

URUGUAY EL MUNICIPIO

Felipe ROTONDO TORNARÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los departamentos*. III. *Los gobiernos departamentales*. IV. *Organización*. V. *Asuntos correspondientes a la materia del gobierno departamental*. VI. *Atribuciones de los órganos del gobierno departamental*. VII. *Aspectos financieros*. VIII. *Presupuesto departamental*. IX. *Contratación: régimen*. X. *Régimen de los bienes de los gobiernos departamentales*. XI. *Estatuto de los funcionarios*. XII. *Control sobre el gobierno departamental o sus autoridades*. XIII. *Medios de defensa de los gobiernos departamentales*. XIV. *Ejercicio directo del gobierno por el cuerpo electoral*. XV. *Mecanismos tendientes a la coordinación*. XVI. *Comentario final*.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Caracterización del régimen*

El Estado uruguayo es de estructura unitaria, porque las entidades territoriales descentralizadas existentes —denominadas “Gobiernos departamentales”— no llegan a configurar el carácter de “estados miembros”, básicamente por las siguientes razones:

- a) No tienen Constitución propia, de manera que la integración y competencia de sus órganos surgen de la Constitución de la República, la cual es la fuente normativa de la organización y funciona-

miento de tales entidades, complementada con la Ley Orgánica de los gobiernos departamentales.

- b) Sus órganos no ejercen función jurisdiccional,¹ mientras que en su ámbito existe —sí— descentralización de las funciones legislativa y administrativa.

2. *Normativa principal*

El régimen jurídico de los gobiernos departamentales surge, esencialmente, de la Constitución de la República, la cual posee una sección XI a ellos concerniente, que se denomina “Del gobierno y administración de los departamentos”, y de la ley orgánica de esos gobiernos.²

Cuando en este trabajo se citen disposiciones sin especificar el texto normativo, deben entenderse efectuadas a la Constitución.

II. LOS DEPARTAMENTOS

1. *División territorial*

La norma fundamental establece la existencia necesaria de circunscripciones territoriales a las que llama “Departamento”.

Ellas constituyen verdaderas regiones al comprender una vasta extensión geográfica, especialmente si se tiene en cuenta la superficie de toda la República.³ En su ámbito existen áreas urbanas, suburbanas y rurales.

¹ Ésta compete al Poder Judicial (nacional), con las únicas y expresas excepciones que surgen de la Constitución, como son las del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, respecto de la jurisdicción anulatoria relativa a actos administrativos (arts. 309 y ss.); de la Corte Electoral, en materia de las elecciones, actos de plebiscito y referéndum (artículo 322) o de la justicia militar, respecto de los delitos militares y el caso de estado de guerra (artículo 253).

² La Ley vigente es la 9515, del 28-X-1935, si bien posee modificaciones en virtud de leyes posteriores. La Constitución, artículo 273(11), permite a cada junta departamental, órgano que se considerará más adelante, “solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones” de la referida Ley Orgánica; ello no significa iniciativa privativa.

³ 175,016 km² de territorio terrestre, en tanto no se incluye el mar territorial. El departamento más extenso, Tacuarembó, tiene 15,438 km² y el más pequeño, Montevideo, 530 km², donde está la capital del país.

2. Breve referencia histórica

La primera Constitución formal de 1830 preveía nueve departamentos,⁴ si bien habilitaba a la ley a crear nuevos, lo que se mantuvo en la evolución constitucional hasta hoy.⁵

En 1918 los departamentos eran diecinueve, número que sigue existiendo actualmente, bajo el régimen de la Constitución de 1967.⁶

En la Constitución de 1918 se habló “Del gobierno y administración local” y se permitió la existencia de uno o más concejos de administración autónomos, electos popularmente; sin embargo, la ley reglamentaria mantuvo el régimen departamental, de manera que estableció un *único* concejo de administración departamental.

Con variantes esencialmente orgánicas, la identificación —puede decirse confusión— departamento/municipio se mantuvo hasta la reforma del 14-I-1997, que introdujo la normativa que se señala especialmente en el apartado V.4.

III. LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

1. Naturaleza jurídica

El gobierno y la administración de cada uno de los departamentos están a cargo de personas jurídicas de derecho público estatal, conformadas por los órganos que se indicarán.

El carácter de persona jurídica de cada gobierno departamental emerge del artículo 24 de la Constitución, que establece que —como todos los otros organismos estatales— “serán civilmente responsables del daño causados a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección”. Con la misma base otras disposiciones refieren

⁴ El artículo 1o. decía que “El Estado Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos actuales de su territorio”.

⁵ El artículo 85 dispone que “A la Asamblea General compete: 9o. *Crear* nuevos Departamentos por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara; *fijar sus límites;*...”.

⁶ La Constitución de 1967, vigente, ha tenido modificaciones provenientes de las reformas plebiscitadas el 26-XI-1989, el 27-XI-1994, el 8-XII-1996 —que introdujo novedades importantes en el régimen de los gobiernos departamentales, vigente desde el 14-I-1997— y el 31-X-2004.

—por ejemplo— a su carácter de propietario de bienes⁷ o de parte de un contrato.

Diversas normas con valor y fuerza de ley reiteran expresamente ese carácter.⁸

Cada gobierno departamental es, pues, una persona jurídica estatal descentralizada, con base territorial.

La existencia de órganos locales, con ámbito geográfico más restringido y a los que corresponden los asuntos municipales, se produce dentro de la estructura orgánica del referido gobierno departamental.

2. *Contenido de la descentralización*

Ella se revela a través de la autonomía en los siguientes planos:

- a. Política, en tanto los órganos departamentales son electos por el cuerpo electoral del departamento, el cual también actúa directamente en los casos de iniciativa y referéndum, que se mencionan en el apartado XIV.
- b. Legislativa, en tanto los decretos que aprueba la junta departamental y promulga el intendente tienen fuerza de ley, refiriéndose a asuntos —por cierto— del gobierno departamental.
- c. Tributaria, en tanto cada gobierno departamental decreta y administra este tipo de recursos, sobre las “fuentes” que determina la Constitución y sin perjuicio de los controles que ésta establece.
- d. Financiera, en tanto son ordenadores de gastos y pagos dentro del presupuesto que —en principio— aprueban sus propios órganos.
- e. Administrativa, en tanto dictan actos de esta naturaleza o celebran contratos, sujetos exclusivamente a un contralor jurisdiccional basado, por tanto, en razones jurídicas.

Los órganos del gobierno departamental no están jerarquizados a ningún sistema u órgano ajeno a la propia institución.

Las líneas fundamentales del régimen correspondiente a estos aspectos será considerado en el desarrollo de esta presentación.

⁷ Al tratar los recursos de los gobiernos departamentales se incluye a “las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de la venta de éstos” (artículo 297, ordinal 11).

⁸ En ese sentido, el Código Civil, que data de 1868, refiere expresamente al “Municipio” como persona jurídica (artículo 21).

IV. ORGANIZACIÓN

Los órganos que integran cada uno de los 19 gobiernos departamentales son la junta departamental y la intendencia, órganos constitucionalmente necesarios que funcionan en la capital departamental.

Los órganos locales, en la norma fundamental, son —en cambio— eventuales.

1. *La junta departamental*

A. *Integración*

Este órgano se integra por 31 miembros,⁹ que deben tener dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio y ser nativo del respectivo departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

Son electos directamente por el cuerpo electoral departamental,¹⁰ con triple número de suplentes.

Los cargos se distribuyen entre los diversos partidos políticos, proporcionalmente al caudal electoral; esa regla tiene un matiz, ya que si el partido que obtiene el cargo de intendente obtiene la mayoría relativa de sufragios igualmente se le asignará la mayoría de los cargos (16), aplicándose la representación proporcional respecto de los restantes (artículo 272).

Esta solución incide en la relación entre la junta departamental y el intendente, que se considera separadamente.

B. *Estatuto de los miembros de la junta departamental*

Los cargos son honorarios, y la duración en el ejercicio de la función es de cinco años.

Son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva (artículo 294).

⁹ “La ley sancionada con el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara podrá modificar el número de miembros de la junta departamental”, artículo 269.

¹⁰ Rigen las garantías y normas de la sección III de la carta, denominada “Ciudadanía y sufragio”, entre ellas el voto secreto y obligatorio.

Por otra parte, no pueden desempeñarlos quienes sean empleados de los gobiernos departamentales o estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el gobierno departamental; tampoco los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de entes autónomos y servicios descentralizados, los militares en actividad y los funcionarios policiales (artículo 290).

Los miembros de la junta departamental, en ejercicio de su cargo, tienen prohibido tramitar o dirigir asuntos, sean propios o no, ante el gobierno departamental del que forman parte o intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con ese gobierno o con cualquier otro órgano público que se relacione con el mismo (artículo 291).

La inobservancia de las incompatibilidades o prohibiciones antes indicadas “importará la pérdida inmediata del cargo” (artículo 292).¹¹

La Ley Orgánica Municipal 9515 denomina “Ediles” a los miembros de la junta departamental; por otro lado, en su artículo 10 esta ley establece que “no serán responsables por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones, con propósito de interés general”.¹²

C. *Funciones y territorio*

El órgano junta departamental ejerce “las funciones legislativa y de contralor” en el gobierno departamental (artículo 274).

La primera de las funciones se adecua al criterio orgánico formal que se utiliza generalmente en el Uruguay para clasificar las funciones jurídicas del Estado.¹³ En cuanto a la de función de contralor, su señalamiento interesa, porque la junta departamental es un órgano de competencia abierta, pues la *ley* puede conferirle otras “atribuciones” además de las que la

¹¹ La Ley Orgánica Departamental 9515, artículo 42, establece además la nulidad de todo acto o contrato en que se contravenga las reglas indicadas.

¹² Cabe destacar que la irresponsabilidad no surge de la Constitución, a diferencia de la previsión relativa a los legisladores nacionales, la cual —además— no tiene iguales límites; en efecto, el artículo 112 de la Constitución expresa que “Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones”.

¹³ De acuerdo con ese criterio, ellas son la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. La legislativa implica el dictado de actos con valor y fuerza de ley a través del procedimiento de sanción y promulgación regulados constitucionalmente.

Constitución fija, pero ellas podrán ser legislativas (las que, en rigor, emanan de la propia carta) o de contralor: no pueden ser administrativas o ejecutivas.¹⁴

El ámbito territorial de competencia es todo el respectivo departamento.

El contenido de dichas funciones —las atribuciones— será señalado en el apartado VI.

2. *La intendencia*

A. *Integración*

Se trata de un órgano unipersonal, cuyo soporte —el intendente— tiene que ser ciudadano natural o legal con siete años de ejercicio, tener treinta años cumplidos de edad y ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes de la fecha de toma de posesión por lo menos.

Es, también, electo popularmente, con cuatro suplentes; dura cinco años en el ejercicio de su cargo y puede ser reelecto por una sola vez.

El cargo se adjudica al candidato de la lista más votada del partido político más votado, si bien la ley puede establecer que cada partido presentará una candidatura única para la intendencia (artículo 271).

Su elección, igual que la de todos los cargos electivos del gobierno departamental, se efectúa el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales.¹⁵ Surge, así, que las elecciones nacionales y las departamentales se realizan separadamente.¹⁶

¹⁴ Si la junta departamental desarrolla función ejecutiva o administrativa ello será porque las atribuciones respectivas emanan de la propia Constitución (ejemplo: la anuencia para que el intendente designe los bienes a expropiar, artículo 275, ord. 8), pero no pueden surgir de la ley y menos de una “autoatribución” de la propia junta.

¹⁵ Los candidatos a intendente se seleccionan mediante elecciones internas de cada partido, reglamentadas por ley. Mientras ésta no se dicte (situación actual), esos candidatos son nominados por el órgano deliberativo departamental de cada partido o por el que —según su propia normativa— haga las veces de colegio elector, el cual —por su parte— es electo en las respectivas elecciones internas partidarias (disposición transitoria “Z” de la Constitución).

¹⁶ Inicia sus funciones sesenta días después de su elección, igual que las juntas departamentales.

B. *Estatuto del soporte de la intendencia*

Los intendentes perciben la remuneración que fije la junta departamental con anterioridad a su elección.

Básicamente tienen el régimen mencionado en el precedente apartado IV.1 “B”; su cargo es incompatible con toda otra función pública electiva, pero también lo es con cualquier cargo o empleo público (no electivo), salvo los docentes, y “con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución por servicios de empresas que contraten con el Gobierno Departamental”.

También son incompatibles los cargos de miembros de las juntas locales y de las juntas departamentales con el de intendente, con la excepción de los miembros de estas últimas juntas que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de intendente, en cuyo caso quedan suspendidos como ediles.

C. *Funciones*

El intendente ejerce “las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental”, cuyo contenido se considera en el apartado VI, relativo a “Atribuciones”, sin perjuicio de destacarse la distinción entre una función administrativa, autónoma, incluso creativa de reglas de derecho y —por otro lado— la ejecutiva, que en cambio implica ejecutar lo ya normado.¹⁷

Le corresponde asimismo “representar al departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados” (artículo 276).

D. *Dependencias del intendente*

La Constitución, desde 1967, prevé la existencia de órganos dependientes directamente del intendente, a los que llama “direcciones generales de departamento”.

El intendente determina las competencias propias de esas direcciones (se configura la desconcentración), artículo 279, y —además— puede delegarles atribuciones, que aquéllas ejercerán en nombre del delegante (artículo 280).

¹⁷ Ambas actividades constituyen la función administrativa en sentido doctrinal.

Los directores generales son una especie de “ministros” a nivel departamental, porque tienen una “cartera” propia, y ello se verifica en un régimen que tiene caracteres de presidencial. En efecto, estos directores no tienen responsabilidad política (no existe censura), por lo cual son nombrados y destituidos por el intendente.

También existe un secretario, que aquél designa y cesa, que firma los decretos, las resoluciones y las comunicaciones conjuntamente con el intendente, “requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos”, sin perjuicio de que puede disponerse que ciertas resoluciones se establezcan por acta otorgada con igual requisito (artículo 277).

Los actos jurídicos mencionados (decretos, resoluciones) son adoptados por el intendente, como órgano unipersonal; el secretario no integra ese órgano y no conforma su voluntad, pero sí da un refrendo, necesario para la eficacia de los actos.

E. Delegación de atribuciones

El intendente puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, de modo expreso, en los directores generales de departamento, como ya se señaló, pero también en comisiones especiales, a las que encomiende “la realización de cometidos específicos” (artículo 280).

Asimismo, “con acuerdo de la junta departamental”, el intendente puede delegar atribuciones en las autoridades locales, relacionadas con la ejecución de determinados cometidos a cumplir en sus respectivas circunscripciones territoriales (artículo 262, inciso 4o.).

Esos cometidos serán departamentales, pero su realización acaecerá en las circunscripciones locales o, de otra manera, corresponder a la materia municipal —inherente a competencia de las autoridades locales—, pero requerirá para su ejecución el ejercicio de atribuciones que son del intendente, de manera que aquellas autoridades actuarán por vía de la delegación.

3. Relaciones entre la junta departamental y la intendencia

A. Pedido de informes

Todo miembro de la junta departamental puede pedir al intendente “los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”.

El pedido se hace por escrito y por intermedio del presidente de la respectiva junta; si no se contesta en veinte días, el edil puede pedirlos por intermedio de la junta como tal (artículo 284).

B. Llamado a sala al intendente

Puede hacerse por la junta, mediante “resolución de la tercera parte de sus miembros”,¹⁸ “para pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor”.

El intendente puede concurrir personalmente, en su caso con los funcionarios dependientes que estime pertinentes, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, situación ésta de los directores de departamento ya mencionados (artículo 285); esa representación no cabe si el llamado se debe a que no se contestó un pedido escrito de informes.

Este procedimiento puede concluir en una declaración que formule la junta departamental, pero sin verdaderos efectos jurídicos; *no* cabe una censura, ni al intendente ni a sus funcionarios jerárquicos.

C. Asistencia del intendente

Éste puede asistir a las sesiones de la junta departamental y de sus comisiones internas y tomar parte de sus deliberaciones, sin voto (artículo 282).

D. Comisiones investigadoras

La junta departamental puede nombrarlas, a fin de que suministren “datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, “quedando obligados el intendente y las oficinas de su dependencia a facilitar los datos solicitados” (artículo 286).

A través de este mecanismo puede, por tanto, efectuarse un requerimiento directo a esas oficinas dependientes.

E. Coordinación entre la junta departamental y la intendencia

La normativa no establece un procedimiento para el caso de discrepancias entre la junta departamental y la intendencia, debiendo tenerse

¹⁸ Puede hacerlo, pues, la minoría.

presente lo expuesto en IV.1.A, en cuanto a que el partido del intendente tiene asegurados dieciséis cargos en la junta, en aras de la eficiencia.

De todos modos ésta depende de un supuesto, el de que dicho partido político sea homogéneo y tenga un programa concreto a ejecutar. Si ello no se verifica y uno o más ediles de la mayoría no comparten la orientación del intendente y no se aprueban sus iniciativas por parte de la junta departamental, la solución que permite la coordinación entre ambos órganos sólo puede provenir de la renuncia del intendente y, también de la de sus suplentes —si la situación se mantiene con éstos—, hipótesis en que pasaría a actuar como intendente quien elija la junta departamental, por mayoría absoluta de sus componentes, por el término que reste del correspondiente mandato; mientras se lo elige, el cargo será ejercido por el presidente de la junta departamental, si tiene las condiciones para ser intendente (artículo 268).

Por ello, puede decirse que en lo atinente a las relaciones entre los órganos necesarios junta departamental e intendencia el sistema es presidencial, pero con detalles que permiten la coordinación en el estilo parlamentario, los cuales están sujetos a la voluntad del soporte del órgano ejecutivo intendencia.

4. *Órganos locales*

A. *Existencia*

La Constitución, en sus normas permanentes, no los prevé como necesarios, a diferencia —según se vio— de una junta departamental y un intendente.

La disposición transitoria “Y”, incluida en la reforma constitucional de 1996, establece, sin embargo, que “Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287; las autoridades locales se regirán por las siguientes normas: 2) Habrá juntas locales en todas las poblaciones en que ellas existan a la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución...”; o sea, al 14-I-1997.

B. *Pertenencia al gobierno departamental*

Los órganos locales, como surge de su denominación, tienen un ámbito territorial que *no* corresponde a todo el departamento al que pertenecen, a

diferencia de la junta departamental y, también del intendente, quien en principio tiene “jurisdicción” en todo el territorio del departamento.

En efecto, tienen un ámbito territorial acotado a “una localidad o circunscripción” en los términos del artículo 305 de la Constitución, lo cual corresponde al sentido de municipio, constituido por uno o varios núcleos de población y los territorios circundantes.

Lo local o municipal está inscrito, pues, en la persona jurídica gobierno departamental.

C. Integración

“Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la junta departamental a iniciativa del intendente” (artículo 262, inciso 2o.).

“El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unilaterales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidos por la ley” (artículo 287, inciso 1o.).

Si fueran unipersonales configurarían una especie de alcaldes;¹⁹ en el caso de las pluripersonales, se trata de las juntas locales, que sí tienen regulación constitucional y legal.

D. Las juntas locales

La creación de estos órganos se efectúa por la junta departamental, a iniciativa del intendente, mediante el ejercicio de la función legislativa; por su parte, la designación de sus miembros corresponde al intendente, con anuencia de la junta departamental, salvo que ellos fueran electivos (artículos 273, ord. 9o., y 275, ord. 8o.).

En la disposición transitoria “Y” se establece que “Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287, las autoridades locales” se llamarán juntas locales y tendrán cinco miembros. Agrega que si fueran electivas se aplicará el sistema de representación proporcional, presidiéndolas el primer titular de la lista más votada del lema (partido)

¹⁹ Estas autoridades unipersonales siguen siendo una posibilidad emergente de la reforma de 1996, que no se ha concretado en tanto —hasta la fecha— no se ha dictado la ley prevista en el citado artículo 287.

más votado en la respectiva circunscripción electoral; si sus miembros son designados —de la manera ya indicada—, procederá respetar, “en lo posible, la proporcionalidad existente en la representación de los diversos partidos” en la junta departamental.

A su vez, el artículo 288 de la Constitución contiene la regulación básica sobre estas juntas locales.

Establece que “la ley determinará las condiciones para su creación y atribuciones”; al respecto se encuentra vigente la ley 9515, cuyo artículo 58 dispone que su creación podrá hacerse

En las poblaciones que ofrezcan algunas de las siguientes condiciones:

1. Que cuenten con más de 2,000 habitantes.
2. Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles y otras de significación equivalente, de evidente interés local.

La disposición constitucional añade que la ley, “por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del Gobierno Departamental”, podrá “ampliar las facultades de gestión” de las juntas locales, “en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá, también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo las juntas locales Autónomas”.

E. Juntas locales: función y tipos. Estatuto de sus miembros

Estas juntas no ejercen función legislativa, la cual está reservada a la junta departamental de cada departamento, en toda su “jurisdicción”.

Obviamente, tampoco ejercen función jurisdiccional,²⁰ desarrollando sí función administrativa (y ejecutiva).

Las “atribuciones” de estas juntas, correspondientes a esta función, serán consideradas conjuntamente con las correspondientes a los otros órganos del gobierno departamental, en el apartado VI.

En cuanto a los tipos de juntas locales, aunque todas sean creadas por la junta departamental, a iniciativa del intendente, se tienen en primer lugar las simples o comunes, que son órganos dependientes del intendente.

²⁰ Véase nota 1.

Con la iniciativa necesaria del respectivo gobierno departamental, la ley puede “ampliar las facultades de gestión” de dichas juntas, y también declararlas electivas (artículo 288 de la Constitución).²¹

La Ley Orgánica Departamental, 9515, llama juntas locales autónomas a las de gestión ampliada, de las cuales existe un número importante; ahora bien, las declaradas electivas son las de Río Branco, en el departamento de Cerro Largo, San Carlos, en el departamento de Maldonado y Bella Unión, en el departamento de Artigas.

En cuanto al régimen jurídico de los miembros de las juntas locales, que la citada ley denomina “Ediles Locales”, corresponde básicamente remitirse a lo expuesto en IV.1.B (artículos 290, 291, 292); el intendente tampoco puede ser edil local (artículo 293).

V. ASUNTOS CORRESPONDIENTES A LA MATERIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

1. *Asuntos del departamento (no nacionales) y asuntos nacionales*

La Constitución parte de la base de asuntos que corresponden al gobierno departamental, y no a la persona jurídica de derecho público estatal mayor (Estado-central) ni a las personas jurídicas estatales descentralizadas por servicios (entes autónomos y servicios descentralizados)

El artículo 262 dispone que “El Gobierno y la administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una junta departamental y un intendente”, lo que implica que lo que sea propio del gobierno y administración de cada departamento corresponda al gobierno departamental.

Expresamente se excluyen los servicios de seguridad pública, los cuales son nacionales, por lo que el artículo 306 establece que “La fuerza

²¹ La doctrina no es unánime respecto a la categoría de juntas locales autónomas: si son las que tienen esas facultades ampliadas o si se requiere, además, que sean electivas por el cuerpo electoral de la respectiva localidad. También se plantea la cuestión de si respecto de las llamadas “Autónomas” se está ante una acentuada desconcentración, que no quiebra la jerarquía con respecto al intendente, o si —en vez— se configura una descentralización dentro del gobierno departamental, con un descenso total de los poderes de administración hacia estas juntas autónomas, con ruptura de la jerarquía, la que se sustituiría por poderes de control y, por lo mismo, con el desplazamiento del intendente del territorio correspondiente a dichas juntas.

pública prestará su concurso a las Juntas e intendentes Municipales y a las juntas locales, siempre que lo requieran para el cumplimiento de sus funciones”.

Asimismo, los servicios inherentes a la soberanía del Estado, como son la defensa nacional y las relaciones exteriores.²²

También son nacionales, como se dijo, los servicios a cargo de entes autónomos o servicios descentralizados, como es el caso del “dominio comercial e industrial” o los servicios estatales de enseñanza, los cuales tienen su especialidad marcada por la Constitución o la ley.

2. *Continuación*

A su vez, de la carta surgen temas o asuntos departamentales, como es el caso de servicios públicos propios del departamento,²³ obras públicas o la administración de su personal y de sus rentas.

El deslinde entre la materia nacional y la departamental se completa por ley (nacional); el legislador tiene discrecionalidad de acuerdo con la época y las circunstancias, sin perjuicio de que existan asuntos que por esencia son departamentales.

También existen asuntos “mixtos”, de materia nacional y —a la vez— del departamento, lo que se aprecia en la propia Constitución, por ejemplo en el artículo 85, ordinal 9, que incluye en la competencia del Poder Legislativo “declarar de interés nacional zonas turísticas que serán atendidas por el Ministerio respectivo”, interés que —por otro lado, y según ya se vio— habilita la ampliación de las facultades de gestión de las juntas locales (artículo 288).

La Ley Nacional de Turismo establece que la atención de esas zonas se realiza mediante “convenios” entre el gobierno departamental involucrado y el Poder Ejecutivo, jerarca del ministerio competente.

²² Ello emerge de la propia Constitución, que le confiere tales cometidos al Poder Ejecutivo (nacional) en el artículo 168, ordinales 1o., 2o., 3o., 11, 12, 15, 16, 20, sin perjuicio de la competencia que compete al Poder Legislativo.

²³ Pueden ser prestados por concesionarios, en cuyo caso corresponde al gobierno departamental la homologación respecto del establecimiento y vigencia del precio (“tarifa”), según los artículos 51, 273, ords. 3o. y 8o. y 275, ord. 4o.

3. *Asuntos departamentales según la Ley Orgánica Municipal 9515*

Esta ley incluye cometidos o servicios de diversa índole, que se mencionarán a vía de ejemplo:

- a. Esenciales: caso de la actividad financiera y de las policías especiales con las de edificación, ruidos molestos; tránsito en caminos no nacionales, higiénica sin perjuicio de la competencia del Ministerio de Salud Pública.
- b. Públicos: alumbrado público; transporte colectivo de pasajeros por líneas regulares; recolección de residuos domiciliarios; limpieza de calles y sitios públicos; inhumación de cadáveres.
- c. Sociales: museos; bibliotecas; zoológicos; realización de espectáculos públicos. En materia de salud pública e instrucción primaria, media, industrial y artística, tienen actividad de atención y cuidado (“velar” es el verbo utilizado por el artículo 275, ord. 9o.), pero no prestacional.
- d. Privados: explotación de hoteles, para fomento del turismo, y de casinos

4. *Materia departamental y materia municipal*

En la evolución jurídica uruguaya se identificó municipio con el departamento, según se señaló en el apartado II.2.

Ello se ha corregido en la reforma constitucional de 1997, en que se incorporó un inciso en el artículo 262, que prevé: “La ley establecerá la materia departamental y la municipal de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275”.

Se distingue, así, la materia departamental, propia de los órganos del departamento (específicamente del intendente) y la materia municipal, propia de las autoridades locales, en tanto no se afecten las competencias de los órganos departamentales.

Para efectuar el deslinde entre lo departamental y lo municipal, el legislador tiene un alto grado de discrecionalidad, limitada por la naturaleza de los asuntos según las circunstancias de lugar y momento histórico,

y los criterios emanados de la doctrina. No es un problema puramente formal, sino que los temas a cargo de las autoridades locales deben ser —en su esencia— municipales.

Hasta la fecha no se dictó la ley dirigida a deslindar esas materias, y las normas vigentes no coadyuvan a facilitar esa delimitación.

VI. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Esta cuestión corresponde a las funciones jurídicas, lo cual fue indicado precedentemente.

1. *La junta departamental*

Ella aprueba, a propuesta del intendente o por iniciativa de sus miembros, actos jurídicos que la Constitución denomina “decretos”, los que a posteriori de su dictado por esa Junta son promulgados por el intendente.²⁴

Esos actos tienen fuerza de ley en la jurisdicción departamental (artículos 273, ord. 1o., 275, ord. 2o., y 260). Precisamente igual que la ley pueden ser declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, sobre lo cual se vuelve en el apartado XII.1.

Tales los actos legislativos departamentales, a los que la Ley Orgánica 9515 denomina “Ordenanzas”.

A través de estos actos se sanciona el presupuesto departamental; se crean tributos, se aprueba el estatuto del funcionario del gobierno departamental; se crean nuevas juntas locales, etcétera.

2. *Continuación: atribuciones no legislativas de la junta departamental*

Ésta ejerce, también, la función de contralor, sustantivamente administrativa.

En ese sentido, destituye —a propuesta del intendente— miembros de las juntas locales no electivas; autoriza la destitución de funcionarios (ina-

²⁴ El intendente puede observar dentro de los diez días de recibidos, los decretos “que tenga por inconvenientes, pudiendo la junta departamental insistir por tres quintos de votos del total de sus componentes”, en cuyo caso “entrarán inmediatamente en vigencia (artículo 281).

movibles) dependientes del intendente; considera las solicitudes de venia o acuerdo que el intendente formule, como por ejemplo para designar los bienes a expropiar.

Por otro lado, desarrolla las funciones administrativas propias —internas— de la junta; por ejemplo, las inherentes al jerarca de sus servicios: así, nombra y destituye a sus empleados y actúa como ordenador primario de gastos y pagos, dentro de su competencia.²⁵

3. *El intendente*

En primer lugar, es un órgano ejecutivo, que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y los decretos con fuerza de ley aprobados por la junta departamental.

También en ese carácter dicta los reglamentos (actos administrativos generales y abstractos) que estime oportunos para el cumplimiento de aquellos decretos.

Además, es un órgano colegislador, en tanto tiene iniciativa respecto de decretos; puede observar los aprobados por la junta departamental, y le corresponde promulgarlos.

También prepara el presupuesto departamental; propone tributos (impuestos, tasas y contribuciones), etcétera.

Ejerce de principio la función administrativa en el gobierno departamental, con el variado contenido que ella implica; es, por lo mismo, ordenador primario de gastos y pagos en el gobierno departamental.

Por otra parte, es el órgano representativo del gobierno departamental.

4. *Las juntas locales*

A. Las juntas locales comunes tienen las siguientes competencias:

- a) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones, etcétera.
- b) Cumplir los cometidos que les confieran las leyes y el intendente.
- c) Iniciar entre el vecindario y proponer al intendente las mejoras locales que consideren convenientes.

²⁵ La competencia es del órgano colegiado, si bien la representación para la firma del compromiso u orden respectiva la desarrolla su presidente o, en su defecto, el o los miembros que se designe.

- d) Vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales.
- e) Cobrar y administrar las rentas y proventos que se les adjudique, sin perjuicio de la supervisión del intendente.
- f) Atender especialmente a la higiene y salubridad de las localidades.
- g) Imponer en su jurisdicción las multas por infracciones de carácter departamental o local.
- h) Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad.
- i) Emplear los recursos que les asigne el presupuesto y los que les entregare el intendente, para los servicios y necesidades locales.
- j) Ser en cada localidad una representación del intendente, etcétera (ley 9515, *Orgánica Departamental*, artículo 57).

B. Las juntas locales *de* gestión ampliada deben recibir de la intendencia “el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción” local, “para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen” (ley 9515, artículo 61).

Las facultades administrativas, derivadas de la ampliación, pueden habilitarlas —entre otras medidas— a ordenar pagos, previa intervención de la Contaduría; dictar resoluciones para evitar inundaciones, incendios y derrumbes; administrar bienes; imponer multas o sanciones por infracciones a las normas departamentales en vigencia; coadyuvar con el Ministerio de Salud Pública en la inspección y fiscalización de la asistencia pública, etcétera.

VII. ASPECTOS FINANCIEROS

1. *Recursos y fuentes de financiamiento*

El artículo 297 de la Constitución establece las “fuentes de recursos de los gobiernos departamentales”, que serán decretados y administrados por éstos.

Incluye, en ese sentido:

- a. Impuestos sobre la propiedad inmueble urbana y suburbana situada dentro de los límites del respectivo departamento;²⁶ a los baldíos y

²⁶ En cambio, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria rural son fijados por ley (nacional), si bien “la recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adi-

edificación inapropiada en zonas urbanas y suburbanas de centros poblados; a los vehículos de transporte (“patente de rodados”); a los espectáculos públicos, con excepción de los fijados por ley con destinos especiales; a la propaganda y avisos;²⁷ a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas.²⁸

- b. Tasas, por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el gobierno departamental.
- c. Contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
Los antes indicados —impuestos, tasas y contribuciones por mejoras— son especies del género tributos.
- d. Precios por servicios cumplidos por el gobierno departamental y aportes a cargo de las empresas privadas concesionarias de servicios departamentales.
- e. Producido de las multas que establezca el gobierno departamental o la ley, en este último caso, con destino a los gobiernos departamentales.
- f. Rentas de los bienes de propiedad del gobierno departamental y el producto de su venta.
- g. Donaciones, herencias y legados que acepte.
- h. La cuota parte del porcentaje que sobre el monto de recursos del Presupuesto Nacional fije la Ley Presupuestal.

A partir de la reforma constitucional de 1997 y con respecto a esa cuota parte, en el proceso de elaboración de la esa ley interviene —en calidad de asesora— una comisión sectorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrada por delegados de los ministerios competentes y del Congreso de intendentes.

Los gobiernos departamentales deben rendir cuenta de esos recursos, “con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados”, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual (artículos 214 “C” y 230).

cionales establecidos o que se establezcan, corresponderá a los gobiernos departamentales respectivos...”.

²⁷ Se exceptúan los de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos los que la ley determine.

²⁸ Se exceptúan los establecidos por ley, mientras no sean derogados.

2. *Continuación*

La ley, con iniciativa del Poder Ejecutivo, puede “extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales así como ampliar las fuentes sobre las cuales éstos pueden recaer”, en tanto no se incurra en superposiciones impositivas.

También puede destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, con cuyo producido se constituye un fondo presupuestal, para financiar programas y planes de desarrollo; esa alícuota debe plantearse en el Presupuesto Nacional, que se aprueba mediante ley.

Asimismo, exonerar temporariamente de tributos nacionales o rebajar sus alícuotas, respecto de empresas que se instalen en el interior del país (artículo 298).

Este referencia geográfica significa excluir al departamento de Montevideo, en el cual está radicada la capital del país, ciudad que alberga casi el 40% de la población de la República.

2. *Actos jurídicos en la materia*

El establecimiento de recursos y fuentes de financiamiento por parte de los gobiernos departamentales se efectúa mediante decretos con fuerza de ley, acto jurídico que dispondrá su destino.

La concesión de exoneraciones, rebajas, moratorias o facilidades para el pago de tributos sólo puede ser dispuesto en las condiciones que también establezcan esos mismo actos.

En cuanto a la determinación (ascertamiento) y recaudación, se realiza por las oficinas y agentes en el tiempo y forma que dispongan dichos decretos y su reglamentación (artículos 4o., 8o. y 9o. del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera).

3. *Préstamos y empréstitos*²⁹

Los gobiernos departamentales pueden acordarlos, necesitando para los segundos o para los préstamos con organismos internacionales o ins-

²⁹ Préstamo que se efectúa mediante la emisión de títulos de deuda.

tituciones o gobiernos extranjeros, el informe del Tribunal de Cuentas y la anuencia del Poder Legislativo.

Si —en cambio— se trata de un préstamo ordinario, lo resuelve el propio gobierno departamental, con la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la junta departamental, previo informe del citado Tribunal (artículo 301).

4. *Superávit*

En caso de producirse, “deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales. Si dichas obligaciones no existieren, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la junta departamental, a propuesta del intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas” (artículo 302).³⁰

VIII. PRESUPUESTO DEPARTAMENTAL

1. *Reglas aplicables*

Está regulado por la propia Constitución, la cual hace aplicables las siguientes normas relativas al Presupuesto Nacional (artículo 222):

- a. Rige para todo el periodo de gobierno, de cinco años, sin perjuicio de las modificaciones indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y las creaciones, supresiones y modificaciones de programas, por razones debidamente fundadas, que pueden incluirse en la rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, que corresponde formular cada año.
- b. Se estructura por programa: los gastos corrientes e inversiones se distribuyen en cada inciso por programa; los escalafones y sueldos funcionales con igual régimen de distribución; otros contenidos son

³⁰ El Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (artículo 13, inciso final), declara “que no se considera superávit a los efectos dispuestos por el artículo 302 de la Constitución los créditos presupuestales destinados a financiar inversiones que hayan sido comprometidos y se ejecuten con posterioridad al cierre del ejercicio, siempre que se incluyan en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal... correspondiente a dicho ejercicio”.

- los correspondientes a los recursos y la estimación de su producido y las normas para la ejecución e interpretación presupuestal.
- c. La creación y supresión de empleos y servicios públicos se efectúa en el presupuesto.
 - d. El órgano Legislativo (junta departamental) se pronuncia exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos. No puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos; sí puede aumentar los recursos o disminuir los gastos, estando impedida de aprobar ningún proyecto que signifique déficit (artículos 215 y 225, inciso 1o.).
 - e. El presupuesto puede tener una sección especial relativa a los gastos ordinarios permanentes, cuya revisión periódica no sea indispensable.
 - f. A su vez, no debe contener disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno ni que sean ajenas a la interpretación o ejecución del presupuesto.
 - g. Éste debe presentarse en forma comparativa con el vigente.
 - h. No pueden aprobarse presupuestos ni crearse cargos, determinar aumento de sueldos o en las partidas de jornales y contrataciones en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, en este caso las elecciones departamentales (artículo 229).

2. *Procedimiento para su aprobación*

- a. La iniciativa la tiene el intendente, que debe presentarla a la junta departamental dentro de los seis primeros meses de su mandato (artículos 223 y 275, ordinal 2o.).
- b. La mencionada junta tiene un plazo de cuatro meses, contados desde su presentación, para considerar el respectivo proyecto. Vencido ese plazo sin decisión, el proyecto de presupuesto se entiende rechazado.
- c. La junta departamental debe recabar informes del Tribunal de Cuentas, el cual se pronuncia dentro de los veinte días, “pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables”.

- d. La sanción del proyecto la realiza la mencionada junta, la cual no puede introducir modificación alguna con posterioridad al informe del Tribunal.
- e. Si la junta departamental no acepta las observaciones de dicho órgano de contralor de la Hacienda pública, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General del Poder Legislativo (nacional), para que —en reunión de las cámaras de Senadores y Representantes— resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días; si no recae decisión, el presupuesto se tiene por aprobado.
- f. Declarado vigente, el presupuesto se comunica al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en los presupuestos respectivos y al Tribunal de Cuentas (artículos 224 a 227, 273, ordinal 2o.).

3. *Presupuesto de la junta departamental*

El órgano Legislativo departamental tiene un procedimiento específico, lo cual se relaciona con la “independencia” de este órgano.

Sanciona, así, su presupuesto (interno) de sueldos y gastos, por tres quintos del total de sus miembros, dentro de los doce primeros meses de cada periodo de gobierno, y lo remite al respectivo intendente para que lo incluya en el presupuesto departamental. Se expide a su respecto el Tribunal de Cuentas.³¹ Dentro de los cinco primeros meses de cada año pueden establecerse, por igual quórum, modificaciones indispensables (artículo 273, ordinal 6o.).

IX. CONTRATACIÓN: RÉGIMEN

En esta materia rige la Ley de Contabilidad y Administración Financiera, según la cual todo contrato se celebrará mediante el procedimiento de la licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos de funcionamiento o de inversión o salidas, y por ese mismo procedimiento o remate, cuando se deriven entradas.

Se trata del régimen aplicable a todos los organismos y órganos estatales, el cual admite la contratación de manera directa en casos en que no se supere determinado monto o se configuren situaciones de excepción, como por ejemplo, contratos entre organismos estatales o con personas

³¹ Ley 17.296, del 21-I-2001, artículo 483.

de derecho público no estatal; aquellos que deban celebrarse necesariamente en el extranjero; cuando medien probadas razones de urgencia no previsibles o no sea posible la licitación o remate público o su realización resienta seriamente el servicio, contando —para esta excepción de urgencia, etcétera— con la certificación del Tribunal de Cuentas.

Para enajenar bienes inmuebles del gobierno departamental se exige autorización de la junta departamental.

X. RÉGIMEN DE LOS BIENES DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

En el patrimonio de estas personas jurídicas se incluyen bienes de diversa naturaleza: puede tratarse del derecho de dominio y los demás derechos reales sobre inmuebles, muebles y semovientes, así como derechos personales. En cuanto a su régimen, en general se aplica el que tienen las distintas entidades estatales, sin perjuicio de normas específicas para estos gobiernos.

En ese sentido, se tiene:

1. *Dominio público*

Se integra con los bienes de propiedad del gobierno departamental, “cuyo uso pertenece a todos los habitantes”, uso público general, como sucede, por ejemplo, con las calles, plazas y caminos públicos, los ríos y arroyos navegables y flotables, en todo o parte de su curso, sea natural o artificialmente (artículos 477 y 478 del Código Civil).

El uso y goce natural de esos bienes, para cualquier “objeto lícito” por parte de los habitantes, se rige por las normas legales y ordenanzas departamentales correspondientes (artículo 479 de dicho Código).

Con respecto a los bienes del dominio público, la acción de la entidad estatal —en este caso, el gobierno departamental— es básicamente de “conservación y vigilancia”, en los términos de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera.

Estos bienes tienen un régimen jurídico que se caracteriza por la inalienabilidad y la imprescriptibilidad.

Su uso es potencialmente para todos los habitantes, sin perjuicio de que admita usos privativos —a través de concesiones o permisos— en tanto con éstos no se afecte el uso público general.

En el caso de “las aguas del dominio público y sus álveos”, sólo pueden pertenecer a las personas jurídicas estatales territoriales, o sea, el Estado (central) o el gobierno departamental, según sus características o por disposición legal.³²

2. Dominio privado o fiscal

Se compone con los bienes del gobierno departamental, que no tienen el destino de uso público antes indicado.

Interesa su régimen jurídico, el cual admite la enajenación y la prescripción.

3. Ingreso/egreso de bienes al patrimonio del gobierno departamental

Éste puede acaecer por contratación o expropiación.

En el caso de los que integren el dominio público, el egreso puede darse a través de la mutación dominial, que mantiene los bienes en dicho dominio.

Con respecto a los del dominio fiscal, no afectados al uso público, su enajenación puede ser realizada “por los administradores” en tanto esté comprendida en sus atribuciones administrativas (artículos 483 y 1677 del Código Civil), cumpliéndose con los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico, el cual exige la “autorización de la junta departamental” para la enajenación de los bienes inmuebles.

Si la falta de uso de estos bienes fuera permanente o quedaran sin producir renta, se dará cuenta de inmediato a dicha junta, a fin de que disponga lo que estime más conveniente a los intereses del gobierno departamental, ya sea manteniéndolo en el patrimonio, disponiendo su venta o fijándole destino específico.

XI. ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS

1. Reglas aplicables

Rigen las disposiciones contenidas al respecto en la propia Constitución, entre ellas las que establecen:

³² Código de Aguas, decreto-ley 14.859, del 15-XII-1978, artículo 16.

- a. La base fundamental de que el funcionario existe para la función y no ésta para el funcionario.
- b. Los funcionarios están al servicio del gobierno departamental y éste para la comunidad. No lo están, pues, al servicio de una fracción política.
- c. En los lugares y las horas de trabajo queda prohibida toda actividad ajena a la función, y se reputa ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie. No pueden constituirse agrupaciones con esos fines, utilizando las denominaciones de reparticiones públicas o invocando el vínculo que la función determine entre sus integrantes.
- d. Los funcionarios de carrera tienen derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, etcétera. No están comprendidos en esa carrera los que ocupen cargos de carácter político o de particular confianza, declarados por acto legislativo departamental para el cual se requieren tres quintos del total de componentes de la junta departamental, mayoría que también se exige para declarar la amovilidad de los funcionarios.
- e. Los funcionarios presupuestados, de carrera, que dependen del intendente, son nombrados por éste, pero para destituirlos se requiere la existencia de causal —ineptitud, omisión o delito— y autorización de la junta departamental; ese régimen configura la “inamovilidad”.

Los funcionarios que dependen de la junta departamental son nombrados y destituidos por ésta.

2. Estatuto de los funcionarios: su naturaleza jurídica

El cuerpo normativo, formal, que contiene las normas relativas a la relación funcional se aprueba mediante decreto legislativo departamental.

La ley (nacional), por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, puede establecer normas especiales que, por su generalidad o naturaleza, sean aplicables a los funcionarios de todos los gobiernos departamentales y de todos los entes autónomos, o de algunos de ellos, según los casos.³³

³³ Un ejemplo de norma especial, aplicable a los gobiernos departamentales con base en el citado artículo 64 de la Constitución, es la del ascenso por concurso (ley 16.127, del 7-VIII-1990, artículos 11 y 14, inciso 2o.).

XII. CONTROL SOBRE EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL O SUS AUTORIDADES

1. *Declaración de inconstitucionalidad de los decretos legislativos*

Los decretos aprobados por la junta departamental y promulgados por el intendente tienen “fuerza de ley en su jurisdicción” y pueden recibir esta declaración si no se adecuan a la Constitución, sea por razón de forma —procedimiento de elaboración— o por razón de contenido.

El conocimiento exclusivo en la materia corresponde a la Suprema Corte de Justicia, órgano cabeza del Poder Judicial.

El planteo puede ser realizado por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo en virtud de esos decretos, tanto por vía de acción como por vía de excepción (defensa) formulada en un juicio. También puede ser planteado de oficio, por parte de un órgano jurisdiccional, en un proceso determinado.³⁴

Si la Suprema Corte de Justicia declara la inconstitucionalidad, el fallo “se referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado”: el decreto legislativo departamental sigue vigente.

2. *Apelación contra los decretos con fuerza de ley sobre impuestos*

Los referidos decretos que crean o modifican impuestos pueden ser apelados por el Poder Ejecutivo, dentro de los quince días de su publicación en el *Diario Oficial*, por razones de interés general.

La apelación tiene efecto suspensivo, y la decisión la adopta la Cámara de Representantes, la cual tiene sesenta días para pronunciarse; si no resuelve en ese plazo, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Es, pues, un control a posteriori que el Poder Ejecutivo puede ejercer por razones jurídicas o no; en este último caso —por ejemplo— para lograr una coordinación de las políticas fiscales nacional y departamental.³⁵

³⁴ Si se plantea por vía de excepción o de oficio, las actuaciones del juicio en que se formula esta solicitud se elevan a la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose los procedimientos.

³⁵ Sería así si se aprueba un decreto que crea una contribución inmobiliaria muy gravosa, que incida negativamente en el mercado inmobiliario o si se aprueba una patente de rodados muy diversa a la del resto de los gobiernos departamentales.

3. *Anulación de actos administrativos/ recursos administrativos*

Estos actos, que pueden provenir de cualquier órgano del gobierno departamental, pueden ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en tanto sean contrarios a una regla de derecho.³⁶

La acción de nulidad sólo puede ejercerse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, lesionado por el acto administrativo (no es una acción popular) y requiere que antes se haya agotado la vía administrativa, mediante los recursos correspondientes.

Estos recursos hacen que el acto adquiera el carácter de “definitivo”.

En el caso de los gobiernos departamentales, los recursos administrativos posibles son los de reposición y de apelación: el de reposición se interpone ante el órgano que dictó el acto, y si dicho órgano está sometido a jerarquía, procede interponer conjunta y subsidiariamente el recurso de apelación.

La vía recursiva señalada se verifica dentro de la persona jurídica gobierno departamental, de manera que ningún órgano ajeno a la misma puede revocar o modificar un acto administrativo de una autoridad departamental o local.

Por ejemplo, si la decisión proviene del intendente, el único recurso viable —con el que se agota la vía administrativa— es el de reposición; si proviniera de una dirección general de departamento, en ejercicio de atribuciones propias (desconcentradas), corresponderá interponer el recurso de reposición que resolverá esa dirección y, a la vez, el subsidiario recurso de apelación ante el intendente.

Existen plazos para la interposición, instrucción y resolución de los recursos, así como para instaurar la acción de nulidad.

Los recursos pueden fundamentarse en razones jurídicas o de conveniencia, mientras que dicha acción sólo en las primeras, según ya se indicó.

³⁶ Se consideran reglas de derecho “todo principio de derecho o norma constitucional, legislativa, reglamentaria o contractual”, artículo 23 “A” del decreto-ley 15.524, del 9-I-1984. La Constitución, artículo 309, agrega que la anulación también puede disponerse porque los actos están viciados con “desviación de poder”, lo que —en rigor— implica, asimismo, una violación de principios de derecho.

4. *Apelación contra actos no impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo*

Los decretos con fuerza de ley en el respectivo departamento —que son actos legislativos— o los actos administrativos —generales o particulares— tanto de la junta departamental como del intendente no susceptibles de la impugnación ante el referido Tribunal,³⁷ pueden ser apelados ante la Cámara de Representantes.

Esta apelación se basa en razones de legitimidad (los actos atacados son “contrarios a la Constitución y a las leyes) y se puede interponer dentro de los quince días de su publicación, por un tercio del total de miembros de la junta departamental o por mil ciudadanos inscritos en el departamento.

En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo; si apelan un tercio de ediles y el decreto no tiene esa finalidad, la Constitución no prevé el efecto, el cual dependerá de la ley.

La Cámara tiene sesenta días para pronunciarse; si no resuelve en ese plazo, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Con respecto a la apelación aquí considerada, a diferencia de la del apartado 2, se inicia en el ámbito del gobierno departamental, pero luego la decisión es de un órgano del Estado, una de las dos cámaras del Poder Legislativo.

5. *Del Poder Judicial*

Como sucede con todo organismo estatal, sea por daños derivados de actos, hechos u omisiones, incumplimientos de contratos, etcétera.

La acción de amparo ante ese poder es posible respecto del gobierno departamental, salvo respecto a sus decretos con fuerza de ley; procede ante conductas de sus autoridades que “en forma actual o inminente”, “lesione, restinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquier derecho reconocido constitucionalmente”, en tanto no existan otros medios que permitan su protección.

³⁷ Por no afectar derecho subjetivo o interés legítimo de ningún sujeto de derecho; de lo contrario, a su respecto, sería viable la acción de nulidad mencionada en el apartado precedente.

6. *Del Tribunal de Cuentas sobre la actividad financiera*

Que comprende a todos los organismos estatales y, por tanto, a los gobiernos departamentales.

A este Tribunal compete dictaminar e informar en materia de presupuestos —como se vio en el apartado VIII— y de rendiciones de cuentas; vigilar la ejecución de esos presupuestos; intervenir preventivamente en los gastos y pagos, para certificar su legalidad;³⁸ evacuar consultas sobre la Hacienda o administración departamental, a requerimiento de un tercio de votos del total de componentes de la junta departamental; informar previamente sobre préstamos o empréstitos de estos gobiernos; denunciar irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de contabilidad y presupuesto.

Es obligatorio para todos los organismos estatales permitir las inspecciones o verificaciones que decida realizar el citado tribunal; ellos están sujetos, además, a las ordenanzas (reglamentos) de contabilidad que el Tribunal dicte.

7. *De la Cámara de Senadores, en el caso del juicio político-penal*

Los intendentes y los miembros de la junta departamental pueden ser acusados por un tercio de votos del total de componentes de esta junta, por violación de la Constitución u otros delitos graves.

A la Cámara de Senadores corresponde “abrir juicio público” a los acusados y “pronunciar sentencia” al efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes; los acusados a quienes se separe (se destituya), quedarán sujetos a juicio conforme a la ley (artículos 296, 102 y 103).

8. *Del Defensor del Vecino*

Esta figura, no prevista por la Constitución, ha sido instituida a nivel del gobierno departamental.

³⁸ La decisión del Tribunal de Cuentas no anula, sino que puede observar un gasto o pago; si el ordenador insiste, el órgano de control da cuenta a la Asamblea General del Poder Legislativo, o a quien haga sus veces: en el gobierno departamental, si quien insiste es el intendente, se da cuenta a la junta departamental, para que ésta —a su vez— ejerce los controles que posee (llamado a Sala, etcétera).

En ese sentido, el de Maldonado, por decreto 3778, promulgado el 12-VI-2003, según el cual la acción del Defensor del Vecino tiene por objeto

contribuir a promover el respeto de los derechos humanos en el departamento, el mejor cumplimiento de los servicios y actividades propios del Gobierno Departamental y el logro de una mayor transparencia de la gestión local y departamental. Asimismo, vigilará y controlará el adecuado cumplimiento de los servicios y actividades de la administración municipal y departamental y la conducta de sus agentes. En especial, controlará, cuando exista irracionalidad de la actuación, el incumplimiento de las obligaciones y la arbitrariedad de los funcionarios y defenderá los derechos de los usuarios y consumidores de bienes y servicios municipales.

Estos servicios pueden ser los prestados directamente por el gobierno departamental o los cumplidos de modo indirecto, por concesionarios o permisarios.

La figura posee los caracteres esenciales que la tipifican; a saber: independencia, imparcialidad, informalismo, inmediatez, influencia.

En ese sentido, “no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con autonomía técnica, objetividad y neutralidad”.

Actúa sea ante denuncia o queja, verbal o escrita —no anónima— o de oficio; puede solicitar informaciones y realizar visitas a las dependencias del gobierno departamental, sin aviso previo, si la denuncia es grave y urgente.

Los servicios tienen la obligación de colaborar y “la negativa o negligencia en el envío de informes” o la no facilitación de la documentación pertinente “podrá ser acusada ante las autoridades competentes”.

El Defensor del Vecino puede aconsejar y orientar; dar cuenta al juez si considera que se ha configurado una conducta delictiva o a la autoridad administrativa, por faltas de esta naturaleza. Anualmente debe informar a la junta departamental, sin perjuicio de informes extraordinarios.

XIII. MEDIOS DE DEFENSA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Éstos, como personas jurídicas, pueden:

1. Utilizar los mecanismos señalados en los precedentes apartados XII.3 y XII.5.

2. Solicitar la inconstitucionalidad de una ley (acto legislativo nacional) que consideren lesiona su “interés directo, personal y legítimo”. En caso de que la Suprema Corte de Justicia haga lugar a dicha solicitud, la ley no le será aplicable en el caso concreto.

Debe tenerse presente que respecto a la ley rige el mismo régimen de declaración de inconstitucionalidad que se señaló en XII.1 para los decretos legislativos departamentales.

3. Acción por lesión a la autonomía del departamento.

Se trata de un reclamo que pueden formular el intendente o la junta departamental, directa y exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia, por una lesión a la autonomía derivada de un acto jurídico —cualquiera que sea su naturaleza— o de una operación material, proveniente de cualquier entidad.

En este caso se exige esa lesión y no la existencia de un perjuicio; por ejemplo, ante el dictado de una ley lesiva de la autonomía pero que favoreciera al gobierno departamental (por ejemplo, gravando a los vehículos de transporte), por lo cual éste no tendría interés (legítimo) para solicitar la inconstitucionalidad de tal ley, pero sí se darían las condiciones para ejercer esta acción.

La Corte actúa en ejercicio de función jurisdiccional; en el caso de que la lesión provenga de un acto, aquélla lo anulará.

XIV. EJERCICIO DIRECTO DEL GOBIERNO POR EL CUERPO ELECTORAL

En el ámbito de cada gobierno departamental, existen mecanismos de gobierno directo, a saber:

1. *Recurso de referéndum contra decretos con fuerza de ley en el departamento*

Puede interponerlo un quinto de los ciudadanos inscritos en el respectivo departamento, con objeto de dejar sin efecto un acto jurídico de la naturaleza mencionada, sea por razones de juridicidad como de mérito.

Se tiene al efecto un plazo de cuarenta días siguientes a su publicación, debiendo comparecerse ante el intendente, quien remite los antecedentes a la Corte Electoral, que es “juez” de los actos de referéndum y, como

tal, apreciará si la impugnación cuenta con el número necesario de recurrentes, si se lo hizo en plazo, etcétera.

El recurso tiene efecto suspensivo, y el referéndum debe efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que le sea presentada al intendente la petición popular.

El cuerpo electoral departamental se pronuncia por sí o por no; el resultado tendrá fuerza ejecutoria de inmediato.

2. Iniciativa en materia departamental y en materia local

El quince por ciento de los inscritos residentes en un departamento y el mismo porcentaje en una localidad tienen —respectivamente— el derecho de iniciativa en asuntos de la jurisdicción departamental o local (municipal) ante la junta departamental o la junta local que corresponda.

La iniciativa se dirige a obtener la aprobación, modificación o revocación de un acto jurídico.

Si los órganos competentes se expiden negativamente o transcurre el plazo de sesenta días sin pronunciamiento, corresponderá la convocatoria del cuerpo electoral respectivo, dentro de los sesenta días siguientes, lo que condice con el artículo 82 de la Constitución.³⁹

XV. MECANISMOS TENDIENTES A LA COORDINACIÓN

1. En materia de competencias o de formación de voluntad orgánica

En caso de existir “contendidas de competencia fundadas en la legislación y diferencias entre el Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales, los entes Autónomos y los Servicios Descentralizados”, o entre uno y otro de estos organismos, la decisión corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en una especie de jurisdicción de conflictos.

³⁹ Establece que la soberanía de la nación “será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum”. En el caso de la iniciativa local, en que la ley no ha fijado los efectos, también con el artículo 332 que dispone que “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

Si la contienda o diferencia se fundara exclusivamente en la Constitución, la competencia pertenece a la Suprema Corte de Justicia.

Con respecto a las contiendas de competencia, se trata de una jurisdicción preventiva, que determinará quién es competente.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Suprema Corte de Justicia —con el mismo criterio de distribución— son también competentes en conflictos intraorgánicos, así ante “las contiendas o diferencias que se produzcan entre los miembros” de las juntas departamentales, “siempre que no hayan podido ser resueltas por el procedimiento normal de la formación de la voluntad del órgano” (artículo 313).

2. Congreso de intendentes

En la reforma de 1997 se constitucionalizó este órgano, el cual se integra por los titulares del cargo de intendente o quienes lo estuvieran desempeñando, con el cometido de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales (artículo 262, inciso 6o.).

Dada la posición de equiordenación de éstos, la adopción de las decisiones corresponderá a cada uno de los intendentes, por lo cual al Congreso corresponde el dictado de recomendaciones, en el marco de la coordinación horizontal tendiente al armónico desarrollo de políticas y, con ellas, de actividades o servicios.

También designa delegados a la Comisión Sectorial de Descentralización mencionada en el apartado VII.1.

Se comunica directamente con los poderes de gobierno y puede celebrar convenios con diversos organismos estatales (otros gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados, el Poder Ejecutivo), para la organización y prestación de servicios y actividades propias o comunes, sea en el territorio de un gobierno departamental o de más de uno; en este último caso será “en forma regional o interdepartamental”.

En virtud de la naturaleza jurídica autonómica de los gobiernos departamentales y los poderes jurídicos de sus órganos, los convenios requerirán la aprobación de éstos. Si la cuestión puede ser resuelta exclusivamente por el intendente, el Congreso —como órgano interdepartamental integrado por los intendentes— podrá adoptar decisiones de ejecución inmediata, sin perjuicio de que la decisión de cada intendente exija la firma del respectivo secretario de intendencia para que obligue.

XVI. COMENTARIO FINAL

1. El Estado uruguayo es unitario, sin perjuicio de contar con una descentralización territorial conformada por los departamentos.
2. La referida descentralización es máxima, de tal manera que comprende —entre otros aspectos— lo político, lo financiero y lo administrativo. Ese régimen no se opone a la coordinación con otras entidades públicas.
3. La descentralización comprende las funciones legislativa, a cargo de la junta departamental, y administrativo-ejecutiva, a cargo del intendente.

Esta última, también a cargo de autoridades locales, de las cuales existen las juntas locales en las poblaciones que las tuvieron a la fecha de vigencia de la reforma constitucional de 1996 (14-I-1997), sin perjuicio de otras que pueden ser creadas según las normas permanentes de la carta. Estos órganos puedan tener facultades ampliadas de gestión y ser declaradas electivas, mediante ley.

4. La materia departamental y municipal, esta última a cargo de las autoridades locales, no ha sido aún delimitada por la ley, si bien deriva del sentido natural de los conceptos; la legislación vigente, sin embargo, no coadyuva a deslindar esas competencias.

XVI. COMENTARIO FINAL

1. El Estado uruguayo es unitario, sin perjuicio de contar con una descentralización territorial conformada por los departamentos.
2. La referida descentralización es máxima, de tal manera que comprende —entre otros aspectos— lo político, lo financiero y lo administrativo. Ese régimen no se opone a la coordinación con otras entidades públicas.
3. La descentralización comprende las funciones legislativa, a cargo de la junta departamental, y administrativo-ejecutiva, a cargo del intendente.

Esta última, también a cargo de autoridades locales, de las cuales existen las juntas locales en las poblaciones que las tuvieron a la fecha de vigencia de la reforma constitucional de 1996 (14-I-1997), sin perjuicio de otras que pueden ser creadas según las normas permanentes de la carta. Estos órganos puedan tener facultades ampliadas de gestión y ser declaradas electivas, mediante ley.

4. La materia departamental y municipal, esta última a cargo de las autoridades locales, no ha sido aún delimitada por la ley, si bien deriva del sentido natural de los conceptos; la legislación vigente, sin embargo, no coadyuva a deslindar esas competencias.