



**Intendencia
Montevideo**

Gestión humana y Recursos materiales

GESTIÓN DESARROLLO DE PERSONAS

CENTRO Y FORMACIÓN DE ESTUDIOS

Unidad de Formación Institucional Permanente

GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Dra. Carla Lisanti

Setiembre 2023

Sumario

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|---|
| I) INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| II) MARCO NORMATIVO..... | 3 |
| III) GOBIERNO DEPARTAMENTAL..... | 4 |
| IV) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS MUNICIPIOS..... | 8 |

I) INTRODUCCIÓN

En la República Oriental del Uruguay, existen actualmente tres niveles de gobierno:

1) Nacional- Comprende a los tres Poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y a las otras personas públicas estatales (Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral y Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

2) Departamental- Gobiernos Departamentales.

3) Municipal- Gobiernos Municipales.

La Constitución de la República establece la existencia necesaria de circunscripciones territoriales a las que llama "**Departamento**". Ellas constituyen verdaderas regiones al comprender una vasta extensión geográfica, especialmente si se tiene en cuenta la superficie de toda la República, y en su ámbito existen áreas urbanas, suburbanas y rurales.

De acuerdo con lo previsto por los **artículos 262, 287 y Disposición Transitoria Y) de la Constitución de la República**, las autoridades locales se denominan **Municipios**, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración.

En el Departamento de Montevideo existen actualmente **ocho Municipios**, individualizados con las letras **A, B, C, CH, D, E, F y G**.

II) MARCO NORMATIVO

- Constitución de la República de 1967, con la reforma de 1997, plebiscitada el 8 de diciembre de 1996 (Sección XVI- "Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos", artículos 262 a 306 inclusive).
- Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales No. 9515, de 28 de octubre de 1935 (con las modificaciones y derogaciones tácitas introducidas por normas constitucionales y legales).
- Leyes Nos. 18.567, de 13 de setiembre de 2009, 19.272, de 18 de setiembre de 2014, 19.355, de 19 de diciembre de 2015 -entre otras-.
- Decretos Departamentales Nos. 30.833, de 19 de julio de 2004; 33.209, de 28 de diciembre de 2009; 33.322, de 15 de abril de 2010; 33.409, de 19 de junio de 2010; 33.480, de 9 de julio de 2010; 33.984, de 28 de noviembre de 2011; 35.623, de 8 de julio de 2015; 37.041, de 13 de mayo de 2019.
- Resoluciones Nos. 3642, de 9 de agosto de 2010; 3797/10, de 23 de agosto de 2010; 4806/10, de 15 de octubre de 2010; 5849/10, de 20 de diciembre de 2010; 5850/10, de 20 de diciembre de 2010; 5851/10, de 20 de diciembre de 2010; 844/14, de 10 de marzo de 2014; 1432/14, de 11 de abril de 2014; 5774/16, de 12 de diciembre de 2016.

Las leyes antes mencionadas establecen los principios cardinales del sistema de descentralización local; la materia departamental y la materia municipal; la integración y requisitos para ser miembro del Municipio (Alcalde y Concejales); las atribuciones y cometidos de los Municipios; las atribuciones del Alcalde y de los Concejales; la impugnación de los actos administrativos generales y particulares de los Municipios; y el financiamiento de su gestión.

Por su parte, las normas legislativas departamentales referidas precedentemente desarrollan las disposiciones de la legislación nacional y especifican los cometidos y atribuciones de los Gobiernos Municipales, así como de los Alcaldes o Alcaldesas y de los Concejales Municipales, en el régimen local correspondiente al Departamento de Montevideo; el Reglamento General de Funcionamiento de los Concejos Municipales; los deberes y atribuciones de los Concejales; los deberes, atribuciones y derechos del Alcalde.

Finalmente, la Resolución No. 3642/10, de 9 de agosto de 2010 -con sus modificativas- dispone concretamente las competencias de los Gobiernos Municipales establecidos en el Departamento de Montevideo, así como las atribuciones de los Alcaldes o Alcaldesas.

III) GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Los Gobiernos Departamentales actúan dentro de los límites de cada Departamento, con independencia y autonomía del Gobierno Central, y ejercen el Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública y los inherentes a la soberanía del Estado, como son la defensa nacional y las relaciones exteriores.

A) ORGANOS -INTEGRACION Y FUNCIONES

De acuerdo al artículo 262 de la Constitución, los órganos necesarios del Gobierno Departamental, son los siguientes:

1) Junta Departamental- Tiene funciones legislativas y de contralor.

2) Intendencia- Tiene funciones ejecutivas y administrativas.

La Junta Departamental y el Intendente tienen sus sedes en la capital de cada Departamento, e inician sus funciones sesenta días después de su elección.

1) Junta Departamental

a) Integración

Es un órgano pluripersonal o colegiado pues se integra con varias voluntades humanas que actúan corporativamente, y se compone de 31 miembros que se denominan **ediles departamentales**.

Es la Ley Orgánica Departamental la que en el artículo 7 denomina "Ediles" a los miembros de la Junta Departamental,

Sus cargos son honorarios y se requiere tener dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

Son electos directamente por el cuerpo electoral departamental, con triple número de suplentes. Los cargos se distribuyen entre los diversos partidos políticos, proporcionalmente al caudal electoral; esa regla tiene un matiz, ya que si el partido que obtiene el cargo de Intendente obtiene la mayoría relativa de sufragios (mayor número de votos emitidos), igualmente se le asignará la mayoría de los cargos (16), aplicándose la representación proporcional respecto de los restantes (**artículo 272 de la Constitución**).

No existe límite de reelección, y es incompatible el cargo de edil departamental con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza (**artículo 294 de la Constitución**).

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

El artículo 1 de la Ley No. 15.775, de 11 de octubre de 1985, declara con carácter interpretativo que la incompatibilidad establecida por el párrafo 1º. del artículo 290 de la Constitución, entre la calidad de Edil y la de empleado de los Gobiernos Departamentales, se refiere solo al caso en que un Edil es empleado del propio Gobierno Departamental.

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

La inobservancia de las incompatibilidades o prohibiciones antes indicadas "importará la pérdida inmediata del cargo" **(artículo 292 de la Constitución de la República)**.

Por su parte, **el artículo 293 de la Constitución** señala que son incompatibles los cargos de miembros de las Juntas Departamentales con el de Intendente, pero que esta disposición no comprende a quienes sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de Intendente; en este caso quedarán suspendidos en sus funciones de miembros de la Junta Departamental, sustituyéndose, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente.

b) Funciones

A la Junta Departamental le corresponden las funciones legislativas y de contralor del Gobierno Departamental **(artículos 273 de la Constitución y 19 de la Ley Orgánica No. 9515)**.

Dicta decretos que constituyen actos legislativos con fuerza de ley en su jurisdicción (Departamento), y resoluciones, que son actos de contenido individual y de naturaleza administrativa.

Los decretos que sancione la Junta Departamental requieren para entrar en vigencia, la previa promulgación por el Intendente. Este podrá observar aquéllos que tenga por inconvenientes, pudiendo la Junta Departamental insistir por tres quintos de votos del total de sus componentes, y en este caso entrarán inmediatamente en vigencia **(artículo 281 de la Constitución)**.

A los actos legislativos departamentales, la **Ley Orgánica 9515** denomina **"Ordenanzas"**.

Las principales funciones son las siguientes:

- Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente. Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno (Presupuesto Quinquenal) y lo someterá a consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.
- Crear o fijar, a proposición del Intendente, tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y precios de los servicios que presten.
- Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente.
- Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre las cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental.

- Considerar solicitudes de venia o autorización que el Intendente formule (por ejemplo, para expropiar un inmueble o para destituir a un funcionario inamovible de la Intendencia, en caso de ineptitud, omisión o delito).
- Pedido de informes; Llamado a Sala al Intendente.

Todo miembro de la Junta Departamental puede pedir al Intendente “los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido”. El pedido se hace por escrito y por intermedio del presidente de la respectiva Junta; si no se contesta en veinte días, el edil puede pedirlos por intermedio de la Junta como tal **(artículo 284 de la Constitución)**.

El llamado a sala al Intendente puede hacerse por la Junta, mediante “resolución de la tercera parte de sus miembros”, para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos o de contralor. El Intendente puede concurrir personalmente, en su caso con los funcionarios dependientes que estime pertinentes, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, situación ésta de los directores de departamento **(artículo 285 de la Constitución de la República)**; esa representación no cabe si el llamado se debe a que no se contestó un pedido escrito de informes. Este procedimiento puede concluir en una declaración que formule la Junta Departamental, pero sin verdaderos efectos jurídicos; no cabe una censura, ni al Intendente ni a sus funcionarios jerárquicos.

2) Intendencia

a) Integración

Es un órgano unipersonal pues se integra con una sola voluntad humana.

Para ser Intendente se requieren las mismas condiciones que para ser Senador (ciudadanía natural en ejercicio o ciudadanía legal con siete años de ejercicio y treinta años cumplidos de edad), y además ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes de la fecha de toma de posesión por lo menos.

Es, también, electo popularmente, con cuatro suplentes: dura cinco años en el ejercicio de su cargo y puede ser reelecto por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones.

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

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

El Intendente percibe la remuneración que fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su cargo es incompatible con toda otra función pública electiva, pero también lo es con cualquier otro cargo o empleo público (no electivo), salvo los docentes, “y con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución por servicios de empresas que contraten con el Gobierno Departamental.

También son incompatibles los cargos de miembros de los Gobiernos Municipales y de las Juntas Departamentales con el de Intendente, con la excepción de los miembros de estas últimas juntas que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de Intendente, en cuyo caso quedan suspendidos como Ediles.

b) Funciones

Al Intendente le corresponden las funciones ejecutivas y administrativas del Gobierno Departamental (**artículos 274 y 275 de la Constitución de la República y 35 de la Ley Orgánica No. 9515**).

Es importante la distinción entre una función administrativa, autónoma, incluso creativa de reglas de derecho y la ejecutiva, que en cambio implica ejecutar lo ya normado.

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

El Secretario es designado por el Intendente y cesa con él, salvo nueva designación, pudiendo ser removido o reemplazado transitoriamente en cualquier momento. Firma los decretos, las resoluciones y las comunicaciones conjuntamente con el Intendente, “requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos”, sin perjuicio de que puede disponerse que ciertas resoluciones se establezcan por acta otorgada con igual requisito (**artículo 277**).

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

Las principales funciones son las siguientes.

- Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento.
- Preparar el presupuesto y someterlo a aprobación de la Junta Departamental.
- Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, tributos.
- Nombrar a los funcionarios de su dependencia, corregirlos y suspenderlos.
- Designar los bienes a expropiarse, por causa de necesidad o utilidad públicas, con autorización de la Junta Departamental.
- Delegar atribuciones en comisiones especiales (**artículo 278 de la Constitución**), o en los directores generales de departamento (**artículo 280 de la Constitución**).

La Constitución, desde 1967, prevé la existencia de órganos dependientes directamente del Intendente, a los que llama “direcciones generales de departamento”. El Intendente determina las competencias propias de esas direcciones (se configura la desconcentración), **artículo 279 de la Constitución de la República**, y -además- puede delegarles atribuciones, que aquéllas ejercerán en nombre del delegante.

La delegación es la autorización a un órgano que no es el competente a ejercer una atribución en nombre del titular de la competencia. El órgano delegante es el Intendente y los órganos delegatarios pueden ser las Comisiones Especiales o los Directores Generales de Departamento. Lo importante es que el acto administrativo (resolución) dictado por el órgano delegatario, en nombre del delegante, se considera adoptado por el órgano delegante.

B) ÓRGANO INTERDEPARTAMENTAL

Congreso de Intendentes

a) Integración

En la reforma de la Constitución de 1997 se constitucionalizó este órgano, el cual se integra por los titulares del cargo de Intendente o quienes lo estuvieran desempeñando, con presidencia rotativa (**artículo 262, inciso 6°**).

b) Funciones

Coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales, pudiendo celebrar convenios con el Poder Ejecutivo, con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, para organizar y prestar servicios en forma regional o interdepartamental, comunicándose directamente con los Poderes del Gobierno.

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

IV) DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS MUNICIPIOS

1) NATURALEZA JURÍDICA

Las normas legales disponen que de acuerdo con lo previsto por los **artículos 262, 287 y Disposición Transitoria Y de la Constitución de la República**, habrá una autoridad local que se denominará **Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración**.

La circunscripción territorial urbana y suburbana de cada Municipio deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

El **Municipio** es la circunscripción territorial en la que se asienta el tercer nivel administrativo del gobierno del país

El órgano del **Gobierno Municipal** es el **Concejo Municipal**, elegido por la ciudadanía que tiene competencia para ejercer las funciones ejecutivas y administrativas que corresponden al tercer nivel político-administrativo de gobierno.

Los **Concejos Municipales** constituyen un sistema desconcentrado sometido a jerarquía del Intendente. En efecto, la **Ley No. 19.355, de 19 de diciembre de 2015**, reinstauró el régimen recursivo originalmente previsto en la Ley No. 18.567, de 13 de setiembre de 2009, relativo a la impugnación de los actos administrativos dictados por el órgano municipal.

Así, los actos administrativos generales y los particulares dictados por el Concejo Municipal -en sede de impugnación- admitirán el recurso de reposición y conjunta y subsidiariamente el de apelación para ante el Intendente de conformidad con lo previsto en el **artículo 317 de la Constitución de la República**.

Los Servicios Centros Comunales Zonales dependen directamente de cada Gobierno

Municipal, de acuerdo al siguiente detalle:

| Municipio | CCZ |
|------------------|-------------|
| A | 14, 17 y 18 |
| B | 1 y 2 |
| C | 3, 15 y 16 |
| CH | 4 y 5 |
| D | 10 y 11 |
| E | 6,7 y 8 |
| F | 9 |
| G | 12 y 13 |

2) INTEGRACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

El Concejo Municipal, integrado por los cinco concejales electos, es el órgano colegiado que, a pluralidad de votos, adopta las resoluciones imputables al mismo, y sus cargos son de carácter electivo.

Para integrar este órgano se exigen los mismos requisitos que para ser Edil Departamental (**artículo 264 de la Constitución**), y se les aplica el mismo régimen de incompatibilidades y prohibiciones.

No pueden integrarlo los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes.

Dichos requisitos son los siguientes: **a)** dieciocho años cumplidos a la fecha de la respectiva elección; **b)** ciudadanía natural o legal y en este último caso con tres años de ejercicio; **c)** ser nativo o estar radicado dentro de los límites territoriales del Municipio, desde por lo menos tres años antes de la fecha de la elección correspondiente.

El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (Municipio) que resulte electo y proclamado se denomina Alcalde y preside el Concejo Municipal.

El cargo de Alcalde tendrá el mismo régimen de reelección que el establecido para el cargo de Intendente por el **artículo 266 de la Constitución de la República**.

La retribución nominal del Alcalde será equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la retribución nominal del Intendente.

Los cargos de alcaldes y concejales se encuentran dentro de la plantilla de funcionarios de la Intendencia, por lo tanto, a los efectos presupuestales se los considera funcionarios del gobierno departamental.

De conformidad con el **artículo 86 de la Constitución de la República**, la creación de cargos y dotaciones, deberá realizarse por norma presupuestal con iniciativa del Intendente.

En consecuencia, para los cargos de alcaldes y concejales rige la referida disposición, y su remuneración deberá efectuarse mediante norma presupuestal con iniciativa del Intendente.

El **Decreto Departamental No. 33.479, de 9 de julio de 2010**, establece que la retribución nominal del Alcalde será equivalente al 80% (ochenta por ciento) de la retribución nominal del Intendente, y que le alcanzará igualmente las compensaciones y otros beneficios de carácter general que corresponden a los Directores Generales de Departamento de la Intendencia, así como la compensación por especial dedicación al personal adscrito a su Secretaría, creada por el **artículo 32 del Decreto No. 14.152, de 5 de enero de 1968**.

En el caso del cargo de concejal, es pertinente mencionar que dentro de las modificaciones introducidas en el **artículo 11 de la Ley No. 18.567, por la Ley No. 19.272**, se eliminó el término honorario. Conforme a la normativa vigente, el concejal mantiene las mismas incompatibilidades que el cargo de edil, remisión que no puede extenderse al carácter honorario del cargo, al ser este carácter una excepción al régimen general que requiere ser establecida a texto expreso.

La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará conjuntamente con la elección del cargo de Intendente y Ediles de la Junta Departamental.

3) COMETIDOS Y ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Cometido es la actividad que se asigna a una institución o persona en ejercicio de un cargo; **atribución** es la potestad que se tiene para el cumplimiento de un cometido.

El Alcalde representa al Concejo Municipal, aunque éste no es persona jurídica, es sólo un órgano de la persona jurídica Gobierno Departamental.

Dirige la actividad administrativa del Concejo Municipal, pero es éste quien supervisa las oficinas dependientes del Municipio y ejerce la potestad disciplinaria sobre los funcionarios.

El Alcalde ordena el pago en cumplimiento de las resoluciones del Municipio que dispusieron el gasto, de conformidad con lo establecido en el presupuesto y en el plan financiero.

Entre las atribuciones de los Concejales, se encuentran las siguientes:

- a)** 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.
- b)** Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde.
- c)** Representar al Municipio cuando éste así lo disponga en actividades de coordinación y promoción del desarrollo local y regional.
- d)** Proponer al Cuerpo los planes y programas de desarrollo local que estime conveniente, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales.
- e)** Colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales.
- f)** Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Son cometidos de los Gobiernos Municipales:

- I.** Elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, recabando la opinión de los Concejos Vecinales y organizaciones que representan a los vecinos de los barrios que integran el ámbito territorial del Gobierno Municipal.
- II.** Programar el cumplimiento de las metas acordadas en Compromisos de Gestión suscritos con el Intendente.
- III.** Iniciar y sustanciar los asuntos cuya resolución corresponda a las autoridades municipales, en la forma que establezca la reglamentación.
- IV.** Iniciar trámites cuya resolución corresponda a las autoridades departamentales, en la forma que establezca la reglamentación.
- V.** Realizar el mantenimiento de las plazas y espacios verdes barriales.
- VI.** Realizar el mantenimiento del arbolado.
- VII.** Realizar el mantenimiento del alumbrado público a nivel barrial.

- VIII.** Ejecutar el barrido de calles, plazas y espacios públicos barriales, y la desobstrucción y el mantenimiento de los desagües pluviales en su circunscripción.
- IX.** Brindar servicios de barométrica a nivel domiciliario.
- X.** Realizar tareas de bacheo móvil superficial en las vías de tránsito de carácter barrial.
- XI.** Ejecutar obras menores de pavimento económico.
- XII.** Coordinar los programas sociales, culturales y ambientales departamentales a nivel de su jurisdicción territorial.
- XIII.** Fomentar la participación de los vecinos y las organizaciones sociales.
- XIV.** Ordenar gastos por hasta el doble del monto máximo de la licitación abreviada en el ámbito de sus competencias.
- XV.** Efectuar actividades inspectivas en coordinación con las autoridades departamentales en la forma que establezca la reglamentación.

Por su parte, la **Resolución No. 3462/10, de 9 de agosto de 2010 -y sus modificativas-**, especifica las potestades de cada uno de los Gobiernos Municipales establecidos en el Departamento de Montevideo.