

LEGISLACIÓN COMENTADA

LAS NUEVAS ATRIBUCIONES Y COMETIDOS DE LOS MUNICIPIOS

Daniel Hugo Martins¹

I. LEY 19272 DE 18 DE SETIEMBRE DE 2014

Esta ley, que entrará a regir en su totalidad el 10 de julio próximo, cuando asuman las autoridades departamentales y locales electas el pasado 10 de mayo, deroga a la anterior ley “*de descentralización política y participación ciudadana*” N° 15.567, de 13 de setiembre de 2009, e introduce importantes modificaciones en las relaciones entre los Municipios, el Intendente y la Junta Departamental.²

II. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DENTRO DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL.

El Municipio es un órgano descentralizado de la persona jurídica Gobierno Departamental. Dicha persona jurídica está compuesta por el Intendente, la Junta Departamental y las autoridades locales, conforme a lo dispuesto en el art. 362 de la Constitución.

Las autoridades locales previstas por la Constitución son las Juntas Locales, órganos desconcentrados del Intendente, cuyos miembros son designados y destituidos por el Intendente, pudiendo éste revocar sus resoluciones, tanto por razones de conveniencia u oportunidad, como por razones jurídicas, al considerar los recursos administrativos que los interesados pueden interponer contra las resoluciones de la Juntas Locales, conforme al artículo 317 de la Constitución.

Las leyes 15.567 y 19.272 regularon la existencia de Municipios, en lugar de las Juntas Locales, estableciendo sus atribuciones y cometidos, con una modificación trascendente introducida por ésta última: contra las resoluciones de los Municipios sólo cabe el recurso de anulación interpuesto por los interesados para ante el Intendente, siempre que estuviere

¹ Ex Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho UDELAR. Autor de numerosos libros y artículos entre los cuales se destacan “El gobierno y la Administración de los Departamentos” (2 tomos) y “Constitución de la República Oriental del Uruguay anotada y comentada”, diciembre de 2014, ed. La Ley. Correo electrónico: reviens@vera.com.uy

² Ver MARTINS, Daniel Hugo, “Las autoridades locales electivas en el Uruguay”, ed. Amalio M. Fernández, dic. 2014.

fundado en razones jurídicas (por ser contrarios a una “regla de derecho” – principio de derecho o norma constitucional, legal, reglamentaria o contractual – o haber sido dictada con “desviación de poder” – con una finalidad distinta a la establecida por el ordenamiento jurídico).

El recurso de anulación, de acuerdo al art. 317 de la Constitución, está previsto contra el acto administrativo que “*provenga de una autoridad que según su estatuto jurídico esté sometida a tutela administrativa*”, que la doctrina considera que son los servicios descentralizados.

El Intendente no ejerce poder jerárquico alguno respecto de los Municipios, ni aún poderes de contralor.

Quien controla a los Municipios, según la ley N°19.272, art. 18, es la Junta Departamental, “*la que tendrá sobre los Municipios los mismos poderes de contralor que ejerce sobre la Intendencia. Será de aplicación el artículo 296 de la Constitución*”.

Los poderes de contralor que ejerce la Junta Departamental sobre el Intendente son: el pedido de informes, el llamado a sala, la formación de comisiones investigadoras o la solicitud al Tribunal de Cuentas para que le informe sobre cuestiones relativas a la Hacienda o la Administración (Const. arts. 273 num. 4°, 284, 285 y 286).

El art. 296 autoriza a la Junta Departamental, por un tercio de votos del total de sus componentes, a acusar ante la Cámara de Senadores al Intendente o a sus miembros por los motivos previstos en art. 93 (por violación de la Constitución u otros delitos graves).

La única obligación que tienen los Municipios es rendir cuentas anualmente ante el Gobierno Departamental de la aplicación de los recursos que hubiera recibido (art. 13 num. 18).

Por su parte, el Gobierno Departamental está obligado a establecer recursos financieros en su presupuesto quinquenal y el Estado en el presupuesto nacional en el “*Fondo de incentivos para la gestión de los Municipios*”. Asimismo el Gobierno Departamental deberá proveer a los Municipios los recursos humanos y materiales necesarios para lo cual el Presupuesto Departamental deberá contener un programa para cada uno de los Municipios (arts. 19 y 20).

III. ¿QUIEN EXPRESA LA VOLUNTAD ORGÁNICA DEL MUNICIPIO?

El Concejo Municipal, integrado por los cinco concejales electos, es el órgano colegiado que, a pluralidad de votos, adopta las resoluciones imputables al Municipio.

El Alcalde es el concejal electo primer titular de la lista más votada del lema más votado en la respectiva circunscripción territorial. Su función es presidir las sesiones del Concejo Municipal. Su voto tiene idéntico valor al de los demás concejales, salvo en dos ocasiones: en caso de empate, su voto es decisivo y en caso que se disponga un gasto, necesariamente la resolución deberá contar con el voto favorable del Alcalde.

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

El Alcalde dirige la actividad administrativa del Municipio (art. 14 num.2°), pero es el Concejo Municipal quien supervisa las oficinas dependientes del Municipio y ejerce la potestad disciplinaria sobre los funcionarios (art. 14 num.2°).

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 (art. 14 num.5°)

Por sí solamente el Alcalde puede “*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, pudiendo, asimismo, disponer de personal, recursos materiales y financieros para cumplir con los servicios municipales esenciales vinculados a seguridad e higiene. Será responsabilidad del Gobierno Departamental garantizar los recursos materiales y humanos necesarios para su cumplimiento. 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*”. (Art. 14 num. 6°).

IV. LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJALES

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 en actividades de coordinación y promoción del desarrollo local y regional.

4) Proponer al Cuerpo los planes y programas de desarrollo local que estime conveniente, 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) Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones.

V. DELIMITACIÓN DE LOS COMETIDOS (MATERIA) Y LOS PODERES JURÍDICOS DE LAS AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y LOCALES

El artículo 262 de la Constitución dispuso que “*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*”.

La ley N° 19.272 dio cumplimiento al mandato constitucional delimitando la materia departamental de la municipal, pero no los poderes jurídicos de las autoridades departamentales, aunque estos surgen indirectamente porque se establecen los poderes jurídicos de los Municipios (art. 12) y de los Alcaldes (art. 14), respetando lo dispuesto en los art. 273 y 275 de la Constitución que establecen, respectivamente, los poderes jurídicos de la Junta Departamental y del Intendente.

La Junta Departamental ejerce las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental y el Intendente la función ejecutiva, promulgando los decretos aprobados por la Junta Departamental y dictando los reglamentos y resoluciones necesarias para su cumplimiento; designa, corrige, suspende y destituye a los funcionarios de su dependencia; propone a la Junta Departamental otorgar concesiones de servicios públicos departamentales y locales, entre otras competencias.

El art. 262 inciso 4° autoriza al Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, “*delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales*”.

El art. 6° de la ley N° 19.272 establece que la **materia departamental** está constituida genéricamente 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.

En forma específica:

3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.

4) La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental.

5) La definición de la política de recursos financieros.

6) El diseño y conducción de la política de recursos humanos.

7) La generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental.

El artículo 7° establece que la **materia municipal** está constituida genéricamente 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.

La Constitución no menciona cometido específico alguno, encomienda a la ley establecerlos. La fórmula que se destaca en negrita comprende a todo asunto no enumerado que sea de predominante interés local respecto del interés nacional o departamental.

En forma específica:

“El mantenimiento de la red vial local, de pluviales, de alumbrado y de espacios públicos; el control de fincas ruinosas.

“El servicio de necrópolis, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan.

“El seguimiento y control de la señalización del tránsito, de su ordenamiento, en el marco de las disposiciones nacionales y departamentales vigentes.

“El seguimiento y control de la recolección de residuos domiciliarios y su disposición, asumiendo directamente la tarea, salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan”.

3) La administración de los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal, que deberán estar incluidos en el presupuesto departamental.

4) La administración de los recursos humanos dependientes del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 5° del artículo 275 de la Constitución de la República (El Intendente designa, corrige, suspende y destituye a los funcionarios de su dependencia).

- 5) La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir.
- 6) La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción.
- 7) La celebración de convenios dentro del área de su competencia.
- 8) El conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción.
- 9) Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.
- 10) La participación en proyectos de cooperación internacional que comprendan a su circunscripción territorial.
- 11) Los asuntos que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
- 12) Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.
- 13) Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.
- 14) Los proyectos de desarrollo que obtengan financiamiento de cooperación que sean respaldados por el 30% (treinta por ciento) de los inscriptos en la respectiva circunscripción o por unanimidad de los integrantes del Municipio y que no comprometan el Presupuesto Quinquenal del Gobierno Departamental, los que deberán ser habilitados para su ejecución.

VI. COMETIDOS ESPECÍFICOS DE LOS MUNICIPIOS

Están previstos en el art. 13:

- 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. A mi juicio los tres primeros numerales son atribuciones y no cometidos. En los siguientes numerales sí se mencionan cometidos y se señalan en negrita las materias en que son competentes.
- 4) Elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la **calidad de vida de la población** 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.
Para este cometido cada Municipio deberá presentar a la población los programas elaborados, en régimen de audiencia pública.
- 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.

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.

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 **agropecuaria, el comercio, los servicios 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 preceptivamente sobre la pertinencia de los **proyectos de desarrollo local y regional** referidos a su jurisdicción. Dicha opinión no será vinculante y el Gobierno Municipal dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco días para emitirla.

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, el Poder Ejecutivo, los entes autónomos o servicios descentralizados.

17) Crear ámbitos de **participación social**.

Son obligaciones de los municipios, aunque se les califique de cometidos:

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.

20) Poner en conocimiento del Gobierno Departamental los incumplimientos que pudieran constatarse respecto a la actuación de las diferentes dependencias departamentales en los temas de competencia municipal.

VII. LOS PODERS JURÍDICOS DE LOS MUNICIPIOS.

El art. 12 enumera las siguientes atribuciones:

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 los funcionarios dependientes del Municipio, en el marco de la política de recursos humanos y de las disposiciones vigentes establecidas por el respectivo Gobierno Departamental.

3) Ordenar, **por mayoría absoluta de sus integrantes, dentro de la que deberá estar el voto de quien esté ejerciendo la función de Alcalde**, 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 local y 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.

