

# EL DESAFÍO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL URUGUAY: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, TRANSPARENCIA Y ARTICULACIÓN

CON ESPECIAL REFERENCIA AL GOBIERNO MUNICIPAL DE MONTEVIDEO<sup>1</sup>

PABLO SCHIAVI <sup>2(\*)</sup>

## I) INTRODUCCION.

### 1.- Objeto del presente trabajo.

El presente trabajo tiene por objeto abordar el desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay, con especial referencia a Montevideo, partiendo de un estudio del régimen vigente de descentralización territorial en nuestro país.

El régimen vigente de descentralización territorial en el Uruguay es el fijado en la Constitución de 1967, con las enmiendas introducidas en 1997. Como la Constitución en muchos aspectos se remite a la ley, incluso admite en algunos casos ser modificada por la ley, y esas leyes suelen ser reglamentadas por actos administrativos, para conocer exactamente nuestra organización territorial es preciso tener en cuenta, además de la Constitución, numerosas leyes y reglamentos así como la normativa interna de cada entidad territorial y, por cierto, los principios generales del Derecho<sup>3</sup>.

En el verdadero ejercicio de uno de los principios básicos de la descentralización local, el relativo a la participación de la ciudadanía, junto a la transparencia en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva; y la debida articulación entre los distintos niveles de administración interna, se encuentra el verdadero desafío para un funcionamiento eficiente y eficaz de los gobiernos municipales.

De ahí que haremos referencia a la participación ciudadana, a la transparencia y a la articulación como las claves para el éxito de la gestión de los gobiernos municipales.

### 2.- Precisiones preliminares sobre los conceptos de departamento, de gobierno departamental, de intendencia, de municipio y de gobierno municipal.

En forma previa a abordar el estudio del régimen vigente de descentralización territorial en el Uruguay, es conveniente efectuar unas precisiones respecto de conceptos que ilustraran nuestro trabajo, esto es, que entendemos por departamento, por gobierno departamental, por intendencia, por municipios entre otras palabras claves.

1 Ponencia presentada en las V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano celebradas en el Pazo de Mariñan, La Coruña, Reino de España del 26 al 30 de marzo de 2012.

2 (\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay. Master en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo. Aspirante a Profesor Adscripto en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor asistente de la materia "Recursos administrativos" del Máster de Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo. Aspirante de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Certificado en Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo por el Isede y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga". Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro del Grupo de Estudio e Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Montevideo. Coordinador de Estudios de Derecho Administrativo de la Editorial La Ley Uruguay - Thomson Reuters. Secretario de Redacción de La Justicia Uruguaya. Ex- Asesor del Auditor Interno de la Nación, Auditoría Interna de la Nación (A.I.N). Asesor del Contador General de la Nación, Contaduría General de la Nación (C.G.N.) del Ministerio de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay. E-mail: pablo.schiavi@cgn.gub.uy. Twitter: @PabloSchiavi.

3 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – "Descentralización territorial en el Uruguay", en Estudios de Derecho Administrativo N° 1/2010; La Ley Uruguay 2010; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Director; pág. 109 y siguientes.

- **Departamentos:** Los Departamentos -hoy en día 19, número que puede aumentarse por ley (art. 85, numeral 9 de la Constitución<sup>4</sup>)- son circunscripciones territoriales sobre las que se ejerce el poder estatal de las entidades centrales así como el de los respectivos Gobiernos Departamentales<sup>5</sup>.

- **Gobierno Departamental:** Hay un Gobierno Departamental por Departamento. Son personas jurídicas de derecho público cuyo nombre es Gobierno Departamental con el agregado del nombre del Departamento: por ejemplo, Gobierno Departamental de Montevideo. Cada Gobierno Departamental posee dos órganos necesarios: la Junta Departamental y la Intendencia (art. 262<sup>6</sup>). En realidad la Constitución no menciona al órgano Intendencia, sino a su soporte, el Intendente. También, con gran imprecisión, a veces dice simplemente Intendente (art. 262<sup>7</sup>) y otras veces Intendente Municipal (art. 271<sup>8</sup>). La Junta Departamental ejerce funciones legislativas y de contralor del Gobierno Departamental (art. 273<sup>9</sup>). Está compuesta por 31 miembros llamados

4 **Constitución de la República; Artículo 85.-** 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; habilitar puertos; establecer aduanas y derechos de exportación e importación aplicándose, en cuanto a estos últimos, lo dispuesto en el artículo 87; así como declarar de interés nacional zonas turísticas, que serán atendidas por el Ministerio respectivo.

5 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. - "Descentralización territorial en el Uruguay", Ob. Cit; pág. 109 y siguientes.

6 **Constitución de la República; Artículo 262.-** 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. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

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.

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.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

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

Habrán un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

7 **Constitución de la República; Artículo 262.-** 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. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

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.

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.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

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

Habrán un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

8 **Constitución de la República; Artículo 271.-** Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios de componentes de cada Cámara. Para la elección de Intendente Municipal se acumularán por lema los votos en favor de cada partido político, quedando prohibida la acumulación por sublema.

Corresponderá el cargo de Intendente Municipal al candidato de la lista más votada del partido político más votado.

La ley, sancionada por la mayoría estipulada en el primer inciso, podrá establecer que cada partido presentará una candidatura única para la Intendencia Municipal.

9 **Constitución de la República; Artículo 273.-** La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental.

Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento.

Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:

- 1º) Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia.

ediles, electos directamente por el cuerpo electoral del Departamento (art. 270<sup>10</sup>). Los cargos se distribuirán en principio por el sistema de representación proporcional, pero asegurando la mayoría en la Junta al Partido que haya obtenido el mayor número de votos en el Departamento. Las atribuciones de la Junta Departamental son fijadas por la Constitución y por la ley (art. 273)<sup>11</sup>.

- **Intendencia:** A la Intendencia corresponde las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental (art. 274<sup>12</sup>), así como las de representación (art. 276<sup>13</sup>). Las atribuciones de las Intendencias son fijadas por la Constitución y por la ley (art. 275<sup>14</sup>)<sup>15 16</sup>.

- 
- 2°) Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente, conforme a lo dispuesto en la Sección XIV.
  - 3°) Crear o fijar, a proposición del Intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes.
  - 4°) Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de componentes de la Junta.
  - 5°) Destituir, a propuesta del Intendente y por mayoría absoluta de votos del total de componentes, los miembros de las Juntas Locales no electivas.
  - 6°) Sancionar, por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al Intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.

Dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por tres quintos de votos del total de sus componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su Presupuesto de Sueldos y Gastos.

- 7°) Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y destituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito, pasando en este último caso los antecedentes a la Justicia.
- 8°) Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.
- 9°) Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales.
- 10) Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule.
- 11) Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

10 Constitución de la República; Artículo 270.- Las Juntas Departamentales y los Intendentes serán elegidos directamente por el pueblo, con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio establece la Sección III.

11 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. - *"Descentralización territorial en el Uruguay"*, Ob. Cit; pág. 109 y siguientes.

12 **Constitución de la República; Artículo 274.-** Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental.

13 **Constitución de la República; Artículo 276.-** Corresponde al Intendente 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.

14 **Constitución de la República; Artículo 275.-** Además de las que la ley determine, sus atribuciones son:

- 1°) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.
- 2°) Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.
- 3°) Preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental, todo con sujeción a lo dispuesto en la Sección XIV.
- 4°) Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios.
- 5°) Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos. Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada. En caso de delito, pasará, además, los antecedentes a la Justicia.
- 6°) Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental y observar los que aquélla sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción.
- 7°) Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental.
- 8°) Designar los miembros de la Juntas Locales, con anuencia de la Junta Departamental.
- 9°) Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

15 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. - *"Descentralización territorial en el Uruguay"*, Ob. Cit; pág. 109 y siguientes.

16 Augusto DURÁN MARTÍNEZ en *"Descentralización territorial en el Uruguay"*, Ob. Cit; pág. 109 y siguientes, señala que la reforma de 1997 procuró incrementar la autonomía de lo departamental en lo político. En tal sentido: a) separó en el tiempo las elecciones nacionales, por un lado, y las departamentales y locales, por otro (art. 77, numeral 9); b) estableció que los partidos políticos debían seleccionar sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas en la forma que

- **Municipio:** La circunscripción territorial en la que se asienta el tercer nivel administrativo de gobierno del país. Abarca las áreas urbanas, rurales o ambas y puede contar con subdivisiones territoriales<sup>17</sup>.

- **Gobierno Municipal:** El órgano elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno<sup>18</sup>.

- **Alcalde o Alcaldesa:** Presidirá el Gobierno Municipal y será el primero o la primera titular de la lista más votada dentro de la respectiva circunscripción territorial<sup>19</sup>.

- **Concejal Municipal:** Cada uno de los miembros del Gobierno Municipal con excepción del Alcalde o Alcaldesa<sup>20</sup>.

### 3.- Hacia la descentralización orgánica y la mayor importancia institucional de las autoridades locales.

En materia departamental, la reforma constitucional de 1996, que comenzó a regir el 14 de enero de 1997, ingresó a nuestra Constitución Nacional, una serie de normas tendientes a favorecer la descentralización orgánica en cada departamento, y darle una mayor importancia institucional a las autoridades locales<sup>21</sup>.

En ese sentido, al decir de Fulvio GUTIÉRREZ, la citada reforma dispuso:

- a) Ampliar desde el punto de vista orgánico, la estructura de las autoridades locales; y con ese fin, prescribió la posibilidad de que tales autoridades locales fueran unipersonales o pluripersonales, y que pudieran estar radicadas fuera de la capital departamental o dentro de la capital departamental. (Art. 262 inc. 2°).
- b) Cometer al legislador la creación y delimitación de la materia departamental, que estaría a cargo del Intendente y de la Junta Departamental; y la creación y delimitación de la materia municipal, que estaría a cargo de las Autoridades Locales. (Art. 262 inc. 3°).
- c) Crear una nueva forma de delegación de cometidos, facultando al Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, la posibilidad de delegar en las autoridades locales, "la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales". (Art. 262 inc. 4°). La redacción de la norma no es técnicamente precisa, y agrava la falta de coherencia técnica de nuestra Constitución, lo cual ya habíamos señalado oportunamente, pues en el art. 168 Nral. 24 y 181 Nral. 9° se dice delegar "atribuciones"; en la disposición transitoria letra "E" se autoriza la delegación de "competencias"; en el art. 278 se refiere a la delegación de "facultades", en el art. 262 inc 4° y 280 se refiere a la delegación de cometidos, y ahora, se refiere a la delegación en la "ejecución de determinados cometidos". En ese sentido, afirmamos que compartíamos la opinión del Prof. Correa Freitas, entendiendo que "la terminología correcta es "delegación de atribuciones", la que debe ser realizada mediante un acto administrativo del Intendente con acuerdo de la Junta Departamental, que crea un precepto jurídico de alcance particular, y que va dirigido al órgano que tiene expresa autorización para ser delegatario<sup>22</sup>.

### 4.- Principios básicos de la descentralización local.

Los principios básicos de la descentralización local en el Uruguay no son otros que los que ha sustentado una tendencia muy antigua en Europa, ya que es del Siglo XI, pero relativamente nueva en Latinoamérica (y obviamente muy nueva en nuestro país) que se denomina "municipalismo". Se basa en la idea de descentralización de cometidos y atribuciones hacia las autoridades locales, en el entendido que ello es absolutamente

---

estableciera la ley (art. 271 de la Constitución) y, mientras no se dictara, por medio de las convenciones departamentales, electas también por elecciones internas departamentales (literal Z de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución). De esta manera, se diluye la injerencia de las autoridades partidarias nacionales sobre las departamentales y se posibilita incluso la creación de partidos departamentales que no existieran en lo nacional.

17 Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009.

18 Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009.

19 Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009.

20 Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009.

21 GUTIÉRREZ, Fulvio. - "Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009; Ley N° 18.744 de 12/02/2010; Ley N° 18.653 de 15/03/2010 y Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010. Circular N° 8544 de la Corte Electoral de 12/03/2010", Cita Online: D1610/2010; La Ley Uruguay 2010-7.

22 GUTIÉRREZ, Fulvio. - "Gobierno Departamental", (F.C.U., Montevideo, 1986), pág. 64.

necesario para el perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana, como instrumentos, a su vez, del desarrollo económico y social del país en la lucha para superar la pobreza.<sup>23</sup>

El proceso en el Uruguay ha sido lento. Tal vez, demasiado lento. Han pasado más de diez años desde que se aprobó la reforma constitucional que entró en vigencia en 1997, para que el legislador decidiera dictar la ley que se le encomendó en aquella oportunidad, para hacer realidad la intención del constituyente. Y en estas leyes, se han plasmado como derecho positivo, una serie de principios que merecen un análisis profundo<sup>24</sup>.

Precisamente en el art. 3° de la Ley 18.567 de 13 de setiembre de 2009 se establecen dichos principios fundamentales en los cuales se basa la creación de los Municipios, y que entendemos son normas programáticas, las cuales se deberán llevar a la práctica con la aplicación de las disposiciones que prescribe esta ley. Pensamos que para la interpretación de algunas disposiciones dudosas de la ley, las soluciones que podemos dar en cada caso, necesariamente deberán basarse en los referidos principios.

Son principios cardinales del sistema de descentralización local, de acuerdo al artículo 3° de la Ley N°18.567:

### **1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.**

Este es un principio básico en un país unitario como el Uruguay, en el cual la descentralización es una excepción frente a la centralización de la estructura del Estado a nivel nacional en el Gobierno Central, y a nivel departamental en el Gobierno Departamental. Lo entendemos como la necesidad de cuidar siempre la unidad global de cada departamento, más allá de la posibilidad de que se tomen decisiones regionalizadoras, como las que prevé la propia ley, en cumplimiento, seguramente, de lo dispuesto en el art. 262 en su inciso 5°. En consecuencia, el espíritu del legislador en este caso, no fue darle al "Municipio" que crea un concepto descentralizador como el que se ha implementado en otras partes del mundo y al cual refiere el Prof. Daniel H. Martins; sino una entidad que en verdad, está desconcentrada del Intendente, y no descentralizada<sup>25</sup>.

### **2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.**

En verdad, este es un concepto genérico, que no sólo vale para los Municipios, sino para cualquier órgano del Estado, (es obvio que debemos partir de la base de que siempre se busca la prestación eficiente de los servicios estatales); más allá de que tengamos que aceptar que en el Municipio, por una razón de vecindad, la cercanía entre el gobernante y el gobernado, necesariamente es mayor y más íntima.

### **3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.**

Este principio es de suma importancia, porque hablar de gradualidad de la descentralización, presupone un criterio lógico, practicable, que se irá dando en el correr del tiempo, atendiendo seguramente a la posibilidad material de que los Municipios realmente puedan cumplir los cometidos que se les asigna, y a las disponibilidades financieras que la Intendencia tenga para solventar el apoyo material y humano que ello suponga<sup>26</sup>.

### **4) La participación de la ciudadanía.**

Es evidente que el espíritu y la filosofía de la ley, es darle participación a los vecinos del lugar en el gobierno local; aunque ello obviamente no significa otorgarle poder decisorio al colectivo ciudadano, ya que ello supondría una reforma constitucional que así lo estableciera. Y esa participación no se debe reducir al mero acto de votar en las elecciones de las autoridades municipales. Se trata entonces, de hacer participar a la gente de la localidad, con el fin de recibir de primera mano las inquietudes y sugerencias que pudieran corresponder. La creación de instrumentos viables para la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local, están previstas en el art. 5° (incs. 1 y 2) y deben orientarse a que esa población pueda recabar información, pueda hacer consultas, pueda plantear sus iniciativas y pueda ejercer el control de los asuntos municipales. No obstante, bueno es señalar que esa participación ciudadana tiene un contenido

23 GUTIÉRREZ, Fulvio. – "Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009..." Ob. Cit...

24 GUTIÉRREZ, Fulvio. – "Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009..." Ob. Cit...

25 GUTIÉRREZ, Fulvio. – "Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009..." Ob. Cit...

26 GUTIÉRREZ, Fulvio. – "Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009..." Ob. Cit...

de consulta y nada más. De lo contrario, estaríamos violando nuestra Constitución, en cuanto prevé como institutos de gobierno directo, solo a la iniciativa popular, al referendo y al plebiscito, institutos éstos que sí tienen poder decisorio (arts. 79, 82, 304, 305 y 331), por lo cual va de suyo que no podemos crear por ley, otros institutos de tal naturaleza<sup>27</sup>.

### 5) La electividad y la representación proporcional integral.

La ley se pronuncia a favor del sistema electoral de la representación proporcional integral, principio éste que está incluido en forma expresa en la integración del Municipio. No hay duda que este es el mejor sistema electoral, en cuanto a la integración de órganos colectivos; aunque en la práctica, pueda plantear alguna dificultad de representatividad en una integración tan reducida (cinco miembros)<sup>28</sup>.

### 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Prácticamente se trata de una coordinación entre los diferentes Municipios del departamento, en actividades que lógicamente sean comunes; por lo que, a nuestro juicio, más que un principio, debió ser incluido como uno de los cometidos en el art. 13. No obstante, se podría entender que así se ha hecho al tenor de lo que resulta del Nral. 10, o que también se refiere a esta temática al considerar como materia municipal lo previsto en el Nral. 4° y 5° del art. 7°<sup>29</sup>.

## II) RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MUNICIPIOS

### 1.- Marco legislativo: Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009; modificativas y complementarias.

El marco legislativo actual de los Municipios parte de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009.

Afirma Augusto DURÁN MARTÍNEZ<sup>30</sup> que se trata de una ley muy defectuosa, muy criticada también por diversos sectores políticos. Tan defectuosa es y tan poco asentimiento político tuvo que fue casi enseguida modificada o completada en varias oportunidades. Así, para estudiar el tema, tenemos que tener en cuenta no solo la ley indicada sino también las siguientes leyes: N° 18.644 de 12 de febrero de 2010, N° 18.653 de 15 de marzo de 2010, y N° 18.659 de 26 de abril de 2010.

Del artículo 1 de la ley N° 18.567, de 13 de setiembre de 2009, y del artículo 1° de la ley N° 18.653, de 15 de marzo de 2010, se desprende que los Municipios son creados por esas leyes. Esta solución es inconstitucional puesto que, conforme a lo establecido por los artículos 262<sup>31</sup> y 273, numeral 9<sup>32</sup>, de la Constitución, la

27 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

28 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

29 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

30 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; pág. 109 y siguientes.

31 **Constitución de la República; Artículo 262.**- 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. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

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.

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.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

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

Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

32 **Constitución de la República; Artículo 273, Numeral 9°).**- La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento. Además

creación de los antecedentes locales corresponde a las respectivas Juntas Departamentales a iniciativa del Intendente<sup>33</sup>.

Estas leyes son la culminación de una larga discusión a nivel legislativo y partidario, basada en un primer proyecto remitido por el Poder Ejecutivo que fue sufriendo modificaciones, y al cual, desde el punto de vista jurídico, se le fueron sacando una serie de disposiciones que eran evidentemente inconstitucionales, y se fueron precisando otras que no eran claras. No obstante, las referidas leyes, que están comprendidas dentro de lo que se denomina “nuevo régimen para la descentralización en materia departamental y local y participación ciudadana”, van más allá de aspectos orgánicos en cuanto a la creación del “Municipio”, y la Ley 18.567 (que es la ley básica en esta temática) prevé ocho capítulos, a saber: “De los principios generales” (arts. 1° a 5°), “De la materia departamental y local (o municipal)” de los arts. 6° a 8°; “Integración” (de los arts. 9° a 11), “De las atribuciones y cometidos del municipio y sus integrantes” (arts. 12 a 15); “De la Iniciativa y el control” (arts. 16 a 18); “De los recursos” (arts. 19 a 21), “Disposiciones Especiales” (art. 22) y “Disposiciones Transitorias” (arts. 23 a 25), todo lo cual analizaremos detenidamente. Las modificaciones dispuestas por las leyes No. 18.644 y 18.653, no cambiaron esta estructura<sup>34</sup>.

Por esta misma razón, en su momento José Aníbal CAGNONI en “El proyecto de ley sobre municipio” (Revista de Derecho Público. F.C.U., Montevideo 2008, N° 33), citado por Augusto DURÁN MARTÍNEZ<sup>35</sup>, objetó la constitucionalidad del artículo 1° del proyecto que a la postre se convirtió en la ley N° 18.567. En tal sentido expresó: “de acuerdo al artículo 262 de la Carta: ‘Podrá haber una autoridad local...’ pero su creación es competencia del Gobierno Departamental respectivo: iniciativa del Intendente y voluntad de la Junta Departamental, artículo 273, 9°.” Una cosa es decir podrá haber como dice la Constitución, la que además comete su creación a las autoridades departamentales, y otra es decir habrá, como dice la ley.

## 2.- Requisitos necesarios para la configuración de los Municipios.

Analizando los artículos 1 y 16 de la ley N° 18.567, Carlos E. DELPIAZZO en “Autoridades departamentales y municipales” (AMF, Montevideo 2010), citado por Augusto DURÁN MARTÍNEZ<sup>36</sup> indica los requisitos necesarios para la configuración de los Municipios: “En primer lugar, se exige que tenga una población de al menos dos mil habitantes y que su circunscripción territorial urbana y suburbana conforme una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativa y que faciliten la participación ciudadana (art. 1°, inc. 2°).

En segundo lugar, se habilita que puede haber Municipios en aquellas poblaciones que no alcancen dicho número de dos mil habitantes, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente (at. 1°, inc. 3, primera frase).

En tercer lugar, en concordancia con el art. 262, inc. 2° de la Constitución, también podrá haber Municipios en las capitales departamentales siempre que se cuente igualmente con la iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental (art. 1° inc. 3°, segunda frase).

En cuarto lugar, el art. 16 de la ley N° 18.567 contempla la hipótesis de que el 15 % de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción ejerza la iniciativa ante el Gobierno Departamental para constituirse en Municipio, ‘En este caso reza el inc. 2° la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de dos mil habitantes’.

No obstante, debe tenerse presente que conforme al artículo 24 de la ley N° 18.567, en redacción dada por el artículo 3 de la ley N° 18.644 de 12 de febrero de 2010, en las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán los Municipios a partir del año 2010, en las restantes comprendidas en el inciso 2° del artículo 1 de la ley N° 18.567, es decir poblaciones de al menos 2.000 habitantes que conformen una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana, se hará a partir del año 2015. Los actuales Municipios son creados por la ley N° 18.653, de 15 de marzo de 2010<sup>37</sup>.

## 3.- La materia departamental y la materia local (o municipal).

Daniel H. MARTINS en “El municipio contemporáneo” (F.C.U., Montevideo 1978), citado por Augusto DURÁN MARTÍNEZ<sup>38</sup> definió al municipio como una “institución político-administrativa-territorial, basada

---

de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:9°) Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales.

33 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; pág. 109 y siguientes.

34 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

35 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; págs. 132 y 133.

36 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; pág. 133.

37 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; pág. 134.

38 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, Ob. Cit; pág. 129.

en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros Entes territoriales y servicios estatales”.

Respecto del punto, señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ que siguiendo ese lineamiento, pero prefiriendo una definición más esencial que descriptiva, definió el municipio como una institución corporativa, política, territorial, no soberana, basada en la vecindad.<sup>39</sup> El gobierno municipal se limita a un centro urbano o a parte de un centro urbano; el Gobierno Departamental se extiende por todo el Departamento con lo que comprende varios municipios y zonas rurales.

Y agrega Augusto DURÁN MARTÍNEZ que hay pues una distinción en lo orgánico entre lo nacional, lo departamental y lo municipal, y también en lo material. La ley establecerá la materia departamental y la municipal así como la nacional, sin perjuicio de lo que disponga directamente la Constitución. Lo expuesto no significa que la ley tenga libertad absoluta para determinar la materia nacional, la departamental y la municipal.

De acuerdo al artículo 6 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009, la materia departamental estará constituida por:

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.
- 2) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.
- 3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

Y en consonancia con el artículo 7 ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009, la materia municipal estará constituida por:

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen.
- 2) Los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial.
- 3) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.
- 4) Los asuntos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
- 5) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.
- 6) Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

Finalmente cabe señalar que el artículo 8° dispone que en aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental.

#### 4.- Integración de los Municipios.

La integración del órgano “Municipio” está prevista en los arts. 9, 10 y 11 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009. Son órganos colegiados, integrados por cinco miembros que se denominan Concejales, salvo su Presidente que se denomina Alcalde, tratándose de cargos electivos, que obviamente deberán ser cubiertos en la elección departamental. Acá el legislador cometió algunas graves omisiones en cuanto al fondo de la reforma, y una grave inconstitucionalidad desde el punto de vista formal<sup>40</sup>.

Así, y en primer lugar no precisó si los electores y los elegibles de cada Municipio eran los ciudadanos radicados en dicho Municipio, o quienes tuvieran la credencial cívica correspondiente a ese Municipio, o en su caso, debían reunir las dos condiciones. La Corte Electoral aclaró con un criterio muy práctico y muy claro, aunque no exento de crítica. Dispuso que los electores en cada Municipio son quienes tienen la credencial cívica correspondiente a ese Municipio; sin embargo, para ser elegible, deben cumplir los requisitos que indica la ley, y por lo tanto lo serán solo quienes estén radicados en el territorio del Municipio tres años antes a la fecha de la elección. La crítica a esta decisión, es que se puede dar el caso de un candidato a Alcalde o a Concejal, que si bien puede ser elegible por tener esa radicación en el Municipio, no podrá votar a la lista que lo incluye como candidato, si su credencial cívica no corresponde al Municipio<sup>41</sup>.

En segundo lugar, la ley No. 18.567, que creó los Municipios, nada establecía con referencia a si los candidatos a los Municipios, deben ir en hojas separadas a la hoja de votación de los candidatos a Intendente y Ediles, o deben ir en la misma hoja de votación que éstos. La Corte Electoral, en uso de su facultad reglamentaria corrigió esta omisión legislativa, y dispuso que los candidatos electivos del Municipio, fueran en

39 DURÁN MARTÍNEZ, A., “Los Gobiernos Departamentales ...”, Ob. Cit., p. 96.

40 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

41 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...



una hoja separada a la de los candidatos a Intendente y Junta Departamental, aunque deben pertenecer al mismo lema, con lo cual se prohíbe el denominado voto cruzado<sup>42</sup>.

## 5.- Atribuciones y cometidos del municipio.

Las atribuciones de los Municipios están consagradas en el artículo 12 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009<sup>43</sup>:

- 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, los decretos y demás normas departamentales.
- 2) Supervisar las oficinas de su dependencia y ejercer la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios en el marco de la política de recursos humanos y de las disposiciones vigentes establecidas por el respectivo Gobierno Departamental.
- 3) Ordenar gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.
- 4) Administrar eficaz y eficientemente los recursos financieros y humanos a su cargo para la ejecución de sus cometidos.
- 5) Designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y promoción del desarrollo regional.
- 6) Promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos.
- 7) Aplicar las multas por transgresiones a los decretos departamentales cuyo contralor se les asigne.
- 8) Velar por el respeto de los derechos y garantías fundamentales de los habitantes.
- 9) Las demás atribuciones que les asigne el Intendente.
- 10) Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Los cometidos de los Municipios están consagrados en el artículo 13 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009<sup>44</sup>:

- 1) Dictar las resoluciones que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos.
- 2) Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, los que serán propuestos al Intendente para su consideración a los efectos de que, si correspondiera, ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.
- 3) Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción.
- 4) Elaborar programas zonales y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales, según las normas vigentes en la materia.
- 5) Adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico.
- 6) Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.
- 7) Atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia Departamental.
- 8) Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales.
- 9) Colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que éstas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización.

42 GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009...” Ob. Cit...

43 De acuerdo al artículo 3 del Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009, en su literal VI, se entiende por Atribución: “Potestad que se tiene para el cumplimiento de un cometido”.

44 De acuerdo al artículo 3 del Decreto N° 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo de 17 de diciembre de 2009, en su literal V, se entiende por Cometido: “Actividad que se asigna a una institución o persona en ejercicio de un cargo”.

- 10) Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos.
- 11) Adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
- 12) Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales.
- 13) Emitir opinión sobre las consultas que, a través del Gobierno Departamental, les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local.
- 14) Colaborar en la gestión de los proyectos referidos en el numeral anterior cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo y exista interés así como capacidad suficiente para el cumplimiento de la actividad por el Municipio.
- 15) Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas, en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga.
- 16) Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo.
- 17) Crear ámbitos de participación social.
- 18) Rendir cuenta anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal.
- 19) Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros.

## 6.- Atribuciones del Alcalde y de los Concejales.

Las atribuciones del Alcalde están consagradas en el artículo 14 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009:

- 1) Presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes.
- 2) Dirigir la actividad administrativa del Municipio.
- 3) Ejercer la representación del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5) del artículo 12 de la presente ley.
- 4) Proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo.
- 5) Ordenar los pagos municipales de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales y en el respectivo plan financiero, así como en las disposiciones vigentes.
- 6) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo, disponer del personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene.

También podrá disponer de esas medidas y de esos recursos en caso de urgencia, dando cuenta en este caso al Municipio en la primera sesión y estando a lo que éste resuelva.

Las atribuciones de los Concejales están consagradas en el artículo 15 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009:

- 1) Participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes.
- 2) Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde.
- 3) Representar al Municipio cuando éste así lo disponga.
- 4) Proponer al Cuerpo planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.
- 5) Colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales.
- 6) Ejercer las atribuciones previstas en el numeral 10) del artículo 12 de la presente ley.

## 7.- La iniciativa y el control.

Al respecto el artículo 16 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009 dispone que el 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio. En este caso la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de 2.000 habitantes.

Por su parte el artículo 17 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009 establece que los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán los recursos de reposición y, conjunta y subsidiariamente el de apelación, ante el Intendente.

Serán de aplicación los plazos establecidos en el artículo 317 de la Constitución de la República<sup>45</sup>.

Finalmente el artículo 18 de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009 dispone que la Junta Departamental tendrá sobre los Municipios los mismos controles que ejerce sobre la Intendencia Municipal. Será de aplicación lo dispuesto en el artículo 296 de la Constitución de la República<sup>46</sup>.

## 8.- Los recursos y el financiamiento de la gestión de los municipios.

La gestión de los Municipios se financiará, de acuerdo al artículo 19 de la ley N° 18.567 con:

- 1) Con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales.
- 2) Con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales, se tendrán en cuenta criterios de equidad e indicadores de gestión, además del mantenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior.

El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental, tal cual lo dispone el artículo 20 de la Ley en estudio.

Finalmente el artículo 21 de la ley N° 18.567 establece que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Congreso de Intendentes, propondrá las normas legales que estime necesarias para determinar adecuadamente el gasto público en políticas sociales de los Gobiernos Departamentales. Dicho gasto deberá ser considerado en la forma de distribución de recursos que determina el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República<sup>47</sup>.

45 **Constitución de la República; Artículo 317.**- Los actos administrativos pueden ser impugnados con el recurso de revocación, ante la misma autoridad que los haya cumplido, dentro del término de diez días, a contar del día siguiente de su notificación personal, si correspondiere, o de su publicación en el "Diario Oficial".

Cuando el acto administrativo haya sido cumplido por una autoridad sometida a jerarquías, podrá ser impugnado, además, con el recurso jerárquico, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria, al recurso de revocación.

Cuando el acto administrativo provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa, podrá ser impugnado por las mismas causas de nulidad previstas en el artículo 309, mediante recurso de anulación para ante el Poder Ejecutivo, el que deberá interponerse conjuntamente y en forma subsidiaria al recurso de revocación. Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley.

46 **Constitución de la República; Artículo 296.**- Los Intendentes y los miembros de la Junta Departamental podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores por un tercio de votos del total de componentes de dicha Junta por los motivos previstos en el artículo 93.

La Cámara de Senadores podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

47 **Constitución de la República; Artículo 214.**- El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
- C) Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial referida en el artículo 230, asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.

### III) CLAVES PARA EL ÉXITO DE LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

#### 1.- Apreciaciones preliminares.

En el verdadero ejercicio de uno de los principios básicos de la descentralización local, el relativo a la participación de la ciudadanía, junto a la transparencia en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva; y la debida articulación entre los distintos niveles de administración interna, se encuentra el verdadero desafío para un funcionamiento eficiente y eficaz de los gobiernos municipales.

A continuación analizaremos cada una de las que consideramos como las claves para el éxito de la gestión de los gobiernos municipales: participación ciudadana, transparencia y articulación.

En este sentido, los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y es responsabilidad de las administraciones públicas garantizarlos, al igual que es responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos.

A lo largo de este capítulo hemos estudiado los modelos de participación ciudadana de Madrid y de Barcelona, como ejemplos de modernización de los gobiernos locales.

No hay dudas del efecto multiplicador de la participación ciudadana, que sirve para potenciar valores como la transparencia de la gestión administrativa constituyéndose en los pilares para una exitosa gestión de los municipios junto a la debida y necesaria articulación, teniendo presente que en un mismo territorio pueden coexistir actividades de órganos de los tres niveles de Administración, nacional, departamental y local, que tienen diversa competencia material.

#### 2.- La participación ciudadana como elemento de modernización de los gobiernos municipales.

Mucho se ha escrito y discutido sobre las posibilidades reales de participación ciudadana que ofrecen las administraciones públicas a nivel local, en el contexto de las actuales democracias representativas<sup>48</sup>.

El tema ha sido enfocado desde diversas perspectivas, tales como las formas alternativas de conceptualizar la participación; los beneficios que reporta la participación a la administración local así como las dificultades que ella conlleva; las capacidades reales que poseen los ciudadanos para acercarse a la oferta participativa o demandar la creación de nuevos espacios; el aporte de estos procesos a la profundización de la democracia, etc<sup>49</sup>.

Las grandes ciudades, dada su complejidad proveniente tanto de su estructura, extensión y número de habitantes como de su historia y posición político-administrativa en el seno del estado necesitan modelos específicos de Participación Ciudadana que por su configuración, funcionamiento y variedad de formulas de participación sean capaces de integrar y dar respuestas a las necesidades y aspiraciones de amplios y variados sectores de población; jóvenes, adultos y mayores, profesionales cualificados y no, personas asociadas y no

---

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

D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Los apartados precedentes podrán ser objeto de leyes separadas en razón de la materia que comprendan.

El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

48 FERNÁNDEZ, M. Ignacia. – *“Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”*; Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>.

49 FERNÁNDEZ, M. Ignacia. – *“Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”*; Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>.

asociadas, viejos y nuevos vecinos, personas con diversos niveles de alfabetización y manejo de las nuevas tecnologías<sup>50</sup>.

El desarrollo de un nuevo modelo de participación ciudadana precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo, ese es actualmente nuestro empeño, sin olvidar que la construcción del propio modelo de Participación Ciudadana no puede ir desligado ni de una metodología participativa ni del desarrollo de experiencias que nos vayan permitiendo contrastar la viabilidad del modelo con la realidad y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos. Además de en el marco normativo y planificador que desarrollaremos mas tarde, la construcción del modelo participativo de la ciudad se basa, lógicamente, en determinados valores y principios<sup>51</sup>.

En este sentido, los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y es responsabilidad de las administraciones públicas garantizarlos, al igual que es responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos<sup>52</sup>.

La oferta participativa del Ayuntamiento de Barcelona se rige de acuerdo con las Normas Reguladoras de Participación Ciudadana, aprobadas en Consejo Plenario el 22 de noviembre de 2002, que reemplazan a la anterior normativa de 1986. De acuerdo con el texto de las Normas, estas pretenden ampliar y reforzar los procesos, mecanismos y organismos para la participación de los ciudadanos de Barcelona, en los asuntos de la ciudad. Para cumplir con estos objetivos, se estructuran en 6 grandes temas: i) los derechos de la ciudadanía; ii) el fomento del asociacionismo; iii) los órganos de participación, donde se crea la figura del Consejo de Ciudad como máximo órgano consultivo y de participación del ayuntamiento y refuerza los Consejos Sectoriales; iv) los procesos de participación, que constituyen un nuevo mecanismo obligatorio para la aprobación de proyectos urbanísticos de gran envergadura o de especial trascendencia y que son recogidos en Memorias Participativas; v) los mecanismos de participación, donde se crea la instancia de las Audiencias Públicas; vi) las instancias de mediación y aparato, que crea los servicios de mediación comunitaria<sup>53</sup>.

Más aún, la participación es de por sí un derecho de los ciudadanos que no se limita a la participación en los procesos electorales, a la elección democrática de sus gobernantes una vez cada cuatro años (democracia representativa), sino que se extiende a la toma de decisiones en asuntos que les afectan, al control de la ejecución de las decisiones y a la gestión directa o participada de servicios, programas, proyectos o actividades que repercutan en la comunidad (democracia participativa). La democracia participativa supone por tanto hacer de la participación un proceso continuo de corresponsabilidad entre ciudadanos y administración local. Igualmente, la participación se plantea en esta nueva etapa como un instrumento fundamental para la resolución de los problemas que plantea el ejercicio de gobierno, que además facilita la toma de decisiones, favorece el consenso y reduce los conflictos. Los procesos de participación ciudadana resultan de esta manera un factor de racionalización y de modernización en el funcionamiento de la Administración Pública<sup>54</sup>.

Por otra parte, no hay que olvidar que los procesos de participación ciudadana contribuyen significativamente a reforzar el espíritu de ciudadanía y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una comunidad, jugando en este sentido un papel clave como medio de cohesión y responsabilidad social<sup>55</sup>.

En definitiva, creemos que el desarrollo de la participación ciudadana contribuye a potenciar otros valores básicos de la democracia local como son la transparencia y el control de los ciudadanos sobre de las medidas y actuaciones llevadas a cabo por el gobierno local; o la mayor receptividad de los gobiernos locales hacia

50 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – *“La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”*; <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Colecciones/Gobierno-Administracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/ParticipacionCiudadana.pdf>.

51 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – *“La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”*... Ob. Cit.

52 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – *“La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”*... Ob. Cit.

53 FERNÁNDEZ, M. Ignacia. – *“Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”*; Universidad de Barcelona, 2003; Ob. Cit.

54 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – *“La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”*... Ob. Cit.

55 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – *“La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”*... Ob. Cit.

las demandas de los ciudadanos que permita adaptar las políticas y servicios públicos a las preferencias de estos y al contexto social<sup>56</sup>.

Tal como señala el autor no hay dudas del efecto multiplicador de la participación ciudadana, que sirve potenciar valores como la transparencia, de la cual nos ocuparemos en el próximo apartado.

Por todo lo cual insistimos en la necesidad de trabajar en el desarrollo de un modelo de participación ciudadana en los distintos departamentos que precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo, el cual debe ir ligado de una metodología participativa y del desarrollo de experiencias que nos vayan permitiendo contrastar la viabilidad del modelo con la realidad y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos.

### **3.- Transparencia: los municipios como sujetos obligados por la Ley N° 18.381 sobre Acceso a la Información Pública, obligaciones de transparencia activa y pasiva<sup>57</sup>.**

En el Capítulo Primero "Disposiciones Generales" de la Ley N° 18.381, se dispone expresamente que la presente ley tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información pública.

En este apartado analizaremos las obligaciones que los municipios como sujetos obligados deben cumplir en materia de transparencia activa y pasiva.

Sobre el punto señala Augusto DURÁN MARTÍNEZ<sup>58</sup> que "la ley se alinea expresamente con la corriente doctrinaria que vincula el derecho al acceso a la información a la transparencia. Pero eso no significa negar la vinculación que tiene nuestro tema con la democracia. En efecto, transparencia y democracia están últimamente vinculadas, pues no puede haber democracia sin transparencia".

La Ley define a los sujetos obligados en su artículo 2° como "cualquier organismo público, sea o no estatal", lo cual deja de manifiesto que el alcance de sus disposiciones no hace distinción alguna según la calidad de estatal o no estatal de los organismos públicos, si no que frente a una solicitud de acceso a la información pública, todos tienen las mismas obligaciones y deberes<sup>59</sup>.

No caben dudas en cuanto a que los municipios son sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública.

Asimismo apunta Carlos E. DELPIAZZO<sup>60</sup> que "el principio de publicidad y el de transparencia alcanzan a toda Administración pública... tanto para las estatales como para las no estatales, porque en nuestro Derecho Positivo existe una tendencia que se ha manifestado en las normas anticorrupción y de ética pública, que se extiende también a las personas públicas no estatales".

56 GARCÍA SEGADOR, Víctor. – "La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid"... Ob. Cit.

57 Al respecto se sugiere la lectura de SCHIAVI, Pablo. – "El Acceso a la Información Pública en el Uruguay" publicado en Estudios de Derecho Administrativo, N° 3/2011, DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Director (Editorial La Ley Uruguay, Montevideo 2011); en el Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, N° 15, (Universidade da Coruña, 2011), pág. 147 y siguientes y en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIII, N° 395 (R.A.P., 2011) pág. 25 y siguientes.

58 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – "Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública, Leyes N° 18.331, de 11 de agosto de 2008 y N° 18.381, de 17 de octubre de 2008", AMF, Montevideo, 2009, pág. 89 y siguientes.

59 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Artículo. 2°. – Ámbito de aplicación. El presente Decreto será de aplicación a todos los organismos públicos, sean o no estatales.

60 Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Carlos E. DELPIAZZO.

Por su parte el artículo 3° (Derecho de acceso a la información pública) dispone que “El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información”<sup>61</sup>.

El artículo 2° define la información pública: “Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

Por su parte el artículo 4° dispone que “Se presume pública toda información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas”<sup>62</sup>.

Por lo tanto, de la redacción de ambos artículos, surge que información pública es toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal (presumiendo como tal la información producida, obtenida, en poder o bajo control de los sujetos obligados por la presente ley, con independencia del soporte en el que estén contenidas), salvo la excepciones expresamente determinadas.

Habiendo precisado el concepto de la información pública, la Ley hace especial hincapié en su difusión. El artículo 5° de la Ley<sup>63</sup> incorpora las denominadas obligaciones de transparencia activa<sup>64</sup>.

Conforme a la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley N° 20.285) de Chile el acceso a la información pública se realiza a través de dos vías: transparencia Activa y transparencia Pasiva.

La **transparencia activa** consiste en que los órganos de la Administración Pública deben mantener a disposición permanente de la ciudadanía, a través de sus sitios web, antecedentes como su estructura orgánica; sus facultades, funciones y atribuciones; la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con sus respectivas remuneraciones; las contrataciones que realice ya sea para el suministro de bienes inmuebles, prestación de servicios, asesorías, consultorías y otros; y las transferencias de fondos públicos que efectúen, entre varios otros puntos. Esta información debe ser actualizada por cada órgano por lo menos una vez al mes<sup>65</sup>.

La **transparencia pasiva** corresponde al derecho de cada persona a solicitar y recibir información de las instituciones del Estado, sin la necesidad de decir por qué o para qué la estamos pidiendo. Por ejemplo, cualquier ciudadano puede preguntar a una repartición pública acerca de los actos, resoluciones, contratos, acuerdos, estudios, expedientes, y otros tipos de documentos o trabajos que hayan sido realizados con presupuesto público. No existe obligación de las reparticiones públicas de crear información para los usuarios, sino que sólo debe entregar la que poseen o compilaciones ya realizadas de éstas. Se excluyen de la Transparencia pasiva, las empresas autónomas del Estado, los Tribunales de Justicia y el Congreso Nacional<sup>66</sup>.

Al respecto apunta Carlos E. DELPIAZZO<sup>67</sup> que “la propia palabra transparencia indica que visualiza a la Administración como si estuviera en una vidriera; y es así como debe estar. Si los mecanismos de control funcionaran adecuadamente, esto sería más notorio o visible. Incluso, la Ley Anticorrupción dedica un Ca-

61 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Artículo 3°.- “Ámbito subjetivo. El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas físicas o jurídicas conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, el que se regirá por los principios consagrados en el Capítulo II”.

62 En tal sentido el Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) N° 3/2010 de 29 de abril de 2010 y el Dictamen del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) N° 4/2010 de 28 de mayo de 2010, dictaminaron que la información sobre empadronamientos de automóviles y la información sobre publicidad, pautas publicitarias y recursos humanos es información pública en función de lo establecido por la Ley N° 18.381.

63 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. Artículo 18°.- Disponibilidad de la información pública. La información pública deberá estar disponible en forma actualizada sin previa solicitud. Aquella información determinada por el artículo 5° de la Ley que se reglamenta, deberá estar disponible en el sitio web del sujeto obligado así como en formato físico en forma actualizada..

64 Decreto N° 489/009 de 19 de octubre de 2009. Artículo 1°: Exhortase a los titulares de organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5° de la Ley N° 18.381, de 17 de octubre de 2008.

65 Guía Ciudadana para el uso de la ley de acceso a la información: <http://archivoschile.org/2010/05/guia-ciudadana-para-el-uso-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion/#laley>.

66 Guía Ciudadana para el uso de la ley de acceso a la información: <http://archivoschile.org/2010/05/guia-ciudadana-para-el-uso-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion/#laley>.

67 Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay; Carpeta N° 541/2006; Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 23 de noviembre de 2006, Palabras del Dr. Carlos E. DELPIAZZO.

pítulo a lo que denomina el Control Social y este no es posible de ser llevado a cabo en plenitud si no hay transparencia en el obrar de la Administración”.

Sobre el punto enseña Carlos E. DELPIAZZO<sup>68</sup> que “íntimamente asociado al principio de publicidad, el principio de transparencia supone algo más. Cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, “se quiere dar un paso más respecto de la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la administración se deje ver como a través de un cristal”.

Y Carlos E. DELPIAZZO<sup>69</sup> cita a Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ al afirmar que según se ha destacado “la transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misterioso, inaccesible o inexplicable. Igualmente la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad provocada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido..”

Toby MENDEL<sup>70</sup>, en referencia a la transparencia activa, entiende que “usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre como operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo, y como solicitar información. Publicar la información de esta manera se reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas”.

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas deban solicitarlo, siendo fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva en la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados.

En forma acertada, Cristina VÁZQUEZ PEDROUZO<sup>71</sup> señala que “transparencia implica apertura, comunicación y rendición de cuentas, y el acceso a la información pública constituye instrumento fundamental para su realización”.

Esto es, se trata, ni más ni menos que, de la publicidad de información sin que medie solicitud alguna.

Al respecto, la difusión de la información pública se regula en el artículo 5° que dispone que: “Los sujetos obligados deberán prever la adecuada organización, sistematización y disponibilidad de la información en su poder, asegurando un amplio y fácil acceso a los interesados.

Los organismos públicos, sean o no estatales, deberán difundir en forma permanente, a través de sus sitios web<sup>72 73</sup> u otros medios que el órgano de control determine, la siguiente información mínima<sup>74</sup>:

- A) Su estructura orgánica.
- B) Las facultades de cada unidad administrativa.
- C) La estructura de remuneraciones por categoría escalafonaria, funciones de los cargos y sistema de compensación
- D) Información sobre presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda.
- E) Concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, especificando los titulares o beneficiarios de éstos.
- F) Toda información estadística de interés general, de acuerdo a los fines de cada organismo.
- G) Mecanismos de participación ciudadana, en especial domicilio y unidad a la que deben dirigirse las solicitudes para obtener información”.

68 DELPIAZZO, Carlos E. – “A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso” en “Protección de Datos Personales y Acceso a la Información Pública” Dr. Carlos Delpiazzo- Coordinador, Instituto de Derecho Informático, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, F.C.U./AGESIC, Montevideo 2009), pág. 17.

69 DELPIAZZO, Carlos E. – “A la búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso”, Ob. Cit., pág. 17.

70 MENDEL, Toby. - “Freedom of Information. A comparative Legal Survey”, Unesco, citado en Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL) – “El Estado uruguayo y la provisión de información pública a través de la web” (1° Edición: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), 2010.

71 VÁZQUEZ PEDROUZO, Cristina. – “El régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales” (Revista de Derecho y Tribunales, N° 15, A.M.F., Montevideo 2011), pág. 62.

72 Decreto N° 484/0089 de 3 de noviembre de 2009; Artículo 2°: A tales efectos los sujetos obligados por la Ley N° 18.381, efectuarán una autoevaluación de sus páginas web, de acuerdo con los formularios y parámetros establecidos en los Anexos I y II adjuntos, que son parte integrante del presente Decreto.

73 Decreto N° 484/009 de 19 de octubre de 2009; Artículo 3°: La autoevaluación establecida en el artículo anterior deberá ser presentada entre los días 28 de octubre y 3 de noviembre de 2009 ante la Unidad de Acceso a la Información Pública.

74 Decreto N° 232/010 de 2 de agosto de 2010. TÍTULO V – DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SITIOS WEB. CAPÍTULO I – Difusión de la Información Pública. Artículo 38°.-



Debe destacarse que la Ley no se limita únicamente a imponer a los sujetos obligados la obligación de suministrar la información solicitada, sino que les impone el deber de organizarse de manera que su información sea de amplio y fácil acceso. Asimismo les impone el deber de difundir en sus sitios Web u otros medios la denominada “información mínima”<sup>75</sup>.

#### **4.- La necesaria articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional: instrumentos de articulación.**

Teniendo presente que en un mismo territorio pueden coexistir actividades de órganos de los tres niveles de Administración, nacional, departamental y local, que tienen diversa competencia material, la articulación de esos tres niveles presenta dificultades considerables<sup>76</sup>.

Apunta Augusto DURÁN MARTÍNEZ que estas dificultades han existido siempre pero las mismas se incrementan a partir de la reforma de 1997 al introducir, en el artículo 50<sup>77</sup>, un nuevo concepto de descentralización, diferente del jurídico generalmente aceptado hasta el momento que, por cierto se mantiene. De esta forma, coexisten en nuestra Constitución dos conceptos de descentralización, o tres, en caso de que se entienda que la descentralización territorial, y la descentralización por servicios no pertenezcan al mismo género<sup>78</sup>.

Y en el mismo sentido enseña el Profesor que a los efectos de la articulación de los distintos niveles de Administración, la Constitución prevé instrumentos de tipo institucional y de tipo convencional, destacando entre los primeros al Congreso de Intendentes, por medio del cual se procura lograr una coordinación horizontal de las actividades de los Gobiernos Departamentales en la materia de su competencia. Sus decisiones para su instrumentación requieren ser adoptadas por cada uno de los Gobiernos Departamentales por medio de sus mecanismos internos<sup>79</sup>.

75 SCHIAVI, Pablo. – “*El Acceso a la Información Pública en el Uruguay*” publicado en Estudios de Derecho Administrativo, N° 3/2011, DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Director (Editorial La Ley Uruguay, Montevideo 2011); en el Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, N° 15, (Universidade da Coruña, 2011), pág. 147 y siguientes y en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIII, N° 395 (R.A.P., 2011) pág. 25 y siguientes.

76 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “*Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional*”, en “Retos de la Organización Administrativa Contemporánea”, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sección Publicaciones, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, El Salvador 2011; pág. 877 y siguientes.

77 **Constitución de la República; Artículo 50.** - El Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público. Toda organización comercial o industrial trustificada estará bajo el contralor del Estado.

*Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.*

**Constitución de la República; Artículo 230.** - Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá.

El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.

Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.

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

- A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.
- B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine.

78 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “*Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional*”, Ob. Cit; págs. 877 y siguientes.

79 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “*Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional*”, Ob. Cit; págs. 877 y siguientes.

El artículo 262<sup>80</sup> de la Constitución de la República contiene un quinto inciso que fue añadido en la enmienda constitucional de 1997, por el que se crea un nuevo órgano: el Congreso de Intendentes.

Su naturaleza jurídica y posición institucional ha sido discutida. Así, unos han sostenido que constituye una nueva persona jurídica de derecho público estatal y otros, en cambio, entendieron que “es un órgano de la persona jurídica Estado, que expresa su voluntad con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales, se comunica directamente con los Poderes de Gobierno y puede celebrar los convenios a que se refiere el inca 5° del Art. 262.”

Esta última posición es coherente con las potestades que la reforma de 1997 asigna al Poder Ejecutivo en materia de políticas de descentralización (Arts. 50 y 230), que no desarrollo ahora por no relacionarse necesariamente con la descentralización territorial, tomando este término en su sentido técnico jurídico<sup>81</sup>.

Asimismo Augusto DURÁN MARTÍNEZ menciona entre los instrumentos de articulación de tipo institucional a los Coordinadores Regionales. Estos no son de previsión constitucional sino legal. En efecto el artículo 83<sup>82</sup> de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010, habilita a la Presidencia de la República a crear hasta seis cargos de Coordinador Regional<sup>83</sup>.

Finalmente, entre los instrumentos de tipo convencional, el profesor destaca a los acuerdos que figuran en el inciso 5 del artículo 262 cuando dispone que los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental; así como los convenios que pueda celebrar el Congreso de Intendentes conforme al inciso 6 ya referido<sup>84</sup>.

80 **Constitución de la República; Artículo 262.**- 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. Tendrán sus sedes en la capital de cada Departamento e iniciarán sus funciones sesenta días después de su elección.

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.

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.

El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

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

Habrán un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno.

81 Ver DURÁN MARTÍNEZ, A., “Los Gobiernos Departamentales en la perspectiva de la reforma constitucional de 1997”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Público ...*, vol. I, pp. 299 y ss.; DURÁN MARTÍNEZ, A., “Las políticas de descentralización en el Uruguay en la reforma constitucional de 1997”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., *Estudios de Derecho Público*, Montevideo, 2008, vol. II, pp. 338 y ss.

82 **Ley N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010; Artículo 83.**- Habilítase a la Presidencia de la República, en la unidad ejecutora 001 “Servicios de Apoyo de la Presidencia de la República”, programa 481 “Política de Gobierno” del Inciso 02 “Presidencia de la República”, la creación de hasta seis cargos de Coordinador Regional, de particular confianza, comprendidos en el literal d) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986, modificativas y concordantes.

El Coordinador Regional tendrá como cometido coordinar y articular las políticas públicas nacionales en el territorio del país por áreas regionales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, respetando las competencias de los Gobiernos Departamentales y sin perjuicio de los cometidos de la Comisión Sectorial a que refiere el artículo 230 literal B) de la Constitución de la República.

El cargo de Coordinador Regional recaerá sobre personas con comprobada idoneidad técnica para cumplir con los objetivos asignados.

Los Coordinadores Regionales conforme a lo dispuesto por el artículo 77 numeral 8) de la Constitución de la República, estarán comprendidos en las prohibiciones establecidas en el numeral 4) del mismo artículo.

Para poder ser candidatos a cargos electivos deberán cesar en sus funciones por lo menos doce meses antes de la fecha de la elección.

El Poder Ejecutivo reglamentará esta norma en un plazo máximo de ciento ochenta días.

83 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional”, Ob. Cit; Págs. 877 y siguientes.

84 DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional”, Ob. Cit; Págs. 877 y siguientes.

## IV) LOS MUNICIPIOS EN MONTEVIDEO

### 1.- Un tercer nivel de gobierno: gobierno municipal.

El proceso de descentralización política y administrativa del departamento ingresó en una nueva etapa, que permite profundizar la participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno. La nueva legislación agregó a los niveles de gobierno nacional y departamental un tercero, el municipal. Los gobiernos municipales están integrados por cinco miembros, denominados concejales municipales. El concejal más votado del lema dentro del municipio es designado alcalde o alcaldesa y preside el gobierno municipal<sup>85</sup>.

Los gobiernos municipales ejecutan planes de desarrollo y administran el presupuesto en su territorio. Principales cometidos: Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes, los decretos y demás normas departamentales; Velar por el respeto de los derechos y garantías fundamentales; Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales; Contribuir a la construcción de espacios de coordinación y cooperación con otros Gobiernos Municipales, el Gobierno Departamental y el Gobierno Nacional; Propiciar la participación institucionalizada de los vecinos en la vida comunal a través de los Concejos Vecinales; Apoyar la actividad de los Concejos Vecinales.

Asimismo deberán proponer iniciativas para la creación de otros ámbitos de participación ciudadana en la gestión del municipio; Hacer pública la información sobre la gestión municipal; Apoyar a la sociedad civil para el desarrollo de sus propios medios y acciones de comunicación; Formular y ejecutar programas sociales y culturales que incorporen la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; Elaborar y presentar al Intendente la solicitud de ingresos y egresos correspondiente a su período de gestión; Presentar a los Concejos Vecinales del Municipio el Plan Municipal de Desarrollo y el Presupuesto Municipal; Ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo y administrar el Presupuesto Municipal; Rendir cuenta anual ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos; Presentar un informe anual a los Concejos Vecinales y, en audiencia pública, a la ciudadanía sobre el estado de los asuntos municipales.

Finalmente, en lo que concierne a la escala barrial y municipal, la planificación, ejecución y mantenimiento de las obras relativas a la red vial y el alumbrado público, la señalización y el control del tránsito, la limpieza y el mantenimiento de espacios públicos, la creación y mantenimiento de áreas verdes, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de las autoridades departamentales y nacionales al respecto; Velar por la protección del medio ambiente haciendo cumplir la normativa vigente; Colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes<sup>86</sup>.

### 2.- Los gobiernos municipales en Montevideo.

El Departamento de Montevideo se divide en ocho circunscripciones territoriales denominadas Municipios<sup>87</sup>.

En cuanto a la creación de nuevos Municipios, el artículo 6 dispone que la modificación de los límites de Municipios existentes así como la creación de nuevos Municipios serán potestad del Gobierno Departamental a iniciativa del

quince por ciento de los ciudadanos inscriptos en la localidad o circunscripción correspondiente, y del o la Intendente en consulta preceptiva con todos los Gobiernos Municipales.

El gobierno y la administración de cada Municipio serán ejercidos por un Gobierno Municipal, en el marco de los cometidos que se le otorgan por el presente decreto y otros que se le incorporen por ley o decreto departamental en el futuro.

La integración de los Gobiernos Municipales será la prevista por el artículo 287 de la Constitución de la República y en el artículo 9 la Ley N° 18.567.

85 <http://www.imm.gub.uy/institucional/gobiernos-municipales>

86 <http://www.imm.gub.uy/institucional/gobiernos-municipales>

87 <http://www.imm.gub.uy/institucional/gobiernos-municipales>

Para integrar el Gobierno Municipal se exigirán los mismos requisitos que para ser Edil Departamental y se le aplicará el mismo régimen de incompatibilidades y prohibiciones. No podrán integrarlos los miembros de la Junta Departamental ni el Intendente.

Dichos requisitos son:

- I. Dieciocho años cumplidos a la fecha de la respectiva elección;
- II. Ciudadanía natural o legal y en este último caso con tres años de ejercicio;
- III. Ser nativo o estar radicado en el Municipio correspondiente, desde por lo menos tres años antes de la fecha de la elección respectiva.

En cuanto a las reglas de funcionamiento, el artículo 14 dispone que el Gobierno Municipal reglamentará su funcionamiento, el que se instrumentará sobre las siguientes bases:

- I. Deberá reunirse por lo menos una vez por semana;
- II. Para que pueda sesionar el Gobierno Municipal se requerirá la presencia de por lo menos tres Concejales Municipales;
- III. Para adoptar resolución se requerirá la mayoría simple de votos de Concejales presentes. En caso de empate, decidirá el voto del Alcalde o Alcaldesa;
- IV. Las sesiones del Gobierno Municipal serán abiertas, salvo que por razones fundadas se determine lo contrario.
- V. Se podrá crear una Comisión Permanente en cada Municipio integrada por una delegación del Gobierno Municipal y de los Concejales Vecinales correspondientes. La misma tendrá como cometido el intercambio de información sobre la marcha de los planes y el propuesto aprobados en el Municipio. Esta Comisión tendrá solo atribuciones de relacionamiento.

Son atribuciones de los miembros del Gobierno Municipal:

- I. Proponer al Gobierno Municipal planes y programas de desarrollo local;
- II. Participar en las sesiones del Gobierno Municipal y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano;
- III. Colaborar con el Alcalde o Alcaldesa para el cumplimiento de los cometidos del Gobierno Municipal;
- IV. Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde o Alcaldesa.

Son atribuciones del Alcalde o Alcaldesa, sin perjuicio de los que le corresponden como Concejale Municipal:

- I. Presidir las sesiones del Gobierno Municipal;
- II. Cumplir y hacer cumplir la normativa departamental y municipal;
- III. Dirigir la actividad administrativa del Gobierno Municipal;
- IV. Ejercer la representación del Gobierno Municipal;
- V. Ordenar los pagos de conformidad con la normativa vigente;
- VI. Adoptar las medidas que entienda necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, dando cuenta al Gobierno Municipal y estando a lo que éste resuelva;
- VII. Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el ejercicio de las funciones del Gobierno Municipal.

El Artículo 17º regula los Pedidos de informes. La Junta Departamental y los Concejales Vecinales del Municipio respectivo podrán pedir por escrito al Gobierno Municipal los datos e informes que estimen necesarios. La Junta Departamental con el voto conforme de la tercera parte de sus miembros, podrá hacer venir a su Sala al Alcalde o Alcaldesa, para pedirle y recibir los informes que estimen convenientes.

El Alcalde o Alcaldesa podrá hacerse acompañar con los miembros del Gobierno Municipal y funcionarios que estime necesario para el cumplimiento de la requisitoria. Los Concejales Vecinales del Municipio respectivo tendrán potestad de convocar al Gobierno Municipal para el análisis de asuntos de su jurisdicción por mayoría simple de sus integrantes.

El Artículo 19° regula la Iniciativa ciudadana. El quince por ciento de los inscriptos residentes en el Municipio tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Municipal en asuntos de su jurisdicción.

Habrà una Junta de Alcaldes integrada por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, la que será presidida por el o la Intendente. Esta se reunirá mensualmente en forma ordinaria convocada por el Intendente o Intendenta.

Podrá ser convocada en forma extraordinaria a iniciativa del Intendente o Intendenta. La Junta de Alcaldes tendrá carácter consultivo y será un ámbito de coordinación de las políticas municipales y departamentales. La Junta de Alcaldes tendrá carácter consultivo y será un ámbito de coordinación de las políticas municipales y departamentales.

### **3.- Régimen presupuestal de los municipios en Montevideo.**

El Capítulo VI del Decreto en estudio establece el Régimen Presupuestal de los Municipios. En cuanto a las fuentes de financiamiento, el artículo 25 dispone que la gestión de los Municipios se financiará: I. Con los fondos que le destine el Gobierno Departamental; II. Con los recursos que le asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto; III. Con otras fuentes de recursos (donaciones, convenios con organizaciones internacionales, etc.) que la normativa departamental reglamentará.

En cuanto a la asignación de recursos, el artículo 26 establece que el Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que estos puedan cumplir con sus cometidos, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental. Los funcionarios y funcionarias que presten servicios en los Municipios se regirán por el mismo estatuto en materia de ingreso, permanencia y demás particularidades laborales (derechos y obligaciones) que el resto del personal del Gobierno Departamental.

En cuanto al destino de los recursos, el artículo 27 dispone que los recursos que asigne el Gobierno Departamental a los Municipios estarán destinados a cubrir gastos de funcionamiento e inversiones. Los funcionarios que cumplan tareas a cargo de los Gobiernos Municipales pertenecerán al contingente departamental de recursos humanos. La asignación de recursos humanos a cada Gobierno Municipal será decidida por el Gobierno Departamental en función de sus cometidos, de los objetivos del sistema, de indicadores y los planes de desarrollo municipal.

El Artículo 28° crea el Fondo presupuestal para la gestión de los Municipios. El o la Intendente dispondrá en el Presupuesto Departamental de un Fondo que será el resultado de la sumatoria de los planes municipales presentados oportunamente y acordados con el Gobierno Departamental.

El Artículo 29° regula la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y el Proyecto de Presupuesto Quinquenal de cada Gobierno Municipal. A los efectos de iniciar el proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y el Proyecto de Presupuesto Quinquenal de cada Gobierno Municipal, el o la Intendente convocará a la Junta de Alcaldes dentro de los treinta días posteriores a la asunción de su mandato. Los Alcaldes presentarán en dicha ocasión sus lineamientos estratégicos para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo, incluyendo lo necesario para el funcionamiento de los Concejos Vecinales, previo informe y consulta con los Concejos Vecinales de su Municipio. La Intendencia estimará en función de los cometidos de los Municipios los recursos a destinar a los mismos.

A los efectos de su estimación deberá establecer un sistema de indicadores que permita ponderar los recursos necesarios para cada municipio y cuyos objetivos serán:

- I. Promover el desarrollo integral y armónico de las diversas partes del territorio departamental;
- II. Contribuir a la disminución del desequilibrio en el costo de la prestación de los servicios en el marco de sus competencias;
- III. Estimular la eficiencia en la administración municipal;
- IV. Posibilitar la implementación y gestión de estrategias y políticas municipales de desarrollo, en el marco de los Planes de Desarrollo Municipales, que también habrán tenido en cuenta, la superficie y calificación del

suelo, la caracterización demográfica y socioeconómica de la población, y los cometidos y las atribuciones de los gobiernos municipales;

V. Contribuir a la transparencia en la gestión municipal;

VI. Incentivar la participación ciudadana en la gestión municipal incluyendo la perspectiva de género. Una vez recibida la información sobre la estimación de los recursos departamentales que se estaría en condiciones de asignar a cada uno de los Gobiernos Municipales para el quinquenio, estos dispondrán de noventa días para presentar al o la Intendente, a los efectos de la elaboración del Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental:

I. El Plan Municipal de Desarrollo que llevará adelante cada Gobierno Municipal en el transcurso de su mandato constitucional;

II. El correspondiente Proyecto de Presupuesto Municipal Quinquenal;

III. El primer Plan Operativo Anual con su previsión de ingresos y egresos. Los Gobiernos Municipales deberán elaborar sus presupuestos por programas de tal modo que permitan identificar las finalidades que se persiguen y los objetivos que se pretende alcanzar con los gastos presupuestados.

La Intendencia elaborará a partir de estos insumos el Proyecto de Presupuesto Quinquenal Departamental que remitirá a la Junta Departamental acompañado de los respectivos Proyecto Municipales presentados por cada Municipio.

A los efectos de la elaboración de los ajustes anuales de los presupuestos Municipales la convocatoria a la Junta de Alcaldes se realizará antes del 31 de marzo de cada año, siguiéndose los mismos procedimientos y plazos establecidos en el artículo anterior (Art. 30).

El Artículo 31° regula la Convocatoria de Cabildo. Los Gobiernos Municipales elaborarán el Plan Municipal de Desarrollo y el proyecto de Presupuesto Quinquenal así como los respectivos ajustes anuales previa realización de un Cabildo convocado por el Alcalde o Alcaldesa, que lo presidirá, y coordinado con los Concejos Vecinales de su Municipio en el que participarán los miembros del Gobierno Municipal, los miembros de los Concejos Vecinales, los representantes de las organizaciones sociales del municipio, vecinos y vecinas. Dicho Cabildo será convocado por lo menos una vez al año a efectos del análisis, seguimiento y propuestas sobre la gestión municipal así como la toma de decisiones sobre el Presupuesto Participativo que corresponda.

El Artículo 32° regula Rendición de cuentas. Los Gobiernos Municipales elaborarán y presentarán al o la Intendente, en el curso de los cuarenta y cinco días posteriores a la realización de la Junta de Alcaldes a que se hace referencia en el Art. 30 del presente Decreto la rendición de cuentas del ejercicio correspondiente al año anterior de su gestión, el Plan Operativo Anual y el proyecto de ajuste presupuestal para el ejercicio siguiente, a los efectos de su incorporación al informe de rendición de cuentas y al proyecto de ajuste presupuestal del Gobierno Departamental.

#### **4.- Competencia y atribuciones de los municipios en Montevideo.**

Por Resolución de la Intendencia de Montevideo, de 9 de agosto de 2010<sup>88</sup> se establecen las siguientes competencias y atribuciones de los Gobiernos Municipales, las que se indican de conformidad con los artículos 12,13 y 14 de la Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009; Único de la Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010; los artículos 16, 22 y 24 del Decreto N° 33.209 de 28 de diciembre de 2009, y el artículo 1° del Decreto N° 33.322 de 26 de abril de 2010:

I. Dictar las resoluciones necesarias para el funcionamiento de las oficinas de sus dependencias directas, así como de los Servicios Centros Comunales Zonales que dependen de cada Gobierno Municipal de conformidad con el artículo 31 del Decreto N° 33.480 de 9 de julio de 2010.

II. En su calidad de ordenador secundario de gastos, disponer erogaciones correspondientes a sus asignaciones presupuestales, de conformidad con los artículos 28 y 29 (literal b) del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), y el artículo 1°, numeral XIV del Decreto N° 33.322 de 26 de abril de 2010, con el límite máximo del doble del monto de la licitación abreviada, y atendiendo a los procedimientos establecidos en los artículos 33 y siguientes del mismo Texto Ordenado.

88 <http://www.imm.gub.uy/institucional/gobiernos-municipales>

**III.** Delegar la competencia para ordenar gastos en funcionarios de su dependencia, los que actuarán bajo supervisión y responsabilidad del Gobierno Municipal (artículo 30 del TOCAF).

**IV.** Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones en materias de competencia de la Junta Departamental de Montevideo, los que serán propuestos al Intendente o a la Intendenta para su consideración, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 275, numeral 6°) de la Constitución de la República.

**V.** Elaborar anteproyectos y resoluciones en materias de competencia del Intendente o la Intendenta, para el eventual ejercicio de las correspondientes potestades.

**VI.** Aplicar multas por montos equivalentes a hasta 55 Unidades Reajustables, cuando los servicios inspectivos dependientes del Gobierno Municipal (artículo 1°, numeral XV del Decreto N° 33.322) comprueben la existencia de transgresiones a los Decretos departamentales vigentes, de acuerdo al régimen punitivo vigente (Decreto N° 21.626 de 23 de abril de 1984 y disposiciones modificativas y concordantes), en las siguientes materias:

- a) Control de habilitaciones de establecimientos industriales y comerciales.
- b) Cerco de propiedades.
- c) Puestos de frutas y verduras en la vía pública.
- d) Aguas residuales, domiciliarias, industriales y comerciales.
- e) Ocupación de veredas con fines no comerciales (colocación de macetones, bancos, etc.).
- f) Ocupación de veredas por establecimientos industriales y comerciales.
- g) Inspección de permisos de obras y de barreras.
- h) Control de mantenimiento de veredas.
- i) Control de daños en el ornato público (Decreto N° 16.298 de 26 de marzo de 1974, y artículo 2° numeral 2 del Decreto N° 21.626 de 23 de abril de 1984).
- j) Ocupación de espacios públicos con fines de vivienda;
- k) Ocupación de espacios públicos efectuada por particulares, con fines distintos a los señalados en el literal anterior.
- l) Control de habilitación de vehículos de transporte de alimentos.
- ll) Fiscalización de la Ordenanza de Limpieza Pública (Decreto N° 14.001 de 9 de agosto de 1967, Artículo 4° literal B del Decreto N° 23.372 de 7 de enero de 1987, y Volumen VI del Digesto, "Higiene y Asistencia Social").
- m) Quioscos rodantes de ventas de alimentos.
- n) Control de ferias periódicas.
- ñ) Control de eventos relativos a las festividades de Carnaval (desfiles, corsos, escenarios, etc.)
- o) Ejercicio de potestades de policía territorial (artículo 35, numeral 43, literal B) de la Ley N° 9.515 de 28 de octubre de 1935 -Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales-, en la redacción establecida por el artículo 83, numeral 4) literal b), de la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

En el caso de los precedentes literales i) a o), la fiscalización en dichas materias se efectuará sin perjuicio de las competencias de las dependencias especializadas de la Intendencia, y de la actuación concurrente de los servicios inspectivos de carácter central.

**VII.** Administrar los Mercados Minoristas, pudiendo:

- a) adjudicar los permisos de uso de los locales existentes en los mismos.
- b) autorizar la transferencia de esos permisos.
- c) modificar las autorizaciones concedidas determinando nuevas ubicaciones.
- d) disponer el cambio o anexo de rubros, siendo de su competencia las potestades que la Resolución N° 361/96 de 29 de enero de 1996 asignó en su momento al ex-Departamento de Descentralización y a las desaparecidas Juntas Locales.
- e) adjudicar con carácter precario y revocable los derechos de uso de los locales de los Mercados Minoristas, para su utilización con fines sociales.

**VIII** Autorizar la instalación en espacios públicos, con o sin entarimado, de mesas, sillas y bancos frente a comercios, bares y afines.

**XI.** Suscribir convenios para la entrega de materiales y/o servicios para la construcción de viviendas (Fondo Solidario de Materiales), de conformidad con la Reglamentación aprobada por Resolución del Intendente N° 5.683/90 de 10 de diciembre de 1990, modificativas y concordantes.

**X.** Otorgar préstamos y subsidios con cargo al Fondo Rotatorio de Conexiones al Saneamiento, hasta un monto equivalente a 50 Unidades Reajustables.

XI. Trasladar por razones de servicio a los funcionarios asignados a las oficinas de sus dependencias directas, y a las de los Servicios Centros Comunales Zonales correspondientes al Municipio.

XII. Conceder licencias extraordinarias con goce de sueldo a los funcionarios de los Municipios y sus Servicios Centros Comunales, por un lapso no mayor de 5 (cinco) días, cuando sean solicitadas por profesionales, técnicos o estudiantes para la asistencia a congresos, jornadas o seminarios atinentes a sus especialidades o sus estudios.

XIII. Ejercer la potestad disciplinaria sobre los funcionarios asignados a los Gobiernos Municipales y a los Servicios Centros Comunales Zonales de su dependencia, pudiendo, con asesoramiento jurídico, y previos los procedimientos y garantías del caso (artículos R.114 y R.116 del Volumen II del Digesto, "Del Procedimiento"), aplicar las siguientes sanciones;

a) de observación;

b) de suspensión en el ejercicio de las funciones, siempre que la sanción no supere el término de veinte días (artículo 24 del Decreto N° 33.209, y artículos D.141 y D.144 del Volumen III del Digesto, "De la Relación Funcional").

Cuando considere que la falta cometida y comprobada debiera dar lugar a una sanción de mayor entidad, deberá hacerlo saber al Intendente o Intendenta, fundamentando su parecer.

XIV. Disponer la realización de investigaciones administrativas (artículo R.115 del Volumen II del Digesto, "Del procedimiento").

XV. Efectuar denuncias de ocupación ilegítima de inmuebles de propiedad pública o privada del Gobierno

Departamental (artículo 13, numeral 5), de la Ley N° 18.567, y artículo 22, numeral XXV del Decreto N° 33.209).

XVI. Proponer ante la Intendencia el inicio de acciones de desalojo, o la suspensión de los procesos en trámite con ese objeto, fundamentando su propuesta, así como disponer la presencia del Alcalde o de uno de los Concejales Municipales en las diligencias judiciales de lanzamiento que se practiquen en bienes departamentales ubicados en el Municipio.

2.- Establecer que, de conformidad con el artículos 14 de la Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009, y Único de la Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010, y el artículo 16 del Decreto N° 33.209 de 28 de diciembre de 2009, son atribuciones de los Alcaldes o Alcaldesas:

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las Leyes, y la normativa departamental y municipal en cuanto refieran a las competencias de los Gobiernos Municipales, y las resoluciones emitidas por éste.

II. Ejercer la representación del Gobierno Municipal. Presidir las sesiones del Gobierno Municipal, con voto decisorio en caso de empate en las votaciones realizadas en el seno del órgano.

III. Disponer el orden de los asuntos a tratar en cada sesión del Gobierno Municipal, incluyendo los que la mayoría hubiese propuesto tratar en el mismo día, y abrir y clausurar las mismas, así como suspender o levantar la sesión en caso de alteraciones a su normal discurrir.

IV. Dirigir las sesiones con absoluta imparcialidad, concediendo la palabra en el orden en que la misma haya sido solicitada por los Concejales Municipales y por él mismo y llamar al orden y a la cuestión a los Concejales cuando lo considere procedente.

V. Dirigir la actividad administrativa del Gobierno Municipal, y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos asignados a los mismos en la situaciones previstas en el artículo 14, numeral 6) de la Ley N° 18.567, y disponer esas medidas y de esos recursos en caso de urgencia, dando cuenta al Gobierno Municipal en la primera sesión que realice, y estando a lo que éste resuelva.

VI. Ordenar los pagos correspondientes a gastos dispuestos por el Gobierno Municipal.

VII. Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el ejercicio de la competencia del Gobierno Municipal.

VIII. Disponer la realización de informaciones de urgencia, en la forma establecida en el artículo R.124 del Volumen II del Digesto, "Del Procedimiento".

IX. Radicar denuncias ante la Seccional Policial correspondiente, en las situaciones previstas en el artículo R.120 (última oración) del Volumen II del Digesto, "Del Procedimiento".

X. Autorizar el uso de los vehículos asignados al Gobierno Municipal o a los Servicios Centros Comunales que dependan de él fuera de los límites del Departamento de Montevideo, cuando se tratare del cumplimiento de disposiciones del Gobierno Municipal, o del ejercicio de funciones.



XI. Expedir testimonios de los expedientes que se encuentren archivados en las dependencias de los Municipios o de sus Servicios Centros Comunales, cuando sea solicitado por los interesados o sus apoderados en forma legal.

XII. Expedir testimonios de los expedientes que se estén sustanciando ante los Municipios y sus Servicios Centros Comunales, cuando sea solicitado por los interesados o sus apoderados en forma legal, siempre que no se lesionen derechos o intereses de terceros, o la solicitud obste al normal desarrollo del procedimiento de que se trate.

3.- Comuníquese a la Junta Departamental, a todos los Gobiernos Municipales, a todos los Departamentos, a la Contaduría General, a la Asesoría Jurídica y pase a la División Información y Comunicación para su más amplia difusión.

## V) CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de presentarle al lector los principales lineamientos del régimen vigente de descentralización territorial en el Uruguay fijado en la Constitución de la República de 1967, con las enmiendas introducidas en 1997, para afrontar el estudio del desafío del tercer nivel de gobierno instaurado por la Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009; modificativas y complementarias: los Municipios.

En tal sentido hemos recorrido los requisitos necesarios para la configuración y la creación de los Municipios; hemos analizado la materia departamental y la materia local (o municipal); las atribuciones y cometidos de los municipios así como la integración de los municipios con las figuras del Alcalde y de los Consejales.

No hay dudas del efecto multiplicador de la participación ciudadana, que sirve para potenciar valores como la transparencia de la gestión administrativa constituyéndose en los pilares para una exitosa gestión de los municipios junto a la debida y necesaria articulación, teniendo presente que en un mismo territorio pueden coexistir actividades de órganos de los tres niveles de Administración, nacional, departamental y local, que tienen diversa competencia material.

Entendemos que en la clara y efectiva participación de la ciudadanía descansará el éxito de los municipios, junto a la transparencia y una adecuada y fina articulación entre los distintos niveles de administración, constituyendo a la vez, claro está, el mayor desafío para los gobiernos departamentales, ser funcionales a las necesidades de la ciudadanía, ser proactivos en sus propuestas y proyectos y ser eficaces y eficientes en la resolución de los problemas y dificultades que se planteen, para evitar que el descrédito de los municipios se convierta en el principal enemigo de la novedosa solución.

Los procesos de participación ciudadana son cada vez más una demanda social y es responsabilidad de las administraciones públicas garantizarlos, al igual que es responsabilidad de los ciudadanos tomar un papel activo y por tanto participativo en este tipo de procesos.

Por lo cual insistimos en la necesidad de trabajar en el desarrollo de un modelo de participación ciudadana en los distintos departamentos que precisa de la configuración inicial de un marco normativo y planificador que contemple las acciones, procesos, vías y órganos de participación que van a constituir dicho modelo, el cual debe ir ligado de una metodología participativa y del desarrollo de experiencias que nos vayan permitiendo contrastar la viabilidad del modelo con la realidad y con las aspiraciones de la ciudadanía y de los movimientos sociales y asociativos.

La participación ciudadana, la transparencia y la articulación son las claves para el éxito de la gestión de los gobiernos municipales.

## BIBLIOGRAFÍA

CAGNONI, José Aníbal. – “El proyecto de ley sobre municipio”, en Revista de Derecho Público. F.C.U., Montevideo, año 2008, N° 33.

DELPIAZZO, Carlos E. – “Autoridades departamentales y municipales”. AMF. Montevideo, 2010.

.....- “Derecho Administrativo Especial”. AMF. Montevideo, 2009, Vol. 1.

- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. – “Descentralización territorial en el Uruguay”, en Estudios de Derecho Administrativo N° 1/2010; La Ley Uruguay 2010; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Director; pág. 109 y siguientes.
- ..... – “Articulación entre los distintos niveles de administración interna: local, regional y nacional”, en “Retos de la Organización Administrativa Contemporánea”, Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sección Publicaciones, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, El Salvador 2011; pág. 877 y siguientes.
- ..... – “Las políticas de descentralización en el Uruguay en la Reforma Constitucional de 1997”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., Estudios de Derecho Público. Montevideo, 2008, Vol. II.
- ..... – “Limitaciones a los derechos constitucionales por Decretos de los Gobiernos Departamentales”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., Estudios de Derecho Público, Vol. I. Montevideo, 2004.
- ..... – “Municipio y Estado”, en DURÁN MARTÍNEZ, A., Estudios de Derecho Constitucional, Ingranusi Ltda, Montevideo 1998.
- FERNÁNDEZ, M. Ignacia. – “Ciudadanía y participación a nivel local: el caso de la ciudad de Barcelona”; Universidad de Barcelona, 2003; <http://www.fesweb.org>.
- GARCÍA SEGADOR, Víctor. – “La participación ciudadana como elemento de modernización del Gobierno Local. Modelo de Participación ciudadana de la Ciudad de Madrid”; <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Colecciones/GobiernoAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/ParticipacionCiudadana.pdf>.
- GUTIÉRREZ, Fulvio. – “Los Municipios. Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009; Ley N° 18.744 de 12/02/2010; Ley N° 18.653 de 15/03/2010 y Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010. Circular N° 8544 de la Corte Electoral de 12/03/2010”, Cita Online: D1610/2010; La Ley Uruguay 2010-7.
- MARTINS, Daniel Hugo. – El Gobierno y la Administración de los Departamentos, t. I. Montevideo, 2005.
- ..... – El Gobierno y la Administración de los Departamentos, t. II, Montevideo, 2006.
- SCHIAVI, Pablo. – “El Acceso a la Información Pública en el Uruguay” en Estudios de Derecho Administrativo, N° 3/2011, DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Director (Editorial La Ley Uruguay, Montevideo 2011).
- ..... – “El Acceso a la Información Pública en el Uruguay” en el Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, N° 15, (Universidade da Coruña, 2011), pág. 147 y siguientes.
- ..... – “El Acceso a la Información Pública en el Uruguay” en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Año XXXIII, N° 395 (R.A.P., 2011) pág. 25 y siguientes.
- ..... – “Las normas de Control Interno en nuestro derecho” en la Revista La Ley Uruguay (Año III, N° 12, Montevideo 2010), pág. 1729-1735.
- ..... – “Control Interno” en “Transformaciones actuales del derecho administrativo”, Instituto de Derecho Administrativo; Carlos Delpiazco -Coordinador (F.C.U., Instituto de Derecho Administrativo -Facultad de Derecho - Universidad de la República; Montevideo 2010), pág. 411 y siguientes.