorios de aquellos.
- Jubilaciones y pensiones civiles y militares.
- Donaciones, legados o herencias para el Estado.
- Ejercicio de funciones de los Cónsules extranjeros.
- Expropiaciones.
- Marcas de fábrica y patentes de invención.
- Depósitos paralizados.
- Asociaciones no comerciales, y sociedades cooperativas y organizaciones de asistencia médica.

Fuente: Resolución del Poder Ejecutivo N° 798/68 de 6/6/68. La resolución excluye la realización de actos que impliquen relaciones con otros poderes del Estado. Indica que el Ejecutivo puede avocar las atribuciones delegadas o el Ministro delegado puede someterlas a consideración de aquel. Al respecto Cajarville anota que no existe tal avocación, porque la

competencia sigue siendo del Poder Ejecutivo. Entonces si éste actúa, simplemente excluye en el caso concreto la actuación del delegado. La diferencia con la avocación es clara, ya que en esta el superior jerárquico, por si asume funciones que competen al inferior.

La resolución niega la posibilidad de delegar las atribuciones delegadas y determina que los actos dictados en ejercicio de ellas se reputan a los efectos de los recursos administrativos, como dictados por el Poder Ejecutivo.

- Delegar en el Ministro del Interior, Jefes de Policía y en la Dirección Nacional de Bomberos, las facultades del Poder Ejecutivo en materia de nombramientos y destitución de funcionarios policiales.

Fuente: Resolución N° 1094/69 de 18/9/69. Como puede verse se delega directamente en quien no era Ministro.

- Delegar en el Director General de Secretaría del Ministerio del Interior, la atribución del Poder Ejecutivo de resolver en materia de retiros y pensiones del personal subalterno de la policía.

Fuente: Resolución N° 1/81 de 7/1/81.

- Se delega en el Ministro del Interior el ingreso, ascenso, destitución y otras cesantías de personal subalterno y oficiales subalternos de todos los subescalafones, excepto nombramiento como Oficial Sub Ayudante Ejecutivo, atribución que retiene el Poder Ejecutivo.
- Pases a retiro y otorgamiento de jubilaciones y pensiones de todas las jerarquías.
- Ingresos, promoción docente, destitución y otras cesantías de Cadetes de la Escuela Nacional de Policía.
- Primas por Hogar Constituido, antigüedad, diferencias de grado, nacimiento, matrimonio y similares y asignaciones familiares, de todos los funcionarios.
- Retención provisional y pérdida definitiva de medios sueldos, en los casos previstos por el art. 87 de la L.O.P., manteniendo el Poder Ejecutivo la decisión de no retener o restituir los haberes retenidos una vez dictada la sentencia definitiva.

Fuente: Resolución N° 1044/84 de 27/12/84. Esta resolución efectiviza la mas importante delegación de atribuciones para el Ministerio del Interior, unificando, actualizando e incorporando otras nuevas. En ella se establece que esta delegación tiene en cuenta las particulares características de esta Secretaría, el elevado número de funcionarios y su régimen disciplinario diferenciado.

El Considerando III), determina la posibilidad de que el Ministro del Interior subdelegue ciertas atribuciones que se le delegan en los jefes de las Unidades Ejecutoras y Director General de Secretaría. Se autoriza a subdelegar las facultades en materia de ingreso, destituciones y otras cesantías (incluso pase a situación de retiro), respecto del personal subalterno, en Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaría. También se autoriza a subdelegar el otorgamiento de las diversas primas y en el Director de la Escuela Nacional de Policía la promoción docente de los Cadetes. Se prohíbe subdelegar todo aquello que no este expresamente autorizado.

Se mantiene la posibilidad de avocación y de determinar pautas de actuación por medio de instrucciones de servicio.

Se establece que en caso de cesantías o destituciones, deberá darse cumplimiento al art. 66 de la Constitución y normas reglamentarias (derecho a defensa y realización de sumario). Se reitera la fórmula de imputar los actos al Poder Ejecutivo a los efectos de los recursos.

Esta resolución contiene un error; se indica en primer lugar que el Ministro tiene competencia propia para los ascensos del personal subalterno (art. 58 inc. L.O.P.) lo cual es correcto. Pese a ello en el punto uno de la parte resolutive se le delegan las atribuciones del Poder Ejecutivo relativas al ascenso del personal subalterno. En ese sentido, el T.C.A. en la ya citada sentencia 149/89, establece que si la ley le confirió tal atribución al Ministro, ello no puede ser modificado por Resolución del Poder Ejecutivo. Por tanto se concluye que al ser ésta una facultad del Ministro y aún cuando este la delegue, debe recurrirse con recursos de revocación y jerárquico.

- Se autoriza al Ministro del Interior a subdelegar en Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaría, la facultad de aceptar renunciaciones de los funcionarios de las Dependencias a su cargo.

Fuente: Resolución N° 544/87 de 15/12/87.

- Autorización de Misiones Oficiales al exterior que no devenguen gastos.
- Reválida de contratos de función pública.
- La designación transitoria de funcionarios por subrogación.
- La declaración de cese obligatorio por límite de edad.
- La declaración de cese por abandono del cargo.

Fuente: Resolución N° 1084/90 de 21/12/90 (prohíbe subdelegar).

- Remisión o recepción de comunicaciones a/o de otros poderes u órganos del Estado.

Fuente: Resolución N° 597/90 de 19/7/90 (prohíbe subdelegar).

- Se delega en los Ministros las atribuciones de ordenador primario del Poder Ejecutivo y las atribuciones del Poder Ejecutivos para designar ordenadores secundarios (lits. b) y c) del art. 29 del T.O.C.A.F.), en materia de contrataciones.
- Se delegan en las atribuciones de ordenador primario del Poder Ejecutivo, con el límite de ocho veces el máximo de las Licitaciones Abreviadas, entre otros al Director Nacional de Sanidad Policial.
- Delegar en los Ministros las facultades de ordenador primario del Poder Ejecutivo en contrataciones por causales de excepción (excepto lits. h) y p) del art. 33 del T.O.C.A.F.).

Fuente: Resolución N° 457/91 de 27/6/91 (prohíbe subdelegar).

- Delegar en los Ministros el llamado a concurso una vez resuelta la prohibición de vacantes.
- La declaración de excedentes de funcionarios de sus Dependencias y su inclusión en la nómina de personal a redistribuir, etc..
- La retención total de haberes respecto de los funcionarios cuya prisión ha sido decretada judicialmente.
- La imposición de servidumbres.

Fuente: Resolución N° 387/91 de 6/6/91 (prohíbe subdelegar).

- Delegar en el Ministerio del Interior, la facultad de dejar sin efecto la redistribución de los funcionarios dispuesta por el Dto. N° 406/90.

Fuente: Resolución N° 189/92 de 30/3/92 (prohíbe subdelegar).

- Delega en los Ministros las atribuciones del Poder Ejecutivo relativas a la aprobación de la actualización periódica, por autorización legal, de tasas o precios públicos cuya actualización resulta de la aplicación objetiva de índices de publicación oficial.

Fuente: Resolución N° 12/93 de 12/1/93 (prohíbe subdelegar).

- Las atribuciones delegadas a los Ministros referidas a las atribuciones del Poder Ejecutivo como ordenador primario, dispuesta en los numerales 1) y 5) de la Resolución N° 457/91 (atribuciones de ordenador primario y para contrataciones con causales de excepción) tendrá como límite siete veces el máximo de las Licitaciones Abreviadas. Se

disminuyen asimismo las atribuciones delegadas entre otros al Director Nacional de Sanidad Policial, hasta un límite de cuatro veces el máximo de las Licitaciones Abreviadas.

Fuente: Resolución N° 1402/97 de 31/12/97.

*Atribuciones delegadas y subdelegadas por el Ministro del Interior.*

A efectos de seguir un orden lógico en la enumeración de las normas vigentes en materia de atribuciones delegadas, se enumeran a continuación las atribuciones delegadas por el Poder Ejecutivo al Ministro del Interior que ésta ha subdelegado en diversos jerarcas de esta Secretaría.

La subdelegación tiene su génesis en la autorización brindada por la Resolución del Poder Ejecutivo N° 1044/84, la cual faculta al Ministro del Interior a subdelegar en Jefes de Policía, Directores Nacionales y el Director General de Secretaría, algunas de las atribuciones que se le delegan. Dicha autorización determino la expedición de varias resoluciones de subdelegación, de acuerdo al siguiente detalle:

- Delegar en Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaría, las facultades del Ministro del Interior en materia de ingreso, destitución y otras cesantías, incluyendo pases a retiro.
- Otorgamiento de primas por hogar constituido, antigüedad, diferencia de grado, nacimiento, matrimonio, asignaciones familiares, etc.
- Subdelega en el Director de la Escuela Nacional de Policía, la promoción docente de los Cadetes de esa Escuela

Fuente: resolución de 5/12/84. Las dos primeras clases de atribuciones se subdelegan únicamente para el personal subalterno de todos los subescalafones de las Dependencias correspondientes.

Se exceptúan las cesantías por ineptitud física o incapacidad permanente para la función; en ellas los subdelegados pueden tramitar el sumario, pero la resolución final deberá ser tomada por el Ministro del Interior.

Se dispone que deberá darse estricto cumplimiento a las normas constitucionales y legales que rigen la instrucción de sumarios. Asimismo se dispone que los actos se imputarán al Poder Ejecutivo a los efectos de los recursos y la posibilidad de avocación por el Ministro o que éste pueda restringir el uso por instrucciones de servicio.

- Se modifica la resolución anterior, subdelegando las mismas facultades al Sub Secretario, excluyendo al Director General.

Fuente: resolución de 12/11/93.

- Se modifica nuevamente, de subdelegando al Director General de Secretaría las facultades antedicha, excluyendo al Sub Secretario.

Fuente: resolución de 23/11/94.

- Se deja sin efecto la subdelegación de todas las facultades antedichas.

Fuente: resolución de 14/2/95.

- Se dispone retomar en su totalidad el régimen de atribuciones subdelegadas dejadas sin efecto por la anterior resolución. Se dispone subdelegar en Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaría.

Fuente: resolución de 7/3/95.

En cuanto a las atribuciones propias del Ministro del Interior delegadas a jefarcas de esta Secretaría, la cronología sería la siguiente:

- Se delega en Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaria las facultades de conferir ascensos e imponer sanciones disciplinarias que son propias del Ministro.

Fuente: resolución de 14/12/84. Ambas se refieren únicamente al personal subalterno de todos los subescalafones de cada Dependencia.

Se prevé el respeto a las garantías constitucionales y legales, la imputación del acto al Ministro del Interior, la posibilidad de avocación de éste y la restricción del uso por instrucciones de servicio.

En este caso correctamente se delegan las atribuciones respecto a ascenso de personal subalterno y no se subdelegan, ya que ello es competencia del Ministro según la L.O.P..

- Se determina que todo sumario o investigación administrativa se iniciará por resolución de Jefes de Policía o Directores Nacionales (no sería estrictamente una delegación de atribuciones).
- Dichos jefarcas pueden disponer la suspensión preventiva y retención de medios sueldos, únicamente respecto al personal subalterno de su Dependencia, dando cuenta al Ministro y estando a lo que este resuelva.
- Reserva al Ministro, la facultad de disponer medidas preventivas para Oficiales.

Fuente: resolución de 5/12/84.

- Se delega en el Director General de Secretaría la facultad de imponer sanciones a las empresas de seguridad.

Fuente: resolución de 8/8/89.

- Se delega en el Sub Secretario las facultades de conceder licencia a todos los funcionarios, disponer ascensos de personal subalterno, imponer sanciones disciplinarias propias del Ministro y conceder permisos de entrada al país y residencia a extranjeros.

Fuente: resolución de 12/12/89.

- Delega en el Director General de Secretaría la Facultad de otorgar permisos de habilitación, renovación anual de permisos, habilitación de personal y vehículos, autorización de modificar estatutos sociales y cambios de denominación de empresas de seguridad.

Fuente: resolución de 11/9/91.

- Delega en el Sub Secretario las facultades de conferir ascensos e imponer sanciones disciplinarias que son propias del Ministro, excluyendo al Director General de Secretaría.

Fuente: resolución de 12/11/93 (modifica resolución de 4/12/84).

- Se delega en el Sub Secretario la facultad de conceder pases en comisión de todos los policías.

Fuente: resolución de 12/11/93.

- Se modifica la resolución anterior otorgando dicha facultad al Director General de Secretaría, excluyendo al Sub Secretario.

Fuente: resolución de 23/12/94.

- Nuevamente se delega en el Director General de Secretaría las facultades de conferir ascensos e imponer sanciones disciplinarias respecto del personal subalterno, excluyendo al Sub Secretario.

Fuente: resolución de 23/12/94 (modifica resolución de 12/4/93).

- Se dejan sin efecto las resoluciones de 8/8/89 (atribuciones sobre empresas de seguridad delegadas al Director General de Secretaría), 11/9/91 (también relativas a empresas de seguridad), 12/11/93 (que facultaba al Sub Secretario a imponer sanciones y conferir ascensos) y 23/12/94 (que facultaba a Jefes de Policía, Directores Nacionales y Director General de Secretaría, respecto a cesantías y diferentes primas).

Fuente: resolución de 14/2/95

- Se deja sin efecto la resolución de 12/12/89, que delegaba en el Sub Secretario las facultades sobre licencias, ascensos de personal subalterno, imposición de sanciones disciplinarias y concesión de permisos de entrada al país y residencia a extranjeros.

Fuente: resolución de 14/2/95.

- Se restituye al Director General de Secretaría todas las atribuciones referentes a empresas de seguridad.

Fuente: resolución de 7/3/95.

- Se restituyen al Sub Secretario las facultades dejadas sin efecto por resolución de 14/2/95.

Fuente: resolución de 7/3/95.

- Se delega en el Sub Secretario las facultades del ordenador secundario según el literal b) del art. 29 del T.O.C.A.F./96 (fue modificada por resolución de 23/4/98, aclarándose que la norma correcta era art. 29 lit. a)).

Fuente: resolución de 5/2/98.

Las simple lectura de estas resoluciones dispositivas, modificativas y revocatorias, deja claro que el panorama de las atribuciones delegadas y subdelegadas, no es sencillo y su comprensión dificultosa. De acuerdo a lo que el suscrito puede ver en su labor diaria, puede incluso determinar el desconocimiento de su alcance real por confusiones relativas a la vigencia de las normas.

Se entiende que sería beneficioso, expedir resoluciones que unifiquen el sistema, de acuerdo a un esquema sencillo, que facilitaría la labor de los jerarcas técnicos y administrativos. Ello se podría plasmar en solo tres actos administrativos, que determinen en resoluciones separadas, las facultades delegadas y subdelegadas por un lado al Sub Secretario, por otro al

Director General de Secretaría y por otro a Directores Nacionales y Jefes de Policía (en este último caso considerando que se le atribuyen iguales facultades).

**II) Normas vigentes en materia de atribuciones delegadas y subdelegadas por el Ministro del Interior**

Como aporte a la comprensión de la vigencia actual de las resoluciones antes referidas, se enumeran las que se consideran vigentes:

- a) Resolución de 5/12/84, en cuanto subdelega al Director de la Escuela Nacional de Policía la promoción docente de los Cadetes.
- b) Resolución de 5/12/84, sobre inicio de sumarios por resolución de Jefes de Policía y Directores Nacionales y la facultad delegada a éstos de disponer medidas preventivas para el personal subalterno.
- c) Resolución de 23/12/94 que delega en el Director General de Secretaría la facultad de conceder pases en comisión.
- d) Resolución de 23/12/94 por la cual se faculta al Director General de Secretaría, Jefes de Policía y Directores Nacionales a conferir ascensos e imponer sanciones disciplinarias, respecto del personal subalterno (estas dos últimas no fueron dejadas sin efecto en la derogación casi general de 14/2/95).
- e) Las tres resoluciones de 7/3/95 que disponen:
  - Restituir al Director General de Secretaría las facultades relativas a empresas de seguridad.
  - Restituir al Sub Secretario las facultades de imponer sanciones y conferir ascensos de personal subalterno.
  - Restituir al Director General de Secretaría, Jefes de Policía y Directores Nacionales, las facultades relativas a cesantías y otorgamiento de las diferentes primas.
- f) Resoluciones de 5/2/98 y 23/4/98, delegando en el Sub Secretario las facultades de ordenador secundario.

-----o-----

**CAPITULO 4: LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS Y SUBDELEGADAS EN MATERIA DISCIPLINARIA**

En virtud que el suscrito desempeña funciones en el Sector Asuntos Disciplinarios del Departamento Jurídico, se entiende del caso hacer referencia específica a la aplicación de las atribuciones delegadas y subdelegadas en este campo.

A continuación se detalla, en materia de cesantías y otras, sanciones el cuadro comparativo de atribuciones delegadas y subdelegadas:

<b><u>GRADO RECURSOS</u></b>	<b><u>SANCION</u></b>	<b><u>SANCIONANTE</u></b>	<b><u>ATRIBUCIONES</u></b>	
10-14 (1)	Cesantía	Poder Ejecutivo	Propias	Revocación
10-14	Suspension (2)	Ministro	Propias	Rev. y jerar.
10-14 (5)	Arresto (30d) (3)	Dir.Nales./Jef. Pol./Dir.Gral. (4)	Propias	Rev. y jerar.
10-14	Arresto (30d)	Ministro	Propias	Rev y jerar.
6-9 (6)	Cesantía	Poder Ejecutivo	Propias	Revocación
6-9	Cesantía	Ministro	Delegadas	Revocación
6-9	Suspensión	Ministro	Propias	Rev. y jerar.
6-9 jerar.(5)	Arresto (30d)	Dir.Nales/Jef. Pol./Dir.Gral.	Propias	Rev. y
6-9	Arresto	Ministro	Propias	Rev y jerar.
1-5/6 (7)	Cesantía	Poder Ejecutivo	Propias	Revocación
1-5/6	Cesantía	Ministro	Delegadas	Revocación
1-5/6	Cesantía	Dir.Nales/Jef. Pol./Dir.Gral.	Subdelegadas	Revocación
1-5/6	Suspensión	Ministro	Propias	Rev. y jerar.

1-5/6 jerar.(5)	Suspensión	Dir.Nales/Jef. Pol./Dir.Gral.	Delegadas	Rev. y
1-5/6 jerar.(5)	Arresto (30d)	Dir.Nales/Jef. Pol./Dir.Gral.	Propias	Rev. y
1-5-6	Arresto	Ministro	Propias	Rev y jerar.

**Notas al Cuadro:**

- (1): **Comisario a Inspector General**
- (2): **Suspensión en la función con privación de medios sueldos o privación de medios sueldos con obligación de prestar servicios.**
- (3): **Arresto o multa pecuniaria, menores a 30 días.**
- (4): **Directores Nacionales, Jefes de Policía, Director General de Secretaría.**
- (5): **En estos casos, el recurso jerárquico, lo resuelve el Ministro del Interior, en atribuciones delegadas por el Poder Ejecutivo ( Resolución 798/68).**
- (6): **De Oficial Sub Ayudante a Sub Comisario.**
- (7): **En Sub Escalafón Ejecutivo, de Agente de Segunda a Sub Oficial Mayor (Grados 1-6); en los restantes Sub Escalafones, de Agente de Segunda a Sargento 1°. (Grados 1-5)**

La experiencia de la practica diaria, determina que en general las atribuciones delegadas y subdelegadas se aplican correctamente; ello no implica que no existan casos, en los cuales se presenten ejecuciones erróneas. La mayoría de ellas no son sustanciales, ya que son convalidables por decisión del Ministro o del Poder Ejecutivo.

A continuación se detallan las mas frecuentes:

- A) Suele suceder que los Jefes de Policía y Directores Nacionales no emitan resolución en sumarios de personal subalterno, para lo cual tienen facultades suficientes, incluso para disponer cesantías por razones disciplinarias. En los casos de personal no ejecutivo y siendo la posible sanción la cesantía, ello se justifica porque es necesario requerir dictamen del Fiscal de Gobierno (siendo que este último –en postura un tanto formalista- no acepta que las Unidades le remitan sumarios, sino que deben serle enviados por el Ministro del Interior). En el entendido que una vez realizada la delegación de atribuciones, existe para el delegado un poder-deber de ejercer esas atribuciones, ello debería hacerse, o en su caso fundamentar la omisión.

- B) También se suele omitir la resolución de recursos de revocación, aún cuando las sanciones aplicadas sean aquellas propias de la competencia del jerarca (siendo por tanto su competencia resolver el recurso de revocación).
- C) Resolver recursos de revocación contra sanciones de suspensión en la función. Siendo que dichas facultades sancionatorias fueron delegadas por el Ministro del Interior, los actos se imputan a este y por tanto debería resolver el referido recurso (y en su caso elevar el jerárquico ante el Poder Ejecutivo).
- D) El mas común de los errores, es la resolución de recursos de revocación y elevación del jerárquico, contra resoluciones que disponen cesantías. Al ser una atribución subdelegada por el Poder Ejecutivo y el acto se imputa a éste, corresponde únicamente el recurso de revocación, que debe resolver dicho Poder.
- E) Citar la Resolución del Poder Ejecutivo N° 1044/84 como fundamento de sanciones de suspensión; ello no es correcto pues esa resolución se refiere solo a cesantías. La correcta es la resolución Ministerial de delegación de fecha 23/11/94.
- F) Citar como fundamento de atribuciones subdelegadas en cesantías la resolución de 23/11/94, la cual no se refiere a la máxima sanción. La correcta es la de 7/3/95. Igualmente a la inversa se cita la resolución de 7/3/95 como fundamento de sanciones de suspensión, cuando lo es la de 23/11/94.
- G) Disponer medidas preventivas en sumarios incoados a Oficiales; dicha facultad esta reservada únicamente al Ministro, los otros jefes pueden disponerlas para personal subalterno (según resolución Ministerial de 5/12/84).
- H) Disponer suspensiones preventivas en la función en investigaciones administrativas. Este error excede las facultades delegadas, ya que sin importar el grado del titular, las medidas preventivas solo proceden en sumarios.
- I) No resolver el recurso de revocación contra resoluciones que disponen sumarios. El hecho de que la resolución de 5/12/84, disponga que todo sumario se iniciará por resolución del jerarca de la respectiva Unidad, no implica que ello no sea una facultad propia. Por tanto corresponde que la autoridad que dictó el acto resuelva el recurso.
- J) Solicitar al Ministro del Interior medidas preventivas en sumarios de personal subalterno, siendo que los respectivos jefes tienen atribuciones delegadas para hacerlo por si mismos.
- K) Resolver peticiones al amparo del art. 30 de la Constitución, que si bien se presentan en una Unidad se dirigen al Ministro. Al no existir delegación de esta facultad, debe ser este último quien las resuelva.

- L) Solicitar convalidación de ampliaciones de sumario. Se entiende que tal medida no necesita convalidación ministerial.
- M) No explicitar en las resoluciones que se adoptan, que se actúa en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas. Existen diferentes situaciones:
- No citar que se actúa en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas ni citar la resolución que fundamenta el acto.
  - Citar el fundamento jurídico, pero no que se actúa en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas.
  - Expresar que se actúa en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas, sin citar la resolución en que se fundan.
  - Citar erróneamente el fundamento jurídico, expresando o no que se actúa en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas.

Como ya se indicó en el Capítulo 2 (citas jurisprudenciales), la sentencia 60/99 del T.C.A. anula un acto en virtud de ser ilegal por incompetencia del órgano que lo dictó, ya que se omitió especificar que se actuaba en ejercicio de atribuciones delegadas. Mas allá de compartir o no dicho fallo, es clara la trascendencia que ello podría tener sobre las resoluciones ministeriales que no indiquen dicho extremo. Si bien la práctica totalidad de los actos dictados en ejercicio de atribuciones delegadas y subdelegadas son sometidos a convalidación del Ministro, no existe seguridad, sobre si ello podría eliminar el problema formal que llevó a anular ese acto. La duda es aún mayor en aquellos casos en que se actúa en atribuciones subdelegadas del Poder Ejecutivo, en los cuales podría considerarse que una simple convalidación del Ministro, no podría ser suficiente, sino que requeriría una del Poder Ejecutivo por ser el titular de la respectiva competencia.

-----o-----

**CAPITULO 5: LAS ATRIBUCIONES DELEGADAS Y SUBDELEGADAS EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Corresponde explicar el régimen recursivo aplicable en actos que se dictan en ejercicio de facultades delegadas o subdelegadas en el Ministerio del Interior. A efectos de dar un mayor panorama se incluirán todas las hipótesis posibles (aún cuando no exista delegación):

1º) Acto dictado por el Poder Ejecutivo, por ejemplo cesantía de un Oficial Superior: corresponde únicamente el recurso de revocación

2º) Acto dictado en ejercicio de atribuciones delegadas o subdelegadas por el Poder Ejecutivo, ejemplo cesantía de Oficial Subalterno por Ministro: corresponde solo el recurso de revocación pues se imputa el acto al Poder Ejecutivo.

3º) Acto dictado por el Ministro del Interior en ejercicio de atribuciones propias, ejemplo sanción de suspensión: corresponde recurso de revocación ante el Ministro y jerárquico ante el Poder Ejecutivo.

4º) Acto dictado en atribuciones delegadas por el Ministro, ejemplo sanciones de suspensión a personal subalterno por Jefes de Policía: corresponde recurso de revocación ante el Ministro (al que se imputa el acto) y jerárquico ante el Poder Ejecutivo.

5º) Acto dictado en ejercicio de facultades propias de Sub Secretario, Director General, Jefes de Policía, Directores Nacionales o cualquier funcionario habilitado, ejemplo sanción de arresto a rigor de cinco días: corresponde el recurso de revocación ante la autoridad sancionante y el recurso jerárquico lo resuelve el Ministro del Interior en ejercicio de atribuciones delegadas (Resolución del Poder Ejecutivo N° 798/68). En relación a este punto, es común ver que el recurso de revocación contra sanciones de arresto, multas, etc., que aplican por ejemplo Comisarios, son resueltos por los jefarcas de la respectiva Unidad. Si bien ello no sería un defecto formal grave, es claro que el fundamento del recurso de revocación, determina que este debe ser resuelto por la misma autoridad que dictó el acto.

-----o-----

## **CAPITULO 6: CONCLUSIONES GENERALES**

Como conclusiones finales y resumen de lo expresado hasta el momento, cabe decir:

- 1) Constituyó sin duda un acierto del Constituyente el incluir en la Constitución de 1967, el instituto de las atribuciones delegadas. Siendo que la labor gubernamental, es cada vez mas compleja, este sistema permite descongestionar la labor de los jefes máximos. Asimismo permite que estos deleguen sus atribuciones en órganos que por su especialidad técnica o funcional o por su cercanía geográfica o institucional, están en mejores condiciones de adoptar resolución, sin que ello signifique que el o los órganos máximos pierdan la posibilidad de asumir su competencia.
- 2) Este instituto permite que por procedimientos ágiles (Resoluciones del Poder Ejecutivo, Ministro u otros órganos), se faciliten las tareas administrativas, sin requerir el engorroso sistema que determinaría la sanción legal. Esto en la hipótesis de que el delegante este habilitado para delegar ya sea por la Constitución, la ley o el reglamento.
- 3) La agilidad del sistema se advierte en un doble sentido: tanto para delegarlas como para revocarlas si ello es necesario, por mérito o legitimidad.
- 4) No se hace mas gravoso (por aumento de plazos) el sistema recursivo, ya que el acto se imputa al delegante y proceden los mismos recursos que lo harían contra los actos que éste expidiera personalmente.
- 5) No se afecta en ningún sentido el poder de control del delegante, quien puede actuar en cualquier momento, revocando, modificando o sustituyendo los actos, o también restringiendo el uso por órdenes o instrucciones de servicio.

- 6) Constituye un sistema eminentemente discrecional del jerarca, quien puede evaluar el momento, alcance, duración y titular de la delegación.
- 7) Mas allá de las diferentes opiniones doctrinarias, puede decirse que actualmente se acepta la delegación de atribuciones por el Poder Ejecutivo en quien no sea Ministro y también la subdelegación. Así se ha recogido en diferentes resoluciones del Poder Ejecutivo y de los Ministros y tampoco son cuestionadas dichas posibilidades por la jurisprudencia del T.C.A..
- 8) El delegante continúa siendo responsable por el ejercicio de la competencia que delega, por lo cual esta obligado a vigilar su ejecución.
- 9) Tanto la delegación de atribuciones como la subdelegación, han sido utilizadas en forma permanente por los jefes.
- 10) En relación estricta al Ministerio del Interior, se puede concluir que el régimen actual no es claro por la dispersión de las normas y las dudas sobre su vigencia. Sería conveniente la creación de un sistema unificado para cada jerarca delegado en particular, a efectos de facilitar la comprensión.
- 11) Subsisten errores en la aplicación de las atribuciones delegadas y subdelegadas en el Ministerio del Interior las que si bien no son sustanciales en su mayoría, determinan atrasos y trabas burocráticas en la tramitación de los asuntos administrativos.

-----o-----

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Horacio Cassinelli Muñoz. La Delegación de Atribuciones en la Constitución Uruguaya; en Estudios sobre Derecho Constitucional. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1971.
- Villegas Basalvilbaso. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1950.
- José Roberto Dromi. Instituciones de Derecho Administrativo. Editorial Astrea.
- José García Trevijano Fos. Principios Jurídicos de la Organización Administrativa. Madrid 1957.
- Manuel Diez. Derecho Administrativo. Buenos Aires 1965.
- Rafael Entrena Cuesta. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Técnos.
- Agustín Gordillo. Tratado de Derecho Administrativo. Ediciones Macchi.

- Flaminio Franchini. La Delegación Administrativa. Milán 1950.
- Juan Pablo Cajarville. Delegación de Atribuciones; en Dos Estudios de Derecho Administrativo. Editorial Universidad, Montevideo 1988.
- Julio Prat. Derecho Administrativo. Editorial Acalí, Montevideo.
- Gonzalo Aguirre Ramírez. La Competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967; en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Tomo 67. Montevideo 1969.
- Anibal Barbagelata. La Competencia del Consejo de Ministros en la Constitución Uruguaya de 1967; en “Temas Jurídicos”. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Enrique Sayagues Laso. Tratado de Derecho Administrativo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1987.
- Martín Risso. Descentralización Territorial en Uruguay. CELADU. 1989.
- Rúben Correa Freitas. Derecho Constitucional Contemporáneo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1993.
- Anuario de Derecho Administrativo Tomo 4. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 1991.
- Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político. 1991-1992 Nos. 45-46.
- Jurisprudencia Informatizada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

-----o-----