

I) EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

I) Niveles de Gobierno

La organización gubernamental de nuestro país comprende tres niveles diferentes:

a) Central: se refiere a aquellas cuestiones de escala nacional, que involucran a todo el territorio y definen los lineamientos gubernamentales en la materia de qué se trata. A título de ejemplo en este nivel se encuentran los tres poderes del Estado.

b) Departamental: se refiere al gobierno dentro del territorio de los departamentos en aquellos asuntos que la constitución y la ley les confiere; es ejercido por las Intendencias Departamentales y las respectivas Juntas Departamentales (ejecutivo y legislativo).

c) Municipal: se refiere a aquellas cuestiones de escala local. En general a nivel nacional se refiere a los pueblos y ciudades con excepción de las capitales departamentales; en Montevideo el territorio se ha dividido en ocho municipios agrupando barrios y sectores, conformando unidades territoriales. La caracterización y las atribuciones de los gobiernos municipales se encuentran establecidas en el marco general que establecen los Art. 262 y 287, y la disposición transitoria y de la Constitución, así como en la ley N° 18.567. En particular Montevideo cuenta con el Dto. 33.209, sus modificativos y reglamentaciones que es sinónimo de población.

II) Normas que regulan el Gobierno Departamental

Destacamos las siguientes:

a) 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).

b) Ley Orgánica Municipal No. 9.515, de 28 de octubre de 1935 (con modificaciones y derogaciones tácitas introducidas por normas constitucionales y legales).

III) La Actividad Departamental

Las actividades o tareas departamentales son los cometidos que debe cumplir el Gobierno Departamental de acuerdo al derecho vigente, y tienen por finalidad la satisfacción de determinadas necesidades individuales y colectivas de la comunidad local.

La naturaleza de estas necesidades se ha ido transformando a lo largo de los siglos, por lo que la actividad departamental ha evolucionado según los requerimientos de cada época histórica.

En el Uruguay, la asignación de funciones a los Gobiernos Departamentales deriva de la Constitución y las leyes.

Podemos efectuar la siguiente sistematización de las actividades departamentales:

- a) Cometidos Esenciales
- b) Servicios Públicos Departamentales
- c) Servicios Sociales Departamentales
- d) Actividad Privada a cargo del Gobierno Departamental

a) Cometidos Esenciales

Son los relacionados con las funciones de policía en el ámbito departamental, que no debe confundirse con el término policía como sinónimo de “servicios de seguridad pública”, que de acuerdo al artículo 262 de la Constitución, están excluidos de la actividad departamental.

El concepto de policía en este caso tiene relación con la prevención y fiscalización de determinadas materias, como la policía de la edificación y de vivienda, higiene sanitaria y de salubridad, de espectáculos públicos, de tránsito, entre otros.

Las funciones de policía tienen base constitucional (el artículo 262 de la Constitución), y se encuentran mencionados en la Ley Orgánica Municipales.

Otros cometidos esenciales son la ejecución de obras públicas departamentales y la actividad financiera.

b) Servicios Públicos Departamentales

De igual manera que la noción de servicio público en lo nacional es esencialmente variable en razón del lugar y tiempo, también lo es la de servicio público comunal tanto departamental como municipal.

La característica fundamental de los servicios públicos es su permanencia y continuidad y que están dirigidos a un grupo indeterminado de personas.

En nuestro medio los más importantes son los de transporte colectivo departamental, alumbrado público, saneamiento, la recolección de residuos y limpieza de calles, la inhumación de cadáveres, entre otros.

Pueden ser prestados directamente por la Intendencia o darse en concesión (artículo 273 de la Constitución).

c) Servicios Sociales Departamentales

Son aquellos servicios cuya finalidad consiste en prestar beneficios sociales y culturales a la población, entre los que se destacan las bibliotecas, museos, exposiciones, guarderías, teatro, música, deportes, Jardín Botánico, Zoológicos, Planetario, Jardinería, las actividades y políticas dirigidas al Adulto Mayor, Discapacitados, Juventud, Mujer, Infancia, Equidad y Género. Pero también debemos considerar aquellos servicios que siendo responsabilidad del gobierno central,

como la salud, es brindado también a través de las policlínicas departamentales, por entender que el factor de cercanía y la inserción en la comunidad mejoran la calidad del mismo.

d) Actividad Privada a cargo de los Gobiernos Departamentales

Consiste en la actividad en la cual la Intendencia se comporta como un particular que aspira a obtener una finalidad de lucro. Puede señalarse a título de ejemplo, la explotación de los hoteles, la actividad comercial destinada al fomento del turismo y la explotación de casinos.

IV) Órganos del Gobierno Departamental y funciones

De acuerdo al artículo 262 de la Constitución, “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.....”.

Los Gobiernos Departamentales actúan dentro de los límites de cada departamento, en consecuencia, la Intendencia de Montevideo sólo puede desarrollar su actividad dentro del Departamento de Montevideo. Actúa ejerciendo poderes legislativos y administrativos en asuntos departamentales, con independencia y autonomía del Gobierno Central.

Por su parte, el último inciso dispone que: “Habrá un **Congreso de Intendentes**, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieran ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales.....”.

A) La Junta Departamental

Las Juntas Departamentales se componen de treinta y un miembros que se denominan ediles departamentales, y se eligen cada cinco años, sin límite de reelección, en sufragio directo, y con doble voto simultáneo (artículos 263 y 265 de la Constitución).

Si el lema ganador obtuvo mayoría absoluta (más de la mitad de los votantes), los treinta y un cargos se adjudican entre los lemas por el sistema de representación proporcional integral.

Si el lema ganador obtuvo sólo mayoría relativa (o sea que ganó, pero no superó la mitad del total), se adjudican 16 cargos a ese lema ganador –régimen de mayoría-, que es, por tanto, el que obtuvo el cargo de Intendente. El fundamento de esta solución, incorporada en la Constitución de 1967, consiste en dotar a la relación entre el ejecutivo y el legislativo departamental, de una armonía política capaz de hacer más eficaz la labor del Gobierno Departamental.

En todas las hipótesis, la distribución de cargos dentro de cada lema (entre sus diversos sublemas y listas), se hace por representación proporcional.

Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales son honorarios y se requiere para ser miembro 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 (artículo 264 de la Constitución).

Los cargos de miembros de la Junta Departamental son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza (artículo 294 de la Constitución).

Es el órgano que ejerce **funciones legislativas**, esto es la facultad de dictar decretos que constituyen actos legislativos con fuerza de ley en su jurisdicción (departamento), y **de contralor**, a través de resoluciones, que son actos de contenido individual y de naturaleza administrativa (artículos 273 de la Constitución, y 19 de la Ley Orgánica Municipal).

Los decretos que sancione la Junta Departamental requieren para entrar en vigencia, la previa promulgación por el/la 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 ese caso entrarán inmediatamente en vigencia.

Si el Intendente no los devolviese dentro de los diez días de recibidos, se considerarán promulgados y se cumplirán como tales.

a) Funciones Legislativas

Destacamos las principales:

* Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el/la Intendente. Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración de la Junta Departamental dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuesto preparados por los Intendentes dentro de los cuatro meses de su presentación, y previamente a su sanción, recabarán informes del Tribunal de Cuentas, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de las obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas, o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto. En ningún caso, la Junta podrá introducir otras modificaciones con posterioridad al informe del Tribunal.

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado.

Vencido el término establecido precedentemente sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

* 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.

* Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

b) Funciones de Contralor

* Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del Intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.

* Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre las cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental, con el tercio de votos del total de sus componentes.

* Considerar solicitudes de venia o acuerdo que el Intendente formule (por ejemplo para expropiar un inmueble) .

* Llamados a Sala, pedidos de informes. Los llamados a Sala se realizan por resolución de la tercera parte de sus miembros, y el Intendente podrá hacerse acompañar con los funcionarios de sus dependencias que estime necesarios, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva (artículos 284 y 285 de la Constitución).

* Autorización para destituir a los funcionarios de la Intendencia, en caso de ineptitud, omisión o delito.

B) El Intendente

Los Intendentes, con sus cuatro suplentes, se eligen directamente por el pueblo, por cinco años, (artículo 270), con doble voto simultáneo (artículo 271 incisos 2º. y 3º.).

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 del Intendente se acumularán por lema los votos a favor de cada partido político, quedando prohibida la acumulación por sublema. Corresponderá el cargo de Intendente al candidato de la lista más votada del Partido Político más votado.

La ley, sancionada por la mayoría estipulada precedentemente, podrá establecer que cada partido presentará una candidatura única para la Intendencia.

Los Intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones (artículo 266).

El cargo de Intendente es incompatible con cualquier otro cargo o empleo público electivo o no – salvo los docentes-; no puede recibir retribución de empresas que contraten con el Gobierno Departamental, ni le está permitido contratar con él (artículos 289 y 294), ni puede intervenir como director o administrador en empresas que contraten con órganos departamentales u órganos públicos relacionados con ellos. Tampoco les está permitido “tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental” (artículo 291).

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 (artículo 267).

En Uruguay se ha discutido, en algunos casos, el alcance de la “expresión” estar radicado”. Sobre todo, porque los conceptos más trabajados (especialmente desde el campo del Derecho Civil) eran los de “domicilio” y “residencia”, pero no el de radicación. En la práctica ha predominado un criterio amplio, tolerante, basado fundamentalmente en que las limitaciones a los derechos ciudadanos deben ser de interpretación estricta y no expansiva.

El sueldo del Intendente es fijado por la Junta Departamental con anterioridad a su elección (artículo 295 inciso 2º.), lo que guarda paralelismo con lo que ocurre en el gobierno nacional, en que el sueldo del Presidente de la República es fijado por ley previamente a cada elección (artículo 154). En ambos casos utilizamos el vocablo “fijado”, porque las respectivas remuneraciones no pueden alterarse durante el mandato.

El Intendente es pasible del juicio político, conforme lo establece el artículo 296, por las mismas causales que lo ameritan para gobernantes nacionales (“violación de la Constitución u otros delitos graves”).

El procedimiento en un juicio político puede resumirse de la siguiente manera: acusa por lo menos un tercio de miembros de la Junta Departamental y dicta la sentencia el Senado por dos tercios de votos de sus componentes.

Al Intendente le corresponden las funciones ejecutivas y administrativas del Gobierno Departamental (artículos 274 y 75 de la Constitución y 35 de la Ley Orgánica Municipal).

Funciones Ejecutivas y Administrativas

A continuación, se describen las más importantes:

* 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 la aprobación de la Junta Departamental.

- * Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, impuestos, tasas y contribuciones.
- * Nombrar a los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos.
- * Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental.
- * Designar los bienes a expropiarse, por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental.
- * 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.
- * Delegar atribuciones o cometidos en comisiones especiales (artículo 278) o en los directores generales de departamento (artículo artículo 280).

La delegación intentó abrir posibilidades jurídicas de actuación, pero siempre bajo la responsabilidad del delegante, en este caso del Intendente. Aunque la Constitución no lo diga expresamente, cuando el Intendente delega atribuciones, los actos y la gestión de los delegados comprometen políticamente al Intendente.

La finalidad de la delegación es que las Intendencias funcionen con más eficacia, descongestionando su labor y buscando, a veces, especializaciones técnicas o geográficas con esa finalidad.

C) El Congreso de Intendentes

Este órgano, integrado por los diecinueve Intendentes Departamentales con presidencia rotativa, venía funcionando en Uruguay, regido por prácticas y normas reglamentarias que se había dictado para su funcionamiento.

En la reforma de 1996, “se constitucionalizó” el Congreso de Intendentes, mencionándose en el artículo 230 apartado B (envía delegados a la Comisión Sectorial de “descentralización “ que se forma en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; en el artículo 262 inciso 2º. donde se establece que “habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieron ejerciendo, con el fin de 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).

Por último la disposición transitoria X de la Constitución de la República aclara que los delegados de este Congreso a la Comisión Sectorial antes mencionada serán cinco, mientras no se dicte la ley que regule el tema.

E) Defensor del Vecino

Por Resolución No. 9.538, de fecha 12 de octubre de 2006, dictada por la Junta Departamental de Montevideo, se designó para desempeñar el cargo de Defensor del Vecino (“Ombudsman”), al Sr. Fernando Williman Rodríguez Herrera, C.I. No. 3.123.668-2, instituido por el Artículo 1o. del Decreto No. 30.592, de 18 de diciembre de 2003, con funciones independientes del Gobierno Departamental, sin perjuicio de las atribuidas a las Juntas Locales y Concejos Vecinales.

La figura del “Defensor del Vecino” constituye, sin lugar a dudas, un nuevo ámbito de participación ciudadana y control de la Administración, inserto en el marco de la Junta Departamental, con funciones específicas y complementarias a la de los órganos actualmente existentes.

Su actuación deberá contribuir a promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión departamental.

Cumplirá sus funciones durante un período de 6 (seis) años el que podrá prorrogarse por un período de 3 (tres) años más, no pudiendo ser reelecto, requiriéndose el mismo quórum que para su designación (2/3 tercios) de sus miembros.

Los requisitos para ser designado Defensor del Vecino son: a) ser ciudadano natural o legal con diez años de ejercicio y estar en el goce de sus derechos cívicos, b) tener residencia por más de tres años en el Departamento y habitar efectivamente en él, c) ser mayor de 30 años de edad, d) tener reconocidas condiciones morales; e) poseer conocimientos prácticos de la Administración.

No recibirá instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con la más amplia autonomía técnica, objetividad y neutralidad, y su cargo será incompatible con cualquier función que menoscabe la independencia en el ejercicio de sus funciones. No podrá ejercer otro cargo público excepto la docencia, ni realizar actividad político-partidaria cualquiera sea su naturaleza con excepción del voto.

El ámbito orgánico de competencia de la actuación del Defensor del Vecino está constituido por todos los servicios que cumpla el Gobierno Departamental, por prestación directa o indirecta, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la misma. Dicho ámbito no comprenderá las cuestiones atinentes a la relación funcional entre los órganos del Gobierno Departamental y sus funcionarios. Todos los servicios administrativos del Gobierno Departamental y Municipal, deberán auxiliar y colaborar con el Defensor del Vecino en el desarrollo de su gestión.

Podrá actuar de oficio o a petición de parte interesada, y ésta -persona física o jurídica- podrá presentar su queja o denuncia ante el Defensor del Vecino en forma fundada. Las denuncias y quejas deberán ser presentadas en forma personal, no anónima, garantizándose al denunciante o

quejoso la reserva de identidad, por escrito o verbalmente ante la oficina, en cuyo caso el funcionario receptor deberá labrar acta circunstanciada. No requerirá asistencia ni firma letrada. Deberá abstenerse de intervenir en los asuntos pendientes de resolución o resueltos por el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Dentro de sus principales atribuciones se destacan: solicitar informaciones y formular recomendaciones o sugerencias tendientes a la corrección que a su juicio fueren pertinentes respecto del cumplimiento de los servicios, así como de los trámites y aplicación de normas y reglamentaciones; realizar visitas a las distintas dependencias del Gobierno Departamental; atender los reclamos referentes a los derechos humanos de los ciudadanos del Departamento; preparar y promover los estudios e informes que considere convenientes para un mejor desempeño de sus funciones; llevar el registro de todas las denuncias y quejas que le fueren presentadas así como de las comunicaciones recibidas sobre el resultado de aquéllas; elaborar estadísticas, a fin de informar a la Junta Departamental sobre las quejas y denuncias recibidas por el funcionamiento de cada servicio y sobre los resultados que su gestión obtuvo respecto de las mismas; promover las acciones judiciales pertinentes en representación de intereses generales afectados, en el marco de lo dispuesto por el artículo 42 del Código General del Proceso; establecer una recíproca relación de cooperación con organismos públicos, Defensorías Letradas, Organizaciones No Gubernamentales y otras análogas con fines de asesoramiento y promoción, ejercer el derecho de petición previsto en el Artículo 30 de la Constitución de la República ante todos y cualesquiera autoridades públicas cuando existan situaciones que comprometan seriamente derechos humanos de los ciudadanos del Departamento; elaborar y presentar ante las autoridades correspondientes propuestas normativas, legislativas o reglamentarias; hacer públicos sus informes cuando lo considere oportuno.

El Defensor del Vecino no podrá modificar ni anular los actos y resoluciones de la Administración, ni imponer sanciones ni otorgar indemnizaciones, pero sí podrá sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de los actos y resoluciones.

La dotación del Defensor del Vecino será fijada por la Junta Departamental que establecerá la partida para gastos de funcionamiento, formando parte aquélla y ésta de su presupuesto.