

Los municipios en marcha
La descentralización local y los
desafíos de su implementación

ABEL OROÑO



A N Ā L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Los municipios en marcha La descentralización local y los desafíos de su implementación	ABEL OROÑO
Políticas progresistas de juventud. Experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda	NICOLÁS AMBROSI RAFAEL SANSEVIERO
Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El sobreendeudamiento soberano en debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación socioeconómica y desigualdades: Desafíos para las políticas públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las promesas incumplidas. Los países pobres se rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional	DANIEL CHASQUETTI
La izquierda uruguaya y la hipótesis del gobierno. Algunos desafíos político-institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la región y en el mundo: Conceptos, estrategias y desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas públicas de comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y dilemas de la izquierda en la antesala del gobierno	GABRIEL PAPA
La asociación interregional Mercosur-Unión Europea: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una nueva ley de negociación colectiva	
¿Nuevas? estrategias de relacionamiento entre empresarios y gobierno	LILIANA PERTUY
Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur	GERARDO CAETANO
¿Qué Mercosur necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el Mercosur?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del Mercosur	ÁLVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO
La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas	GABRIEL PAPA

Los municipios en marcha
La descentralización local y los
desafíos de su implementación

ABEL OROÑO



abril 2010

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Abel Oroño

Politólogo. Director de Descentralización de la Intendencia Municipal de Canelones. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Periodista.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Corrección: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphosxp.com

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Índice

Introducción	5
Capítulo I: Diseño institucional	7
Principios generales	7
Existencia de los municipios	8
Jurisdicciones	9
¿ <i>Mancha de viruela</i> o áreas de influencia?	10
Jurisdicciones municipales <i>versus</i> distritos electorales	11
El caso de las capitales	12
Primera instalación	13
Actuación del Poder Ejecutivo	14
Fecha de asunción de las autoridades locales	15
El caso de las actuales juntas locales	16
Integración	18
Capítulo II: La cuestión electoral	19
Constitución: artículo 77	19
Hojas de votación	21
Electores y elegibles	21
¿Candidaturas partidarias o vecinales?	23
Validación de los sufragios	23
Sistema de adjudicación de bancas	24
Distribución de cargos	25
Capítulo III: Los municipios instalados	26
Remuneraciones	27
Funcionamiento	27
Las decisiones	28
Las suplencias	28
Recursos administrativos	30
Capítulo IV: Las competencias	32
Los gastos	32
Ordenadores primarios y secundarios	33
Presupuesto del Municipio	33
Los pagos	34
Ejecución de otras actividades	34
Potestades disciplinarias	35
El alcalde	35
Los concejales	36
Materia departamental	36
Materia municipal	36
Denominación de las intendencias	37

38

38

38

39

39

42

42

42

42

43

43

45

45

53

53

55

56

57

57

59

59

59

60

60

60

60

60

61

61

61

61

62

63

63

63

65

67

73

75

81

84

91

92

107

Capítulo V: Responsabilidad y controles

Juicio político

Rendición de cuentas

Audiencia pública

Controles

Capítulo VI: Los municipios y los vecinos

Participación social

Audiencias públicas

Iniciativas para creación de municipios

Iniciativas de nivel municipal

Estandarización *versus* particularismos

Capítulo VII: La cuestión financiera

Recursos

Capítulo VIII: Desafíos y *deberes* para la implementación

Leyes complementarias

Decreto I de cada departamento: nómina y jurisdicciones de municipios

Reglamentación nacional

Reglamentación (y legislación) electoral

Decreto II de cada departamento: la reglamentación

Tensiones y complementaciones entre niveles de gobierno

Balances y equilibrios

Políticas nacionales

Políticas departamentales

Políticas locales

Centralización-atomización

Difusión, colectivización de visiones

Información a la población

Adecuar estructuras centrales actuales

Diseñar estructuras centrales futuras

Presupuesto nacional

Presupuesto departamental

Presupuestos municipales

Gobernabilidad departamental

La transición y el financiamiento

Capacitación

Anexos

Anexo 1: Ley n.º 18567

Anexo 2: Ley n.º 18644

Anexo 3: Actuación del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 25 de la ley n.º 18567

Anexo 4: Ley n.º 18653

Anexo 5: Constitución de la República (artículos seleccionados)

Anexo 6: Ley n.º 9515 (artículos seleccionados)

Anexo 7: Circular n.º 8544 (Reglamentación electoral)

Anexo 8: Recurso de apelación contra decreto de Montevideo

Introducción

A fines de 2009, tras nueve meses en Diputados y otros nueve meses en el Senado, culminó el trámite parlamentario de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que, promulgada el 13 de setiembre por el Poder Ejecutivo, recibió el número 18567.

Con esta aprobación se inició formalmente el proceso de descentralización local en Uruguay, que fundamenta la importancia de examinar atentamente sus disposiciones para dibujar el diseño resultante e identificar potencialidades, dificultades y riesgos de la concreta implementación, ya que es de vigencia inmediata: el 9 de mayo de 2010 se convocará a la elección de las autoridades de 89 municipios en todo el país.

Esta ley, que como se verá fue seguida de otras dos complementarias y modificativas, es resultado de una iniciativa presidencial que tomó estado público en junio de 2007, cuando el doctor Vázquez divulgó el primer borrador de anteproyecto en el seno mismo del Congreso de Intendentes. El tema entró formalmente al Parlamento como proyecto en marzo de 2008, luego de sucesivas rondas de consultas con todos los partidos políticos, y recogió buena parte de las observaciones recibidas.

Este proyecto, que desde un comienzo se pensó como de vigencia inmediata, pretende implementar la declaración programática incorporada en la reforma constitucional de 1996, artículo 50: «[...] el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general».

La nueva ley se centra en desarrollar las facultades establecidas por los artículos 262 y 287 de la Constitución eludiendo cualquier propuesta de reforma constitucional, por lo que parte de asumir algunas restricciones al respecto, tales como no abordar la cuestión de las juntas departamentales y el carácter honorario de sus integrantes, y también de aceptar la realización simultánea de las elecciones departamentales y locales, así como de aplicar la representación proporcional integral abandonando el sistema mayoritario de las juntas departamentales.

Adicionalmente, la nueva ley desarrolla exclusivamente la representación político-partidaria en las autoridades locales; aunque establece la necesidad de avanzar en mecanismos de participación social a escala local, introduce la figura de la audiencia pública y encomienda a los municipios la generación de otros ámbitos al respecto.

La nueva normativa supone un cambio de reglas de juego muy significativo, al que todos deberemos adecuarnos, como actores o como integrantes del cuerpo electoral, ya que hasta la lógica de selección de preferencias se verá afectada.

En este trabajo se abordará el análisis de la ley n.º 18567, así como de las leyes n.º 18644 y n.º 18653, que modifican y complementan aquella, y de la reglamentación electoral municipal aprobada por la Corte Electoral en la circular n.º 8544.

A partir de un recorrido descriptivo, posteriormente se examinarán las características del diseño del curso de acción resultante de sus disposiciones, con especial énfasis en identificar, además de sus potencialidades, las dificultades de implementación y los eventuales

riesgos institucionales o de dinámica de funcionamiento.

Por otro lado, se presentarán algunos de los principales desafíos que surgen de su vigencia inmediata para todo el sistema político nacional: el gobierno nacional, los gobiernos departamentales, los partidos políticos y los actores políticos y sociales, que serán interpelados en su accionar con la nueva normativa.

Corresponde dejar expresa constancia del papel que ha desempeñado la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay al propiciar ámbitos de trabajo colectivos de los gobiernos departamentales referidos especialmente a la profundización democrática nacional, lo que ha permitido el análisis y la difusión de estos temas tanto en los aspectos logísticos como organizativos que se han requerido.

Capítulo I: Diseño institucional

Principios generales

De los principios generales enunciados en el artículo 3, interesa señalar especialmente el numeral 1) *La preservación de la unidad departamental territorial y política.*

Este es un punto relevante, porque uno de los riesgos de todo proceso de descentralización es la atomización o fragmentación de la gestión de gobierno, y no se trata de eso, sino que desde el ángulo de la gestión el objetivo es fortalecer 2) *La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.*

Además, surge como relevante otro de los principios cardinales, el establecido en el numeral 3) *La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los municipios en el marco del proceso de descentralización.*

La cuestión de implementar un proceso definido pero de implementación paulatina no siempre es tenido en cuenta en el texto originalmente aprobado (ley n.º 18567), lo que generó dificultades adicionales para la construcción

de la definición de la voluntad política de todo el sistema.

Por ejemplo, en el artículo 23 se establece la transformación de todas las juntas locales (integradas) en municipios, sin importar el tamaño de la localidad, lo que generaba algunas incongruencias que se intentarán identificar en el análisis.

Este punto en particular fue finalmente resuelto con la aprobación de la ley n.º 18644, que derogó el artículo en cuestión.

Los otros principios enunciados en el artículo 3 son también significativos, pero, en mi percepción, aquellos constituyen el trípode central que será necesario tener presente a la hora de la implementación razonable y razonada.

4) *La participación de la ciudadanía.* Este punto se menciona en varios artículos de la nueva ley (1-1 - 3-4 - 5-13-17), pero no se desarrolla en el texto aprobado, por lo que queda en manifestación de intenciones a futuro (aunque habilita la generación de ámbitos específicos desde los propios municipios o desde las reglamentaciones departamentales), salvo lo establecido en el artículo 13, numeral 19, que

puede ser una herramienta potente si se reglamenta acertadamente:

Artículo 13. Son cometidos de los Municipios:

[...]

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.

La propuesta de no avanzar en institucionalizar la participación social se ubica en la percepción de que, en el marco de un proceso de larga duración, podría ser excesivamente denso afrontar simultáneamente la implementación de cambios tan relevantes en la representación política local y la creación de mecanismos de participación social.

Por otro lado, establecer mecanismos demasiado rígidos podría impedir la adecuación a las peculiaridades locales.

En este sentido, ya en la propuesta presidencial inicial se enfocó la cuestión exclusivamente en las modificaciones de los mecanismos de representación política partidaria a escala local y en generar un tercer nivel de gobierno.

5) *La electividad y la representación proporcional integral.* La nueva ley establece la electividad de las autoridades locales (a partir de ahora llamadas oficialmente municipios), la Constitución (artículo 77.3) prescribe el sistema de representación proporcional integral para los casos en que la ley determine su designación mediante elección de los gobernantes.

6) *La cooperación entre los municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.* La generación de formas asociativas entre municipios seguramente se consti-

tuirá en una herramienta potente en la gestión, para el aprendizaje individual y colectivo, así como para el fortalecimiento de los gobiernos locales en su interacción con las estructuras centrales.

De alguna manera, en este numeral se extiende lo establecido en el inciso 6 del artículo 262 de la Constitución en referencia a los gobiernos departamentales; siguiendo la misma lógica de habilitar formas asociativas entre niveles de gobierno similares, se propician la gestión transversal y la circulación de la información y de las experiencias horizontalmente.

Existencia de los municipios

La nueva ley establece la prescriptividad¹ de la existencia de los municipios (artículo 1.1) al utilizar la expresión «habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de gobierno» en aquellas circunscripciones con una población de por lo menos 2.000 habitantes.

Esta obligatoriedad se refuerza en el artículo 25, que da un plazo de 120 días para que los gobiernos departamentales remitan la lista de las poblaciones que cumplan con las condiciones y, más aún, en caso de no cumplirse, directamente «[...] el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la remitirá a la Asamblea General. Pasados sesenta días, la misma se tendrá por aprobada». La ley n.º 18644 redujo a 30 días el tiempo de pronunciamiento ficto de la Asamblea General.

El texto establece la necesidad de condiciones de identidad local, de sentido de pertenencia, que puedan dar cuenta de estructuras de gobierno local, de la siguiente manera:

¹ Hasta el momento, la integración de las juntas locales centralizadas y autónomas no electivas era facultativa del intendente respectivo; si no ejercía la iniciativa y no proponía los nombres de los candidatos a ediles locales a la Junta Departamental, ello no generaba efectos.

Artículo 1

(Inciso 2) Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana 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.

Este es un punto neurálgico a la hora de constituir gobiernos locales, registrar y fortalecer la identidad local: el sentido de pertenencia a determinada vecindad o territorio, para no fragmentarlo, y a partir de allí potenciar la incidencia de los pobladores en la gestión, con el acercamiento del gobierno a los vecinos.

Jurisdicciones

La cuestión de los límites territoriales de cada municipio se define por alguno de los siguientes mecanismos, pudiendo siempre comprender uno o varios distritos electorales (series de credencial):

1. Aprobación por la respectiva junta departamental, a iniciativa del intendente, en «Artículo 2. [...] las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios».² En estos casos el respectivo decreto, con plazo perentorio para su aprobación (15 de febrero de 2010), debe establecer la delimitación precisa; de no hacerlo, la referencia serían los límites territoriales establecidos por la Corte Electoral, en oportunidad de haber resuelto la creación de los distritos electorales involucrados.
2. Aprobación por la respectiva junta departamental, a iniciativa del intendente, para otras localidades, con plazo perentorio. En estos casos, el respectivo decreto debiera precisar los límites territoriales; establece

que: «Artículo 25 [redacción dada por ley n.º 18644]. Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2 de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015».

3. Transformación automática de las tres juntas locales autónomas y electivas (Bella Unión, Río Branco y San Carlos): «Artículo 22. [...] que], con sus actuales jurisdicciones, se convertirán en Municipios, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley [...]». En estos casos el territorio fue establecido en su ley de creación por el Parlamento nacional, a iniciativa del gobierno departamental.
4. Por iniciativa popular: «Artículo 16. 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. La propia iniciativa o la norma de creación establecerán el territorio, atendiendo a su correspondencia con los distritos electorales, que permita concretar la electividad.

Por otro lado, se establece: «Artículo 8. En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental». Seguramente en referencia a las poblaciones de menos de 2.000 habitantes que no ejercieron o no fueron contempladas en su iniciativa de *municipalizarse*, así como (para el período

² La transformación automática de las actuales juntas locales integradas, con su respectiva jurisdicción, establecida inicialmente por el artículo 23 de la ley n.º 18567, cayó al ser derogada por la ley n.º 18644.

2010-2015) en referencia a aquellas localidades de entre 2.000 y 5.000 habitantes que no hubieran sido incluidas en el mínimo de dos municipios por departamento, y también a las capitales departamentales a las que el intendente no haya constituido en municipios.

Con la derogación del artículo 23 de la ley n.º 18567, esta situación se aplicaría a aquellas jurisdicciones de actuales juntas locales que no se transformarían en municipios en 2010, porque tienen menos de 5.000 habitantes (donde no es obligatorio) y no son computadas para el mínimo de dos municipios por departamento.

Lo dispuesto en el artículo 8 también sería aplicable a los casos a los que en el decreto departamental de creación de los municipios (por prescripción legal o por iniciativa del intendente) se les hubiera fijado explícitamente jurisdicción restringida a la respectiva área urbana y suburbana de la localidad sede.

¿Mancha de viruela o áreas de influencia?

Es necesario señalar que existe una zona de interpretación dual sobre la jurisdicción territorial de los municipios.

Por un lado, los antecedentes históricos aplicados hasta el momento en el país refieren a la delimitación de las circunscripciones de las autoridades locales, que comprenden las áreas urbanas (en la localidad sede), suburbanas (en su periferia) y rurales (en su área de influencia), tal como se desprende de las expresiones mencionadas, en las que se alude a «localidad o circunscripción» (art. 16), «con sus actuales jurisdicciones» (art. 22), «sus respectivos límites territoriales, estos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes» (art. 2).

Por otro lado, aunque no parece congruente con los antecedentes históricos, el texto de la ley n.º 18567 podría interpretarse en el sentido

de que el territorio de estas nuevas autoridades locales (municipios) estaría limitado solamente al casco urbano y suburbano de las localidades, separados entre sí por zonas rurales bajo dependencia directa del gobierno departamental (sistema tipo *mancha de viruela*).

Esta acepción restrictiva del territorio municipal, que ha sido utilizada por algunos departamentos, se apoya en el artículo 1 de la ley n.º 18567 cuando expresa con relación a los municipios que «[...] su circunscripción territorial urbana y suburbana 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».

En este caso la variación sobre los criterios vigentes sería sustancial, lo que genera dificultades adicionales de envergadura.

De hecho, la historia nacional de creación de juntas locales se ha referido a jurisdicciones territoriales asociadas a los límites de las secciones judiciales (excepcionalmente policiales), y estas cubren todo el territorio departamental.

La relativa ambigüedad del texto, aunque, en mi percepción, no del contexto, sustentaría la necesidad futura de aclaración específica en normas complementarias o reglamentarias.

En la misma línea de reflexión, al establecerse la electividad de las autoridades locales, cada gobierno departamental establecerá los distritos electorales (series de credencial) que corresponderá computar para cada jurisdicción territorial y, como no es posible discriminar dentro de cada serie los habitantes rurales de los urbanos, se generará una suerte de ciudadanos clase A y clase B.

Si la competencia municipal fuera exclusivamente urbana, los ciudadanos del área rural votarían pero no serían afectados por el gobierno, y eventualmente podrían incluso llegar a ser gobernantes locales *externos* al Municipio.

Jurisdicciones municipales *versus* distritos electorales

Del examen de las resoluciones de la Corte Electoral que oportunamente delimitaron textualmente el territorio de los distritos electorales (series de credencial), surgen dificultades de tal envergadura que en numerosos casos hacen imposible su aplicación estricta para determinar las jurisdicciones de los municipios.

Estas resoluciones de la Corte Electoral en la mayoría de los casos fueron emitidas hace décadas y no han sido revisadas considerando la evolución demográfica, ni utilizando las nuevas tecnologías digitales, ni la cartografía oficial del Servicio Geográfico Militar con determinaciones georreferenciadas precisas.

Al crearse un tercer nivel de gobierno y de administración, con autoridades electivas que asumirán competencias sobre el territorio, estas cuestiones pasan a ser relevantes.

Hasta el momento, en la medida en que la distribución en distritos electorales no afectaba la cuestión local (sin autoridades electivas, salvo Río Branco, Bella Unión y San Carlos), la dificultad era menor porque la suma de los votos emitidos en el departamento era el dato necesario para la adjudicación de los cargos de intendente y de ediles departamentales.

En este sentido, es imprescindible identificar el desafío, para el mediano plazo, de ajustar los límites territoriales de los distritos electorales a las jurisdicciones municipales que determine cada gobierno departamental atendiendo a las identidades locales y al sentido de pertenencia de la población.

Las principales dificultades registradas por la descripción en el texto de las resoluciones de la Corte Electoral sobre los límites actuales de los distritos electorales son las siguientes:

- ▶ la descripción de los límites de un distrito comienza en un punto del mapa y termina en otro, con lo cual el polígono queda abierto;

- ▶ los límites territoriales de distritos electorales que determinan polígonos se superponen. Esta dificultad, que podría no llegar a ser relevante en el otorgamiento de una u otra serie de credencial, es sustancial a la hora de establecer las referencias para el gobierno del territorio. Se generarían múltiples zonas de disputa de competencia entre municipios;
- ▶ el territorio adjudicado a los distritos electorales de un departamento no cubre toda su superficie, deja huecos de dimensiones significativas que a los efectos del gobierno del territorio son un problema de envergadura;
- ▶ la descripción de los límites de los distritos electorales alude a referencias que no existen desde hace décadas, por lo que es muy difícil o imposible determinarlos con precisión. Por ejemplo: «línea de media tensión de columnas de hierro que corre de Sur a Norte»;
- ▶ la descripción de los límites de los distritos alude a datos imprecisos. Por ejemplo: «cuchilla que corre de Este a Oeste»;
- ▶ la referencia a datos de casi imposible definición actual por la inexistencia de padrones referidos (por divisiones o por cambio de propietario). Por ejemplo: «límite Sur del padrón de la familia Perdomo»; «ángulo suroeste del padrón propiedad de...»; «límite Norte del padrón n.º...»;
- ▶ la referencia a accidentes geográficos que según la cartografía oficial del Servicio Geográfico Militar no existen. Por ejemplo: «cañada sin nombre, que pasa aproximadamente a 100 metros de...»;
- ▶ los límites de los distritos electorales, fijados décadas atrás, no reflejan la evolución demográfica del lugar y, como consecuencia, el límite entre dos distritos electorales pasa por el medio de una localidad, lo que atenta contra uno de los principios cardinales del diseño de descentralización impulsado, como el fortalecimiento de la identidad local, el sentido de pertenencia, etcétera.

En resumen, en numerosos casos la delimitación territorial de los distritos electorales no es adecuada para definir la jurisdicción de los municipios. Sin perjuicio de resolver esta situación a futuro, ha sido imprescindible definir un criterio para mayo de 2010.

El departamento con mayores dificultades es Canelones, que registra casos de todos los ejemplos mencionados. Por ello la solución adoptada, por unanimidad de los partidos políticos representados en la Junta Departamental, ha sido respaldar la propuesta del intendente, que fue refrendada por el mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, ratificada por el Parlamento por medio de la ley n.º 18644 y aceptada por la Corte Electoral en la circular n.º 8544.

Las características de esta solución son las siguientes.

La delimitación precisa de las jurisdicciones territoriales de todos los municipios del departamento, que en el caso de Canelones incluye todas las juntas locales existentes. Esta decisión de transformación de todas las juntas locales existentes en municipios implicó generar la iniciativa del intendente referida a la capital departamental y a las localidades de menos de 5.000 habitantes.

También implicó aplicar el criterio históricamente vigente de que las jurisdicciones territoriales de las autoridades locales abarcaran las plantas urbanas y suburbanas de las localidades sedes de las oficinas municipales, así como de localidades menores en algunos casos, y de las áreas rurales de influencia de cada una de ellas.

La aplicación de este criterio significa que todo el mapa del departamento está dividido en distintas jurisdicciones municipales y por tanto no quedan zonas sin competencia municipal.

La delimitación geográfica de las diferentes jurisdicciones se efectuó aplicando un protocolo metodológico que registra la conectividad física con la localidad sede de cada zona, el

sentido de pertenencia de la población a determinada localidad y la existencia de cierta acumulación previa de actuaciones colectivas vinculadas en estos casos a la integración de las juntas locales.

Complementariamente, en función de la convocatoria para elecciones municipales en mayo de 2010, se determinaron el o los distritos electorales que corresponderá computar en cada municipio para la adjudicación de los respectivos cargos.

A estos efectos, en los casos en que se superponían zonas o en que el límite de los distritos electorales no coincidía con las jurisdicciones municipales, se adjudicó al municipio del que ese distrito tiene mayor población.

El caso de las capitales

El texto establece la posibilidad de existencia de uno o más municipios en las capitales departamentales. En ese caso se requieren la iniciativa del intendente y la anuencia de la Junta Departamental.

Corresponde señalar que hasta la reforma constitucional de 1996 tal posibilidad estuvo expresamente prohibida.

Artículo 1

[...]

(Inciso 3) [...] Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del *artículo 262 de la Constitución de la República*.

Constitución, inciso 2 de 262

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.

Esta posibilidad será utilizada solamente en el caso de las ciudades de Canelones y de Maldonado; en la primera ya existía una junta local creada a iniciativa del intendente Carábula en julio de 2006, y en la segunda por iniciativa del intendente De los Santos y aprobada por la Junta de Maldonado en el decreto de creación de los municipios de febrero de 2010.

El caso de Montevideo supone la creación de ocho municipios en todo el departamento, que cubren todo el territorio en virtud del agrupamiento de las actuales 18 juntas locales.

La aplicación de este criterio, a partir de la iniciativa del intendente y la aprobación por la Junta Departamental, implica por un lado que se incluyan en el mismo municipio áreas urbanas, suburbanas y rurales coincidiendo con criterios históricos vigentes en otros departamentos.

Por otro lado, se delimitan las jurisdicciones municipales tomando a zonas de la ciudad capital, estrictamente hablando, junto con localidades que no la integran, como por ejemplo los pueblos Santiago Vázquez y Abayubá, y zonas que fueron localidades (y lo siguen siendo formalmente pero integran la mancha urbana continua) como Colón, Peñarol y Sayago, lo que generó algunas rispideces de tipo político-administrativo que se tradujeron en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad del decreto departamental.³

Primera instalación

Un cambio de normativa de tal relevancia implica, por un lado, la necesidad de establecer un régimen de transición entre las autoridades locales existentes y las electas que asuman la conducción de los municipios, y por otro lado, identificar la lista de localidades que serán sedes de los municipios a partir del 2010.

Este es un dato sustancial, porque para esas jurisdicciones, que deberán coincidir con una

o varias circunscripciones electorales, deberán implementarse el proceso electoral local y su reglamentación específica.

En este sentido, el mecanismo del texto aprobado otorga la oportunidad de iniciativa al respectivo intendente para elaborar la lista de las localidades que cumplan con las condiciones de población e identidad establecidas en el texto, para someterla a la consideración de la Junta Departamental y, complementariamente, en caso de considerarlo oportuno, ejercer el derecho de iniciativa privativa incluyendo localidades adicionales.

Artículo 2. La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, estos podrán contener más de una circunscripción electoral [...].

El texto no menciona qué debe hacer cada gobierno departamental una vez confeccionada la lista de futuros municipios; se presume que esta debe llegar a la Corte Electoral, a la Junta Electoral Departamental, al Poder Ejecutivo y, naturalmente, ser de público conocimiento para que los partidos políticos actúen en consecuencia en la postulación de candidatos.

En el marco de la prescriptividad establecida en el texto (artículo 1 de la ley n.º 18567) para la existencia de municipios, se fijó un plazo inicial para la elaboración de la lista de municipios en cada departamento, que por la ley complementaria n.º 18644 se extendió hasta el 15 de febrero de 2010 y se fijó el vencimiento del plazo para el siguiente período en el 31 de marzo de 2013.

Ley n.º 18567, artículo 25. Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2 de la presente ley, en un plazo de ciento veinte días contados a partir de su promulgación.

³ El texto de este recurso se incluye en el anexo 8.

Ley n.º 18644, artículo 4. Modifícase el artículo 25 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 25. Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2 de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015.

Actuación del Poder Ejecutivo

Se establece un mecanismo alternativo para el caso de incumplimiento departamental (total o parcial), esto es, lisa y llanamente no haber ejercido la facultad otorgada por la ley para definir los municipios que correspondiesen, o haberlo efectuado pero omitiendo algunos aspectos necesarios.

En esa situación el Poder Ejecutivo nacional directamente elaborará la nómina a partir de los datos del INE, con lo que se asegurará que efectivamente se instalen los municipios que correspondan en cada departamento superando eventuales reticencias de algunos actores e introduciendo el principio de la estandarización del modelo.

Esta disposición intenta superar la dificultad actual referida a la integración de las juntas locales, ya que de no mediar la iniciativa del intendente no existe mecanismo alternativo, no hay cláusula gatillo.

Sin embargo es necesario señalar que el mecanismo, al disponerse desde la estructura central nacional, podría restringir las posibilidades de evaluación de las identidades locales, las áreas de influencia y el sentido de pertenencia, si bien en términos garantistas antes de quedar firmes deben pasar por el

Parlamento como forma de generar un ámbito de debate público sobre el tema que elimine la eventual discrecionalidad presidencial.

Artículo 25

[...]

(Inciso 2, en la redacción dada por la ley n.º 18644.) En caso de incumplimiento total o parcial, vencidos dichos plazos el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística y la remitirá a la Asamblea General. Cumplidos treinta días, la misma se tendrá por aprobada.

La norma no establece plazo específico para el envío del mensaje presidencial con la nómina de todos los municipios del país, ni define su categoría jurídica (mensaje informativo, proyecto de ley, etc.).

Sin embargo, vistos el calendario electoral, la necesidad de conocer con precisión las convocatorias a formular, la información a la ciudadanía y todo lo referente a la implementación concreta por la Corte Electoral, los plazos para la actuación del Poder Ejecutivo son exiguos.⁴

La ambigüedad legal fue resuelta por el propio Parlamento. Una vez recibido el mensaje del Poder Ejecutivo por la Asamblea General, el cuerpo dispuso su tratamiento por cada una de las cámaras; fue aprobado con formato de ley (la tercera ley de descentralización) votada por todos los partidos y superando ampliamente los dos tercios de votos en cada cámara (requisito para las leyes que afectan temas electorales), adoptando el número 18653 al ser promulgada el 15 de marzo de 2010.⁵

La actuación del Poder Ejecutivo da cuenta de tres categorías de situaciones referidas al ejercicio de la facultad de cada gobierno departamental de fijar la nómina de sus municipios para las elecciones de mayo de 2010:

⁴ El texto del mensaje del Poder Ejecutivo se encuentra en el anexo 3.

⁵ El texto completo se encuentra en el anexo 4.

- I) Departamentos donde no hubo resolución del respectivo gobierno departamental: Colonia, Lavalleja y Soriano.

En los dos primeros casos, el proyecto enviado por el intendente no fue tratado por la Junta Departamental, por lo que el Poder Ejecutivo, al constatar que los datos suministrados por el INE coincidían con la propuesta enviada por el intendente, lo hizo suyo.

En el caso de Soriano, el intendente no envió proyecto alguno a la Junta Departamental, por lo que el Poder Ejecutivo identificó los dos municipios que correspondía crear, con sus distritos electorales correspondientes.

- II) Departamentos con decisión del gobierno departamental cuya determinación de límites requiere precisiones: Artigas, Durazno, Flores, Maldonado, Montevideo, Rivera, Tacuarembó y Treinta y Tres. En virtud de que en los decretos departamentales no figuraban los distritos electorales de cada municipio o no eran totalmente correctos, el mensaje del Poder Ejecutivo efectuó los ajustes necesarios.
- III) Departamentos con decreto de la Junta Departamental que no merecen observaciones, ya que esos gobiernos departamentales cumplieron adecuadamente con la ley, en opinión del Poder Ejecutivo (por lo que los incluye en el mensaje a título informativo), definiendo los municipios y sus respectivos límites territoriales y estableciendo los distritos electorales a computar en cada uno. Es el caso de Canelones, Cerro Largo, Florida, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto y San José.

Fecha de asunción de las autoridades locales

Las normas constitucionales no determinan la fecha de asunción de las autoridades locales, cuya creación, características y cometidos facultan a ser establecidos por la ley, aunque sí establecen la fecha de convocatoria de las

elecciones, que deberá coincidir con la de intendentes y ediles departamentales (artículo 77.9).

La Constitución establece específicamente la fecha en que intendente y ediles departamentales deben asumir las funciones para las que fueron electos:

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.

Sin embargo, nada dice sobre las autoridades locales, a pesar de aludir al tema en el inciso siguiente del mismo artículo:

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.

Este tratamiento diferencial permite razonar que si el constituyente hubiera deseado que las fechas coincidieran taxativamente, lo habría expresado claramente. Al no hacerlo, el principio posible sería que tal determinación la tuviera la ley específica.

De hecho, en la discusión parlamentaria el tema estuvo presente, y en algún momento en que la implementación de la ley original (18567) estuvo en duda se llegó a manejar la posibilidad de incluir en la primera ley complementaria una fecha de asunción diferida para enero de 2011, con la argumentación de hacerla coincidir con la vigencia del nuevo presupuesto quinquenal de cada departamento.

Pero el dato de la normativa aprobada es que ninguna de las tres leyes de descentralización (18567, 18644 y 18653) aborda el tema, que se mantiene sin definición precisa.

Si se examina la cuestión en términos contextuales, en la medida en que la elección se realiza el mismo día parece razonable que la asunción se realice también en la misma fecha en que asumen los intendentes y los ediles departamentales, o, a lo sumo, en una fecha muy próxima.

Visto que el punto no está resuelto y no parece probable que se emita una reglamentación nacional en tiempo y forma que determine la cuestión, es necesario establecerlo en alguna norma, por lo menos con rango de decreto departamental, pero siguiendo criterios de razonabilidad institucional, política y fáctica.

La razonabilidad institucional alude a que, una vez conocidas las autoridades electas para cada municipio y asumidas las respectivas funciones por las autoridades departamentales, no es sensato postergar innecesariamente la instalación de los municipios que correspondan sin respaldo normativo alguno.

La razonabilidad política alude a la natural aspiración de los actores políticos electos a ocupar los cargos para los que fueran oportunamente proclamados por la Corte Electoral.

La razonabilidad fáctica alude a las dificultades estrictamente operativas para la realización de las ceremonias de asunción de cada municipio.

Considerando que la dimensión de la innovación institucional que se inaugurará es de gran magnitud para todo el sistema político nacional, para afrontar, en términos institucionales, la profundización democrática del país acercando el gobierno a la gente, es relevante que sea posible potenciar las ceremonias de asunción de tal forma que se realicen con la mayor difusión y participación de los vecinos.

Por otra parte, es natural que el intendente y los ediles departamentales, así como los diputados y otras figuras de gobierno, deseen estar presentes en cada municipio, tanto en términos estrictamente institucionales como para respaldar a los integrantes de su partido político.

En la mayoría de los departamentos el número de municipios a instalarse es reducido, por lo que cumplir todos estos requisitos será relativamente accesible, si no el mismo día, en los inmediatos siguientes, ya que la mayor dificultad no será el número de municipios a instalar sino las distancias a salvar entre uno y otro.

El caso paradigmático será el de Canelones, departamento en el que seguramente la instalación de 29 municipios en horarios que faciliten la participación de autoridades y de vecinos insumirá varios días.

Además de los detalles burocrático-administrativos, muy importantes, como la elaboración de actas notariales de toma de posesión que reflejen las actas de proclamación de las autoridades electorales, el arqueo de valores, el registro de firmas y la realización de la sesión inaugural.

Por ello, para aventar incertidumbres y suspicacias, lo mejor sería que se estableciera vía reglamentaria antes de las elecciones que en un plazo máximo de por ejemplo 15 días después de la asunción del intendente y de los ediles departamentales deberá concretarse la asunción de todos los municipios del departamento.

El caso de las actuales juntas locales

Finalmente, luego de numerosos cabildeos interpartidarios que pusieron en duda la efectiva implementación de la Ley de Descentralización (18567), en los que se identificaron diferencias dentro de cada una de las bancadas, se aprobó una segunda ley (18644), complementaria y modificativa de la primera, mediante la cual se concretó un acuerdo realizado en el Senado meses antes que derogaba el artículo 23 de aquella.

Este artículo establecía la transformación automática en municipios de todas las juntas locales integradas a la fecha de promulgación de la ley para mayo de 2010, sin vinculación con la población de cada una.

Esta disposición generaba varias dificultades, por un lado no recogía la diferencia, políticamente muy significativa, entre juntas locales integradas y existentes y, por otro lado de hecho otorgaba un premio a los intendentes (y partidos) más reuents al proceso de descentralización.

Es un dato de la realidad que en muchas de las juntas locales legalmente existentes en el país no han sido designados los respectivos ediles locales por responsabilidad de los intendentes que, premeditadamente, no han ejercido la iniciativa de proponer a la Junta los nombres para ocupar los cargos, funcionando las oficinas administrativas de cada una a cargo de personal de su confianza directa.

En este sentido, aludir exclusivamente a juntas locales *integradas* no parecía acertado, ya que se traduciría concretamente en fortalecer la actuación política de aquellos intendentes (y partidos) que han omitido integrar las existentes, en lugar de elaborar mecanismos congruentes con la intención de estandarizar la existencia de gobiernos locales reduciendo la mencionada capacidad de maniobra central.

Desde otro ángulo, el texto del artículo 23 (ahora derogado) no recogía el principio de gradualidad, ya que no establecía un ritmo acompasado (a criterio de cada gobierno departamental) para ir transformando en municipios a las actuales juntas locales con criterios similares a los establecidos para las localidades en las que no las hubiera (artículo 24).

Podría ser congruente igual ritmo: en 2010 las que tuvieran más de 5.000 habitantes y en 2015 las que tuvieran más de 2.000, lo que facilitaría el proceso de municipalización electiva de los gobiernos locales, sin perjuicio de que el proceso se acelerara a iniciativa del respectivo intendente.

Esta es finalmente la solución resultante de la aprobación de la ley complementaria.

Este punto es relevante, ya que se podrían generar dificultades operativas de envergadura,

más allá de las voluntades políticas, en las localidades pequeñas en las que seguramente la masa crítica de infraestructura y las experticias burocráticas son menores, así como la permeabilidad a las presiones corporativas, con lo cual el riesgo de frustración del instrumento para acercar el gobierno a la gente aumenta considerablemente.

Este ha sido un punto crítico en la evaluación de diferentes intendencias a la hora de afrontar la implementación de la ley.

Por otro lado, queda una cuestión a dilucidar: las juntas locales existentes que no pasaran a ser municipios electivos en 2010, sea por no tener la población mínima requerida, por no estar incluidas en el mínimo de dos por departamento o por no haber sido objeto de iniciativa del intendente para transformarse en municipios ¿dejarían de existir?

En este aspecto es necesario señalar que a partir de la reforma constitucional de 1996 y hasta el presente las juntas locales se han regido por un régimen transitorio de la norma, la disposición transitoria Y): «Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287, las autoridades locales se regirán por las siguientes normas».

Es perfectamente sustentable la interpretación de que una vez vigente la ley n.º 18567 no se podría mantener una doble normativa referida a autoridades locales, lo que distorsionaría el nuevo régimen de descentralización local y sería contradictorio con la previsión constitucional mencionada.

La consecuencia de esta interpretación es que a partir de mayo de 2010 solamente existirán municipios electivos.

No obstante, en esta hipótesis, en las zonas donde no hubiera municipios el intendente podría crear oficinas delegadas con determinada jurisdicción territorial e integrar comisiones especiales delegadas en el marco del artículo 278 de la Constitución, estableciendo su régimen de funcionamiento, que incluso podría ser similar al de los municipios.

Este instrumento podría ser también de utilidad para generar una acumulación previa a nivel local en las cuestiones de adoptar decisiones de gobierno que permitiera la futura creación de municipios en mejores condiciones.

Integración

Los gobiernos de tercer nivel que se crean por esta ley tendrán una dimensión colegiada, ya que están «integrados por cinco miembros» y una dimensión unipersonal, el «Alcalde [que] presidirá el Municipio» (artículo 9), con potestades diferentes y complementarias; se establece un balance interesante aunque complejo entre ambas dimensiones.

En este aspecto, debe registrarse que la lógica de las juntas locales en las que oportunamente fueron designados sus integrantes (ediles locales) es de cinco más uno.

Esto es, cinco bancas de ediles locales que asumen la representación político-partidaria de la localidad propuestos por el intendente

y con aprobación de la Junta Departamental, y un secretario designado directamente por el intendente.

Los ediles locales son honorarios y el secretario es funcionario del gobierno departamental, por tanto es el conductor cotidiano de las oficinas administrativas de cada lugar, además de contar con conexión política y personal con el intendente.

Complementariamente, el partido político del intendente cuenta con mayoría absoluta en cada una de las juntas locales del departamento.

La lógica de los municipios a instalarse en 2010 es diferente, ya que el alcalde (presidente) de cada uno es solamente el *primero entre pares* de un cuerpo colectivo. Si bien tendrá potestades específicas, las decisiones más importantes deberán ser tomadas por el cuerpo, que podrá no contar con mayoría del partido del alcalde e, incluso, podría ser conducido por un partido diferente del partido del intendente.

Capítulo II: La cuestión electoral

La electividad de los integrantes de los municipios se establece en el artículo 9:

Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo.

La adjudicación de los cargos también se menciona en el texto aprobado:

Artículo 9 (inciso 2). Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral.

De todas formas, a partir de la decisión de electividad de tales cargos su implementación queda comprendida por lo dispuesto constitucionalmente en el artículo 77, numerales 3 y 9.

Constitución: artículo 77

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes:

[...]

3) Representación proporcional integral.

[...]

9) (inciso 3)

La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales.

Esto significa que la elección de los municipios deberá ser simultánea a las elecciones departamentales, y que, según el artículo 77.9, inciso 3: «Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político».

La implementación concreta de este punto es significativa por sus consecuencias referidas a la claridad del proceso decisorio de cada ciudadano y de la presentación de los candidatos.

Fue necesario decidir si la disposición constitucional se traduciría en que en una misma hoja de votación fueran los candidatos de todos los municipios de un departamento, o en que habría tantas hojas de votación como municipios y, también, en si todos los candidatos a todos los cargos (intendente, ediles

departamentales y concejales municipales) irían en una misma hoja de votación, o se deberían presentar en hojas separadas lo departamental y lo local.

La solución elegida no es neutra, tiene efectos sobre el escenario de mayo.

- a) *Hoja única.* Si se dispusiera que todas las listas de candidatos (a intendente, a ediles departamentales y a concejales) fueran en una única hoja de votación, el voto a las autoridades locales quedaría atado al voto al intendente. Esta solución restringiría el margen de independencia del ciudadano, aunque facilitaría el escrutinio, con la dificultad práctica del tamaño y la densidad de las hojas de votación (*hojas sábanas*).
- b) *Hojas separadas departamentales-locales.* Si se dispusiera que la presentación electoral fuera en una hoja para los cargos departamentales (intendente y ediles) y en otra hoja para los cargos locales (concejales) de todos los municipios de un departamento, se ampliarían las opciones ciudadanas al permitir el cruce entre hojas de votación dentro de un mismo lema. Sin embargo, en los departamentos con numerosos municipios persistiría la dificultad de *hojas sábanas*, por más que se computara el voto solamente para los candidatos correspondientes a la serie de credencial del ciudadano.
- c) *Hojas de votación separadas departamentales y locales por municipio.* Si se dispusiera que hubiera una hoja de votación con las listas de candidatos a la Intendencia y a la Junta Departamental por un lado, y una hoja de votación separada por cada uno de los municipios por otro, las opciones del elector se ampliarían y, sobre todo, se clarificarían. Le sería posible votar por los candidatos de su preferencia a cargos departamentales y en hoja separada por los candidatos a cargos locales, sin incluirlos junto con los de otros municipios. Sin embargo, en este caso, si llegara a considerarse *objeto extraño* la introducción de una hoja de votación de un municipio del mis-

mo departamento pero equivocado, ello podría ser causal de anulación de todo el voto (incluido el voto al intendente y a los ediles departamentales). La proporción de votos anulados en el caso de municipios vecinos sería muy alta, lo que complicaría el escrutinio y, tal vez, alteraría la voluntad del cuerpo electoral.

Estas cuestiones, además de las dificultades para que la Corte Electoral asumiera competencia, dada la manifiesta reticencia de sus autoridades a involucrarse en el proceso, fueron objeto de intensos cabildeos entre los diversos actores políticos e institucionales.

De hecho, objeciones sobre el punto fueron argumentos esgrimidos para derogar lisa y llanamente la ley n.º 18567, o para, eufemísticamente, postergar su aplicación un quinquenio.

Algunos ministros de la Corte Electoral esgrimían el dato de que la ley no encomendaba expresamente al organismo competencia en el acto de las elecciones municipales, aun cuando debieran realizarse el mismo día y en el mismo acto que las elecciones departamentales.

Llamativamente, tales objeciones parecían no registrar lo dispuesto por el artículo 322 de la Constitución, que establece con absoluta claridad que le compete a la Corte Electoral: «Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales [y] decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos».

Curiosamente, estos mismos elementos son utilizados en los considerandos de la circular n.º 8544 del cuerpo, emitida con fecha 12 de marzo, una vez aprobada la ley n.º 18644.

Por otro lado, se adelantaron posicionamientos individuales de algunos miembros en cuanto a que, como serían elecciones diferentes, sería posible el cruce entre lemas instrumentado mediante la instalación de dos urnas en cada circuito y de dos sobres por cada elector.

Complementariamente, se adujo que el tiempo disponible era insuficiente para instrumentar las elecciones municipales en mayo de 2010.

Finalmente, la competencia de la Corte Electoral en las elecciones municipales fue laudada (aunque de manera redundante, según lo expuesto) por la ley n.º 18644 (votada por mayorías muy superiores a los dos tercios de cada cámara), que establece: «Artículo 6. [...] La Corte Electoral reglamentará la presente Ley en todo lo atinente a los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones de los Municipios».

Hojas de votación

La cuestión de hojas de votación fue resuelta, en uno de los aspectos mencionados, directamente por la ley n.º 18644: «Artículo 5 [...] Las listas de candidatos para los Municipios figurarán en hojas de votación separadas de las listas de candidatos para los cargos departamentales».

La reglamentación aprobada por la Corte Electoral en la circular n.º 8544 complementó estas disposiciones, con las siguientes características:

Se deberá presentar una hoja de votación por cada municipio, descartando la posibilidad de *hojas sábana*s: «Artículo 10. [...] La lista de candidatos a integrantes de cada Municipio será incluida en una sola hoja de votación, separada de las listas de candidatos para los cargos departamentales».

En mayo de 2010 se utilizará un solo sobre de votación en el que se podrán introducir las hojas correspondientes a las elecciones de cargos departamentales y de cargos municipales: «Artículo 30. [...] Los electores introducirán la hoja de votación correspondiente a cada elección en un único sobre de votación». De lo que

resulta la imposibilidad de cruce entre lemas: *las hojas de votación deberán ser del mismo lema partidario*. En concordancia con la lógica del sistema electoral uruguayo, que establece el doble voto simultáneo, primero a favor de un lema y en segunda instancia a favor de determinada lista de candidatos.⁶

Debe señalarse el acierto de haber establecido en la reglamentación electoral que la introducción de una hoja de votación de un municipio equivocado no será causal de anulación del voto para los cargos departamentales: «Artículo 41. [...] [Inciso 8]. Si dentro del sobre aparece una o más hojas de votación correspondientes a otro Municipio del mismo Departamento, por excepción solo se anularán las hojas de votación correspondientes a las elecciones municipales, validándose, si correspondiere al caso, la hoja o las hojas de votación correspondiente a la elección departamental».

Electores y elegibles

El diseño resultante de las normas vigentes establece que los electores serán los ciudadanos que figuren en el padrón electoral (que será el mismo que para las elecciones de los cargos departamentales) y que sufraguen el 9 de mayo, computándose su voto en las elecciones municipales según el o los distritos electorales (series de credencial) que correspondan a cada municipio.

A estos efectos, la reglamentación electoral, tomando la definición de la ley n.º 18653 sobre los distritos que corresponde computar en la elección de autoridades de cada uno de los municipios del país, asignó una letra, que deberá sumarse al número de la hoja de votación que ordena cada municipio de cada departamento en orden decreciente de población.

Se habilita expresamente que los ciudadanos que hubieren sido candidatos en las elecciones

⁶ También puede ser de triple voto simultáneo, en el caso de existencia de sublemas.

internas de junio de 2009 puedan, en esta oportunidad, ser candidatos a integrar municipios por otro partido político.

Artículo 5. [...] No será aplicable en las elecciones municipales la inhabilitación prevista en el literal g) de la Disposición Especial y Transitoria letra W) de la Constitución de la República.

Esta disposición, adoptada en la reglamentación de la Corte, no en la ley, implica la posibilidad de cambios de partido en mayo, y está decidida con la explícita intención política (a confesión de parte, relevo de prueba) de propiciar la coalición de los partidos tradicionales contra el Frente Amplio.

Es una respuesta operativa y razonada, a partir de la eventual conveniencia táctica inmediata, a los planteos que desde tiendas blancas y coloradas se han efectuado, especialmente después de noviembre de 2009.

Este punto de la reglamentación aprovecha la ausencia de mención específica en la Constitución para el caso de las elecciones municipales, que por otra parte era imposible que existiera porque la creación de municipios se produjo trece años después de la reforma.

Sin embargo, está en flagrante contradicción con la lógica del texto constitucional, más precisamente con el llamado *candado de Santoro*, que establece expresamente la prohibición de cambiar de partido en el mismo ciclo electoral a los que fueran candidatos en las internas, tal como se expresa en la disposición W, inciso g: «Quien se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, solo podrá hacerlo por un partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo por otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales».

El entonces senador Santoro argumentaba la necesidad de evitar que los eventuales perdedores de una interna cambiaran de partido en el mismo ciclo. Evitarlo ayudaba a fortalecer

los partidos políticos y contribuía a la aceptación de las reglas democráticas, de manera que, laudada la competencia, el resultado fuera aceptado pacíficamente por la minoría.

La argumentación de algunos ministros de la Corte sobre el punto parte de la opinión de que las elecciones municipales no son departamentales; por ello no tienen inconveniente en permitir el cambio de partido en el mismo ciclo.

Por otro lado, la ley n.º 18567 dispone en su artículo 10, en la redacción dada por la ley n.º 18644, la condición de vecino de la respectiva jurisdicción al expresar que «Para ser miembro del Municipio se requerirá [...] estar radicado dentro de los límites territoriales de aquel, desde tres años antes, por lo menos».

Esto significa que para ser elector de un determinado municipio será condición tener credencial que corresponda a su jurisdicción, pero para ser concejal e incluso alcalde podrá tener credencial de otro lugar, aunque necesariamente deberá tener domicilio en ese municipio.

Por razones de economía de esfuerzos, la prueba de radicación se exigirá ante la presentación concreta de una impugnación a determinada postulación individual.

Esta eventual incongruencia con la serie de credencial (solución razonable establecida por ley aprobada por una mayoría superior a los dos tercios de cada cámara) pone sobre el tapete una cuestión estructural que será necesario afrontar en el futuro inmediato: la concordancia entre domicilio y serie de credencial.

Hasta el momento, en la medida en que no existían, salvo en tres casos, autoridades locales electivas, la ausencia de correspondencia entre ambas dimensiones no tenía mayores consecuencias, porque el dato para la adjudicación de cargos (intendente, ediles departamentales o diputados) era la suma del total de votos del departamento.

Al crearse autoridades locales electivas la cuestión cambia: por un lado, si el ciudada-

no no efectuó el traslado a su nuevo domicilio termina incidiendo en la elección de autoridades de un lugar donde ya no reside, y por otro lado, puede ser candidato aun perteneciendo formalmente a otra comunidad cívica.

El desafío, en definitiva, es afrontar la adecuación entre credencial y domicilio, que, como se observa, no resulta eficiente dejar solo a la posibilidad de traslado voluntario.

En mi percepción, es imprescindible un trabajo de largo aliento entre la Corte Electoral, el Registro Civil y los gobiernos departamentales capitalizando las existentes o creando unidades de geomática que utilicen las tecnologías digitales para abordar los siguientes objetivos:

- ▶ cruzar las bases de datos para poder asociar automáticamente el domicilio (en oportunidad de renovar la cédula de identidad, por ejemplo) con la serie de credencial asignada y adecuar de oficio el lugar de votación con aquel dato;
- ▶ resolver las dificultades intrínsecas a la delimitación territorial de los distritos electorales ya mencionadas, así como su coincidencia con las jurisdicciones municipales;
- ▶ encaminarse a la existencia de un documento único de cada habitante del país que simplifique los trámites que cada uno debe realizar y que a la vez habilite, cuando corresponda, la emisión del sufragio.

¿Candidaturas partidarias o vecinales?

Según el sistema electoral uruguayo, únicamente pueden postular candidatos las agrupaciones políticas debidamente autorizadas por las autoridades de cada lema.

Por lo tanto, al menos desde el ángulo estrictamente formal, todos los candidatos a concejales municipales serán candidatos partidarios.

Esto no impide que a la hora de la selección se propongan ciudadanos sin vinculación or-

gánica previa o sin militancia pública anterior, atendiendo a otras características personales, tales como reconocimiento por la población a raíz de actuación en otros ámbitos (sociales o deportivos, por ejemplo).

En la medida en que se transite todo el camino del registro de una agrupación política (autorización de las autoridades del lema ante la Corte Electoral, registro de la agrupación, solicitud de números), es también posible la conformación de uniones vecinales locales o regionales que postulen candidatos propios.

Sin embargo, como queda claro por lo expuesto, serían listas de candidatos en el marco de un lema electoral preexistente.

Es necesario recordar al respecto que, según las disposiciones constitucionales de la reforma de 1996, las elecciones internas de cada ciclo electoral son obligatorias para los partidos políticos: los que no se presenten a ellas y obtengan un mínimo de 500 votos no pueden postular candidatos a las demás instancias electivas del mismo ciclo (elecciones nacionales y departamentales).

Si un grupo de ciudadanos quisiera presentarse por fuera de los partidos políticos tendría que registrarse en la Corte Electoral como partido político y recorrer todo el itinerario, pero a partir de las elecciones internas de 2014.

Validación de los sufragios

En resumen, a los efectos del escrutinio que computará los votos emitidos validándolos o no, parece de interés repasar las posibles situaciones a la hora de abrir las urnas, tanto para examinar la presentación de las listas como para identificar la lógica de la elección resultante del cuerpo normativo finalmente aprobado.

1. *Anulación total*

De todas las hojas de votación incluidas en el sobre, esto es, tanto el voto municipal como el

voto a intendente y a ediles departamentales, en los siguientes casos:

- a) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación que contengan listas de candidatos a intendente y junta departamental y a la elección municipal de distinto lema.
- b) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación para la misma elección de distinto lema.
- c) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación acompañadas de cualquier elemento extraño a la elección (se considerarán comprendidas en ese concepto las hojas de votación correspondientes a otro departamento, papeles en blanco o manuscritos, documentos, pequeños objetos, etc.).
- d) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación señaladas con cualesquiera signos, enmendaduras, testaduras o nombres manuscritos agregados.
- e) Si dentro de un sobre aparecen hojas de votación idénticas que excedieran de dos.
- f) Si dentro de un sobre aparecen diversas hojas de votación correspondientes a diferentes municipios.

2. *Anulación parcial*

- a) Si las hojas de votación idénticas que aparecen dentro del mismo sobre no excedieran de dos, se validará una y se anulará la otra.
- b) Si dentro del sobre aparecen una o más hojas de votación idénticas (siempre que no excedieran de dos) correspondientes a otro municipio del mismo departamento, por excepción solo se anularán las hojas de votación correspondientes a las elecciones municipales, validándose, si correspondiere, la hoja o las hojas de votación correspondientes a la elección departamental. El mismo criterio se aplicará en los casos en que no corresponda elegir municipio en la serie electoral a la que pertenecen la inscripción cívica del elector y el circuito en el que se emite el voto.

3. *Votos al lema*

- a) En caso de que dentro de un sobre aparezcan hojas de votación correspondientes a la elección departamental de igual lema pero con números diferentes, se adjudicará un voto al lema.
- b) En caso de que dentro de un sobre aparezcan hojas de votación de la elección municipal correspondientes a la circunscripción electoral a la que pertenece el circuito de igual lema pero con números diferentes, se adjudicará un voto al lema.
- c) En caso de que dentro de un sobre aparezcan hojas de votación correspondientes a la elección departamental y a la elección municipal de igual lema pero con números diferentes, se adjudicará un voto al lema en cada una de las elecciones.

4. *Votos en blanco*

- a) En caso de que un sobre no contenga hojas de votación, se computará como voto en blanco total.
- b) En caso de que un sobre no contenga hoja de votación para la elección departamental, se computará como un voto en blanco para la elección departamental.
- c) En caso de que un sobre no contenga hoja de votación para la elección municipal, se computará como un voto en blanco para la elección municipal.

Sistema de adjudicación de bancas

Es necesario referir, en términos de diseño, que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución sobre la forma de adjudicación de bancas a nivel municipal, se generarían incongruencias con relación al sistema departamental que van a requerir aprendizajes específicos.

El sistema de adjudicación de bancas en las juntas departamentales es mayoritario y subsidiariamente proporcional, lo que asegura

mayoría absoluta al partido político del intendente.

Mientras que en los municipios, al aplicarse representación proporcional integral en la respectiva jurisdicción, la mayoría y, por tanto el alcalde, podría no ser del partido político del intendente.

También es probable que el partido del alcalde no tenga mayoría propia en el cuerpo si la distribución entre lemas es dos, dos y una.

Esto implica escenarios de cohabitación (intendente de un partido, alcalde de otro partido) que requerirán reglamentaciones precisas y aprendizajes complejos, que podrían afectar la gobernabilidad.

Sin dramatizar la situación más allá de la necesidad de procesar estos aprendizajes, de hecho este tipo de relacionamiento se da entre primer y segundo nivel: presidente e intendentes de diferente partido político.

En este sentido los instrumentos que seguramente habrá que desarrollar en términos institucionales serán ámbitos de interacción de todos los alcaldes de un departamento y el intendente, a los efectos de recibir información de los recursos disponibles, así como construir indicadores de distribución de esos recursos e indicadores de mejora de gestión que se traduzcan en fondos adicionales de libre disposición a escala local.

Distribución de cargos

Las responsabilidades se distribuirán de la siguiente manera:

Artículo 11. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Los restantes miembros se denominarán Concejales [...].

Este sistema, que es consecuencia de una de las restricciones del texto aprobado, que se maneja en escenario sin reforma constitucional, implica que se priorizan las razones de gobernabilidad en el tercer nivel sobre los requerimientos de gobernabilidad a nivel departamental, ya que el alcalde puede no ser del mismo partido que el intendente.

El partido del alcalde, a su vez, podrá tener o no mayoría dentro del Municipio, ya que en un cuerpo de cinco bancas, si tres partidos logran representación, las posibilidades son solamente dos: a) dos, dos y una, o b) tres, una y una. En caso de haber dos partidos representados las posibilidades también son solamente dos: a) tres y dos, o b) cuatro y una.

Con tres partidos que logran adjudicarse bancas la distribución estadísticamente más probable es dos, dos y una, con lo que el partido del alcalde no tendría mayoría propia y las necesidades de articulación serían mayores.

La lógica de la reglamentación electoral de este tema, que se expresa en el artículo 13, supone que la adjudicación de bancas en cada municipio será primero al lema, en segundo lugar a los eventuales sublemas y posteriormente, de los candidatos electos, asumirá la presidencia del cuerpo y el cargo de alcalde el primer titular de la lista más votada.

Artículo 13. [...] 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 denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Es necesario entender, entonces, que el primer titular de la lista individualmente más votada podría no ser proclamado en virtud del orden de adjudicación establecido.

Capítulo III: Los municipios instalados

En aplicación del principio cardinal de gradualidad establecido en el artículo 3, numeral 3, el texto aprobado define las siguientes características del proceso.

Por un lado, se prescribe la creación inmediata de municipios en todas las localidades del país con más de 5.000 habitantes: «Artículo 24. En todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010».

Por otro lado, se establece un mínimo de dos municipios por departamento, instalándolos en localidades de menos de 5.000 habitantes hasta llegar a esa cantidad.

Artículo 24 (inciso 1). [...] En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente —de acuerdo con su cantidad de población— hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental.

Sin embargo, estas disposiciones resultan de efecto relativo, ya que no aseguran que existan dos municipios por departamento al ope-

rar conjuntamente los siguientes aspectos: no se incluyen las capitales departamentales y las localidades consideradas en orden decreciente para instalarlos: «Artículo 24 (inciso 1). [...] Dichas localidades deberán cumplir los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 1 de la presente ley».

Estas condiciones son, como se recordará, las siguientes:

Artículo 1

(Inciso 2) Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana 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.

Como consecuencia, en aquellos departamentos con baja población total, si se excluye la capital, podría no haber localidades de más de 2.000 habitantes, por lo que no podría cumplirse el mínimo estipulado; es el caso de Flores. A pesar de lo cual, en virtud de la iniciativa del intendente, este departamento tendrá un

municipio, que se instalará en la localidad de Ismael Cortina.

De todas maneras, en mayo de 2015 se crearán municipios en las localidades de más de 2.000 habitantes y menos de 5.000 que no hubieran sido contempladas en mayo del 2010 por algunos de los mecanismos aludidos hasta ahora (mínimo de dos por departamento o iniciativa del intendente y aprobación de la Junta Departamental, ejercida antes del 15 de febrero de 2010).

Remuneraciones

El texto aprobado establece prescriptivamente el carácter honorario de los concejales: «Artículo 11. [...] (Inciso 2) Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario». No se pronuncia sobre la situación de los alcaldes, deja que lo establezcan las respectivas reglamentaciones departamentales en uso de su autonomía.

La cuestión de las remuneraciones es un tema delicado pero sustancial. Dadas las atribuciones establecidas en el artículo 14, en especial en los numerales 2, 5 y 6, no parece posible desempeñarlas en carácter de dedicación total, en horario de oficina y no remunerado, por el alcalde, de modo que será necesario que cada gobierno departamental resuelva el punto.

El texto adjudica la responsabilidad de dirigir y controlar a los funcionarios a las autoridades electas, ya que también establece la potestad disciplinaria. Naturalmente que el asunto no puede asumirse sino con la presencia durante el horario de funcionamiento y de atención al público del titular del cuerpo.

En caso de no resolverse expresamente que la función del alcalde sea remunerada, la situación se puede resolver de dos maneras: 1) se designa un funcionario de carrera para que asuma la conducción permanente sujeto a las directivas de la autoridad local, o 2) se designa un responsable político para conducir cotidianamente el funcionamiento de la burocracia local.

En ambos casos el resultado es similar: el poder real que deriva de la presencia permanente y del manejo de la información de los sucesos estará directamente en manos de esa persona, que por definición no integra la autoridad local pero que, por lo expuesto, puede manipularla.

Se genera una tensión entre la existencia de autoridades locales honorarias y la necesaria existencia de conducción cotidiana del aparato.

La solución de designar un funcionario de carrera implica condicionar la marcha de la gestión al aparato burocrático preexistente y, por lo tanto, someter la gestión a la inercia de funcionamiento heredado, de alguna manera condicionar la gestión actual por los actores de las anteriores. Si la intención es cambiar la orientación de la gestión —en el sentido que sea—, este camino no es el más apropiado.

En cuanto a la solución de designar un funcionario de confianza política para conducir cotidianamente la burocracia de cada gobierno local, aunque no fuera el título, buena parte de la autoridad local estaría en sus manos.

Por lo expuesto, las reglamentaciones departamentales deberán establecer la eventual remuneración de los alcaldes, así como si todos los alcaldes de un departamento tendrán igual remuneración o si esta se ajustará según la complejidad administrativa de cada municipio u otros parámetros complementarios.

Las reglamentaciones departamentales deberían resolver este y otros puntos antes del acto eleccionario, de lo contrario las discusiones serían ya con nombre y apellido de los funcionarios electos, se distorsionaría el tratamiento y se generarían incentivos para grupos de presión corporativos, territoriales o sectoriales.

Funcionamiento

El funcionamiento concreto del cuerpo se aborda referido a la adopción de decisiones, al régimen de suplencias de sus integrantes

y al itinerario para los recursos eventualmente interpuestos.

En el contexto de una normativa que dispone que las principales decisiones de cada municipio deben ser adoptadas por el colectivo, aunque la implementación específica pueda quedar en manos del alcalde o la alcaldesa, mantener el cuerpo integrado es de vital importancia para el gobierno local.

De no hacerlo, el proceso de toma de decisiones se complicaría, arriesgando incluso la inoperancia por ausencia de número en un colectivo en el que cuatro de sus cinco integrantes serán honorarios.

En este sentido, será necesario que por medio de reglamentaciones departamentales se generen suficientes incentivos para la participación de todos sus miembros y sus suplentes, en virtud de que la ley establece que se aplicará el régimen de *sillón vacío*, esto es, que ante la ausencia transitoria o temporal de un titular, incluso durante el desarrollo de una sesión, cualquiera de sus suplentes puede ocupar la banca y actuar de pleno derecho.

Las reglamentaciones departamentales deberán establecer los mecanismos de control de asistencia y las consecuencias prácticas de la constatación del desinterés de algunos de los concejales (titulares o suplentes) en cumplir su rol.

Tal vez sea posible elaborar mecanismos que, en el marco del debido proceso, lleguen a configurar la renuncia tácita de aquellos concejales que no renuncian pero tampoco ocupan el cargo, afectando el funcionamiento del cuerpo y su capacidad de adoptar decisiones sustantivas para el gobierno local, en especial las referidas a la utilización de recursos financieros.

En esta dirección es posible imaginar formas de que los partidos políticos por los que fueron postulados asuman algún tipo de responsabilidad respecto al cumplimiento del rol a desempeñar.

Las decisiones

El texto establece mayorías simples para adoptar decisiones en los municipios «Artículo 15, numeral 1. [...] adoptar las decisiones del órgano por la mayoría simple de sus integrantes». Corresponde identificar algunos riesgos en este sistema, ya que se generarían posibilidades de variaciones relevantes por la ausencia o presencia de uno de sus integrantes, atentando contra la construcción de un curso de acción de gobierno local.

A mero título de ejemplo: con una distribución de bancas de dos, dos y una (tres partidos representados), si están presentes los cinco, el alcalde podría quedar en minoría respecto a un tema concreto, pero con la ausencia de uno solo de los miembros la decisión en primera votación podría quedar empatada y resolverse por el doble voto del alcalde.

En el mismo ejemplo, con la ausencia de dos miembros el alcalde podría volver a quedar en minoría (dos a uno).

La consecuencia institucionalmente grave es que la conducción del municipio podría llegar a ser errática.

Habría sido más razonable establecer el requisito de mayoría absoluta (tres votos conformes), que permite una línea operativa coherente para cada legislatura, no sujeta a variaciones coyunturales.

Las suplencias

Se establecen dos criterios diferentes de suplencias o sustitución por vacancia, según el cargo a que refiera.

Por un lado, se establece, en principio aludiendo a todos los integrantes de los municipios, que «Artículo 9 (inciso 2). [...] su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales».

De acuerdo con este artículo podría aplicarse cualquiera de los cuatro sistemas de suplentes

utilizados en el país: respectivo, preferencial, ordinal o mixto, a los que se aplicaría el régimen de *sillón vacío* establecido en el artículo 5 de la ley n.º 9515, que implica que la banca puede ser ocupada en cualquier momento, sin necesidad de ningún trámite previo, por el titular o cualquiera de sus suplentes.

Sin embargo, para el alcalde se establece un curioso mecanismo, diferente de estos cuatro, para el cual no se identifican, en mi percepción, argumentos conceptuales, ni políticos, ni de gestión, que lo respalden.

De hecho, se trató de modificarlo al avizorarse la necesidad de aprobación de una ley complementaria, sin resultado. Es, por lo tanto, una materia pendiente.

Artículo 11

[...]

(Inciso 3) En caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.

Las consecuencias son que los suplentes del ciudadano electo como alcalde no tendrían posibilidad de ser alcaldes interinos.

Nótese que se alude tanto a vacantes definitivas como temporales. Resulta inexplicable tal texto que solamente complica el funcionamiento del cuerpo.

Si por alguna razón se hubiera entendido que el sistema mixto era el adecuado prescriptivamente para el cargo de alcalde, no deberían haberse mencionado las vacantes temporales.

En realidad lo establecido en el texto coarta el libre arbitrio de las colectividades políticas de seleccionar el sistema de suplencias más adecuado a su criterio en cada coyuntura, sin beneficio aparente de ningún tipo.

También podría interpretarse, aunque el texto no lo explique bien, que el suplente ocupa la

banca pero no el cargo de presidente (alcalde), que sería ocupado por un concejal.

Este régimen, que tiene sentido para un órgano deliberativo, en un órgano ejecutivo solamente complica. Lo más adecuado sería establecer un régimen de suplencia similar al del intendente: en caso de vacancia temporal o definitiva se convoca al suplente correspondiente y, acta notarial mediante, se establece con precisión la transmisión de mando y, especialmente, de firma legítima para pagos y expedientes.

Por otro lado, el régimen de suplencia de los concejales (*sillón vacío*) podría generar dificultades de funcionamiento que debieran ser resueltas específicamente. Este régimen, que no requiere trámite previo para ocupar la banca por el titular o cualquiera de sus suplentes, tiene el aspecto positivo de ampliar las posibilidades de actuación de concejales suplentes, pero tiene la dificultad de que no existe constancia fehaciente de disposición a ejercer el cargo. En el caso de no renunciar por escrito ni concurrir a las sesiones no se genera la vacante, y por tanto no se agota formalmente la lista de suplentes y la junta electoral respectiva no puede proclamar una nueva línea.

El riesgo de desintegración o de falta de quórum endémica generaría complicaciones importantes en un cuerpo que debe decidir colectivamente, por ejemplo, sobre autorizaciones del gasto.

Es imprescindible laudarse estas eventuales situaciones para evitar riesgos de bloqueo decisonal a nivel municipal.

Adicionalmente, se agrava la confusión por la reglamentación de la Corte Electoral que en su artículo 13 introduce decisiones contradictorias.

Artículo 13 (Del Alcalde y del régimen de suplencias en el Municipio).

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 denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

En caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo y proclamado que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular electo y proclamado de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.

Para los restantes miembros del Municipio que se denominarán Concejales, en los casos de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese de los titulares, los suplentes correspondientes los reemplazarán con carácter permanente. En los demás casos, incluido el Alcalde, reemplazarán automáticamente a los titulares por ausencia o inasistencia de estos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

La primera parte del artículo en cuestión recoge lo dispuesto por la ley n.º 18567, a la que le agrega el requisito de *proclamado* para acceder al cargo de alcalde.

Pero la última frase (en cursiva para facilitar su identificación) genera confusión. Nótese que menciona expresamente «incluido el Alcalde», y dispone el régimen de suplencia automática, dice «ocupando el cargo».

Para un cargo ejecutivo con mando sobre personal y manejo de fondos no es admisible este sistema, porque va en contra de lo establecido por la ley.

Recursos administrativos

En aplicación de uno de los principios cardinales mencionados en el artículo 3.1, *La preservación de la unidad departamental territorial y política*, se establece: «Artículo 17. 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».

Este aspecto debe remarcarse enfáticamente, ya que uno de los riesgos de todo proceso de descentralización es degenerar en fragmenta-

ción y atomización, con consecuencias generales de debilitamiento o anulación total de las posibilidades de incidencia de los vecinos en las políticas, esto es, todo lo contrario de los objetivos manifestados.

En el mismo artículo se establece: «Serán de aplicación los plazos establecidos en el artículo 317 de la Constitución de la República».

Constitución. 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 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.

Artículo 309. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.

La jurisdicción del Tribunal comprenderá también los actos administrativos definitivos emanados de los demás órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales,

de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

La acción de nulidad solo podrá ejercitarse por el titular de un derecho o de un interés directo, personal y legítimo, violado o lesionado por el acto administrativo.

Este mecanismo establece con claridad, en mi percepción, la preservación de la unidad departamental, en la que el intendente tiene la última palabra referida a la gestión. También es de gran importancia el que otorgue claridad a la existencia de políticas globales departamentales, una de las cuales es la de recursos humanos.

Clarifica cuál es la jerarquía máxima de la persona jurídica (los municipios no son persona jurídica independiente) y dónde se agota la vía administrativa.

Esta disposición, reforzada por lo establecido en el artículo 12, numeral 2, genera tranquilidad en la dirección de que se mantendrá la carrera funcional de carácter departamental en todos sus términos, sin perjuicio de que la dirección administrativa esté en manos municipales, así como la potestad disciplinaria, en el marco de lo que el respectivo estatuto del funcionario disponga y el reglamento departamental de la ley aterrice operativamente.

Capítulo IV: Las competencias

Los gastos

En el marco del balance entre decisiones colegiadas y responsabilización personal, los municipios (de cinco miembros) son los responsables de:

Artículo 12. Son atribuciones de los Municipios:

[...]

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.

Este es un punto especialmente delicado, en el que parece necesario detenerse y reflexionar desde la perspectiva de la transparencia y desde la gestión, y sobre el que será imprescindible el pronunciamiento de la reglamentación nacional y de las reglamentaciones departamentales para viabilizar el funcionamiento de todos los municipios.

En este sentido la cuestión del manejo de los recursos financieros es crucial; en términos polares, se pueden identificar dos extremos:

- a) si todas las decisiones referidas a la ejecución del presupuesto departamental se concentran en el intendente y su equipo central, no existirán gobiernos locales estrictamente hablando, sino meras oficinas desconcentradas en diversas localidades de cada departamento. Es, por lo tanto, imprescindible que las autoridades locales tengan ciertas potestades de decisión financiera;
- b) si el uso de los fondos disponibles se resuelve a nivel local, el gobierno queda inerte para desarrollar políticas departamentales globales o para encarar actividades redistributivas que permitan atenuar las desigualdades —con frecuencia muy significativas— entre diferentes zonas de un mismo departamento. Es por lo tanto imprescindible que el intendente tenga posibilidades de decidir sobre el destino de los fondos departamentales en términos tales

que pueda implementar políticas comunes a todas las zonas.

Ordenadores primarios y secundarios

Parece de absoluta claridad que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 26 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el único ordenador primario de cada gobierno departamental es el respectivo intendente: «Artículo 26. Son ordenadores primarios de gastos, hasta el límite de la asignación presupuestal, los jefes máximos de toda Administración, cualquiera sea su naturaleza jurídica».

Tal como se fundamentó, la cuestión queda dilucidada en el artículo 17 de la ley n.º 18567 que define con precisión la culminación de la vía administrativa en el jefe máximo de la persona jurídica Gobierno Departamental: «Artículo 17. 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».

Esta lectura se ve reforzada por lo establecido en el artículo 27 del TOCAF, que al enumerar los ordenadores primarios de los gobiernos departamentales en una lista taxativa solamente menciona: «Artículo 27. En especial son ordenadores primarios: [...] 6. En los Gobiernos Departamentales, el Intendente Municipal y el Presidente de la Junta Departamental, cada uno dentro de su competencia».

Como consecuencia, rige estrictamente lo dispuesto por el artículo 28 del TOCAF: «Son ordenadores secundarios de gastos, los titulares de órganos sometidos a jerarquía, a quienes se asigne competencia para disponer gastos por una norma objetiva de Derecho».

En el caso concreto de los municipios, la norma objetiva de derecho que lo define como ordenador secundario de gastos, según el TOCAF, es el artículo 12, numeral 3, de la ley n.º 18567:

Artículo 12. Son atribuciones de los Municipios:

[...]

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.

Presupuesto del Municipio

Siendo el presupuesto departamental uno solo y siendo el intendente el ordenador primario del gasto, en la medida en que los municipios son órganos con autoridades electas pero sujetos a jerarquía, su respectivo presupuesto será un programa del presupuesto departamental.

En este sentido, la elaboración de cada presupuesto municipal, efectuada con la información que debe recibir de la estructura central y con los proyectos de gestión determinados en cada lugar, deberá remitirse al intendente en el marco de lo dispuesto por el artículo 13, numeral 2, de la ley n.º 18567:

Artículo 13. Son cometidos de los Municipios:

[...]

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.

Con la percepción de que la facultad de elaborar un proyecto de presupuesto municipal no constituye derecho de iniciativa ante la Junta Departamental, pareciera que lo razonable sería establecer la atribución a cada municipio de elaborar su propio presupuesto, en el marco de las directivas establecidas por el intendente, proponiendo su inclusión en el mensaje a la Junta Departamental.

También será necesario establecer los mecanismos para el caso de que la propuesta de

presupuesto municipal no tenga el acuerdo del intendente. Por ejemplo, se podrían remitir presupuestos sustitutivos a la Junta Departamental, en un régimen similar al de los organismos del artículo 220 de la Constitución. Esto es, que se envían al Legislativo los dos.

A partir de su aprobación, el Municipio podría ser ordenador, en el marco de las políticas financieras departamentales, de las actividades cuya gestión se le cometan.

El texto aprobado permite, en principio, el desarrollo de la línea argumental expuesta, según lo expresado en el artículo 12, esto es, que las decisiones sobre los gastos sean tomadas de forma colectiva, como garantía de su mejor destino, atenuando los riesgos de manejos prebendarios.

Queda pendiente la cuestión del fortalecimiento de la estructura central para el apoyo, seguimiento y control, así como de construir las experticias necesarias para la elaboración local de sus presupuestos, seguramente en un proceso de transición pausado, para ir *despacio por las piedras*.

Los pagos

Como la otra cara de la moneda, se establece que la responsabilidad de efectuar los pagos debe ser unipersonal, porque si no, no es de nadie. En ese sentido, el texto aprobado dispone:

Artículo 14. Son atribuciones del Alcalde:

[..]

1) 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.

Ejecución de otras actividades

Sin perjuicio de otras atribuciones, es de interés, en mi percepción, la siguiente disposi-

ción a texto expreso: «Artículo 4. Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios».

En varios artículos del texto aprobado se establece la posibilidad de que se deleguen tareas del gobierno central en los municipios. Es importante mencionar que en cada oportunidad se ha señalado que esto debe ser en el marco de acuerdos entre el gobierno nacional y el gobierno departamental que permitan la delegación en los municipios.

Artículo 7, numeral 3. Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.

Artículo 13, numeral 13. Emitir opinión sobre las consultas que, a través del Gobierno Departamental, les formule el Poder Ejecutivo en materia de proyectos de desarrollo local.

Numeral 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.

Numeral 16. Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo.

No es un tema menor, primero, porque quien representa al departamento es su intendente, y segundo, porque al permitir el *by-pass* se estaría atentando contra la unidad territorial y política departamental, que se establece como uno de los principios cardinales de la nueva normativa.

Por otro lado, como ya se dijo, los municipios creados por la ley n.º 18567 no constituyen una nueva persona jurídica sino un nuevo órgano de los gobiernos departamentales cuyas auto-

ridades se seleccionan mediante el voto directo del cuerpo electoral, pero en cuyo desempeño disponen de potestades de decisión sobre los recursos previstos en el presupuesto quinquenal, previamente aprobados por la Junta Departamental sobre la base del mensaje del intendente, pero están sujetos a jerarquía institucional.

La innovación institucional de envergadura dispuesta por la ley debe considerarse un primer paso para avanzar en la implementación de un tercer nivel de gobierno y administración, dentro del marco constitucional vigente, en una estructura estatal unitaria.

Potestades disciplinarias

El texto establece que la superintendencia administrativa de los funcionarios que desarrollan sus tareas en el Municipio depende de este, incluso la potestad disciplinaria, pero aclara acertadamente que debe existir una política de recursos humanos de carácter departamental.

Artículo 12. Son atribuciones de los Municipios:

[...]

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.

Este aspecto es relevante desde el ángulo del gobierno departamental; si no fuera así significaría el desmembramiento total. Es imprescindible que en esta como en otras políticas exista una perspectiva global que establezca el curso de acción a seguir y que además tenga la capacidad de implementación departamental para su utilización eficaz y eficiente.

También es un aspecto relevante desde el ángulo de los funcionarios, porque si no existiera una política departamental se truncarían las posibilidades de carrera funcional: el que

entrara en un pequeño municipio no podría jamás tener oportunidad de ascender, salvo por muerte o jubilación de los superiores.

Es además imprescindible la vigencia departamental del Estatuto del funcionario, reglas de relacionamiento, normas disciplinarias, sistemas de ascensos, vacantes, sanciones, etcétera.

En este sentido, en la medida en que la persona jurídica es el gobierno departamental, la posibilidad de contratar, de acordar convenios, eventualmente de solicitar anuencia para destituciones, es potestad exclusiva del intendente.

Todo esto sin perjuicio de que los funcionarios puedan tener asignadas tareas en los municipios.

Naturalmente que la dilucidación específica de estas cuestiones debe quedar en la órbita de la respectiva reglamentación departamental o, tal vez, ser objeto de una normativa nacional.

El alcalde

En el marco del balance colegialidad-ejecutividad, la conducción operativa del Municipio queda en manos del alcalde. El texto aprobado refiere exclusivamente a la actividad administrativa del cuerpo, sin mencionar la eventual necesidad de dilucidar similares potestades en los casos en que localmente se afronte la implementación de proyectos de obras o mantenimiento. De forma subyacente, algo de esto estaría aludido en el numeral 6 del artículo 14, pero la reglamentación departamental deberá especificarlo.

Uno de los aspectos centrales que tal reglamentación deberá resolver es la asignación concreta de tareas, bajo responsabilidad de los municipios, de cuadrillas operativas para dar respuesta inmediata a demandas locales, sin perjuicio de los emprendimientos de mayor porte que ejecutarán, tal vez, cuadrillas especializadas o que se concretarán mediante llamados a licitación.

Artículo 14. Son atribuciones del Alcalde:

- 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 este resuelva.

Los concejales

Los concejales, que, como se vio, son electivos pero honorarios, invisten la representación política plural de cada municipio y, en ese carácter, tienen asignado un rol de control político y a la vez de colaboración para la adopción de las decisiones colectivas vinculantes a nivel local.

Además, al igual que el alcalde, gozan de facultad propositiva en el seno del cuerpo y de capacidad de actuar en situaciones de emergencia.

Artículo 15. Son atribuciones de los Concejales:

- 1) Participar en las sesiones del Municipio y emitir su voto a fin de adoptar las deci-

siones 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 este 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.

Materia departamental

A partir de la reforma de 1996, la Constitución faculta a la ley para precisar los contenidos de la materia departamental y de la materia municipal. En uso de esa potestad el texto aprobado establece, para la primera, sin mayores avances, lo prescrito por la Constitución y las leyes, así como los resultados de eventuales acuerdos con el gobierno central.

Artículo 6. 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.

Materia municipal

Sin embargo, el texto aprobado sí avanza concretamente en la delimitación de la materia municipal:

Artículo 7. 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.

Más allá de las especificaciones que las reglamentaciones establecerán, es pertinente mencionar la posibilidad de que el gobierno nacional acuerde con el gobierno departamental respectivo asignar determinados asuntos a determinados municipios, que podrían estar vinculados, por ejemplo, a cuestiones territoriales (tal vez seguimientos ambientales) o a temas sectoriales (tal vez vinculados a desarrollos productivos) o temáticos (tal vez vinculados al patrimonio).

Por otro lado es relevante, conceptualmente hablando, que se identifique explícitamente la posibilidad de que se generen formas asociativas entre municipios de un mismo departamento (numeral 4) y de más de un departamento (numeral 5).

Estas posibilidades tal vez permitan intercambiar experiencias de gestión (buenas y malas), fortalecer la interlocución con las estructuras centrales, mejorar la eficiencia operativa de las obras en el territorio, tal vez coordinar el uso compartido de equipos de mayor porte.

En realidad el fenómeno del asociacionismo municipal es más amplio y constituye todo un campo a desarrollar. Es una metodología en ex-

pansión en el mundo, genera posibilidades de construcción de redes nacionales e internacionales que potencian el desempeño local por la circulación horizontal de la información y de las experiencias, y mejora la capacidad de interlocución ante las estructuras centrales.

Desde otro ángulo es interesante mencionar que el texto, al establecer varias posibilidades de adjudicar competencias específicas a los municipios que se irían incorporando a la materia municipal, genera un camino de gradualidad que probablemente permitirá acompasar la asunción de tareas con la generación de capacidades locales, en un proceso de retroalimentación.

Denominación de las intendencias

A partir de la vigencia de esta ley será necesario regularizar el nombre de la intendencia, que, por lo expuesto, no debe contener el término *municipal*, ya que este alude a competencias de los gobiernos locales, no de los departamentales, y mantenerlo implicaría introducir ambigüedades innecesarias.

En la reforma constitucional de 1996 se modificaron varios artículos que afectan a los gobiernos departamentales, en particular referidos a dos aspectos que interesa señalar a los efectos de esta iniciativa.

En el artículo 262 se elimina la calificación de *municipal* para el intendente, lo que es congruente con que este tendría la función ejecutiva y administrativa en materia departamental, y los municipios (a partir de esta ley) tendrían competencia en materia municipal.

Se encomienda a la ley delimitar la *materia departamental* y la *materia municipal*, asunto que aborda el texto analizado. Por lo que a partir de su aprobación el avance en la delimitación de contenidos quedó firme y hace flagrantemente incongruente el mantenimiento del término *municipal* para las intendencias.

Capítulo V: Responsabilidad y controles

El texto aprobado dispone varios mecanismos de responsabilización pública de los gobernantes municipales.

Juicio político

En primer lugar, se establece: «Artículo 18 [inciso 2]. Será de aplicación lo dispuesto en el artículo 296 de la 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.

Artículo 93. [...] por violación de la Constitución u otros delitos graves, [...].

Este itinerario es de complejo recorrido, no sería operativo para ordenar la gestión, más bien podría inducir a sensación de impunidad en el manejo desaprensivo de los recursos públicos de los municipios (riesgo importante en el diseño de esta experiencia), ya que acusados

ante el Senado, de no obtener dos tercios de votos, el resultado político es su fortalecimiento, no su sanción.

Adicionalmente, la extensión del mecanismo de juicio político a los miembros de los municipios recoge objeciones. Ya que la propia Constitución no incluyó a los integrantes de las juntas locales en la lista taxativa del artículo 296, no parece correcto incluirlos por vía legal.

Rendición de cuentas

El texto aprobado establece la obligación de presentar anualmente una rendición de cuentas al gobierno departamental, esto es, a la Intendencia, presuntamente para ser incluida en el mensaje que esta debe remitir a la Junta Departamental para su control, que implica su difusión pública y, por tanto, su debate público.

Además, esta rendición de cuentas debe incluir, si correspondiere, los detalles de la ejecución de fondos de origen nacional.

Artículo 13. Son cometidos de los Municipios:
[...]

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.

Este puede constituirse en un mecanismo adecuado para atenuar los riesgos de manejo desaprensivo de los recursos públicos locales, especialmente si en las reglamentaciones (nacional y departamental) el incumplimiento de su presentación o la constatación de hechos irregulares generan consecuencias concretas.

Naturalmente que todo lo relacionado con las rendiciones de cuentas de los recursos públicos se rige por lo establecido en el TOCAF y responsabiliza a los ejecutores respectivos.

Audiencia pública

El texto establece un mecanismo que podría ser muy potente para el control de las actuaciones municipales: la audiencia pública:

Artículo 13. Son cometidos de los Municipios:

[...]

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.

Adecuadamente reglamentadas, las audiencias públicas implican la presentación ante los vecinos de las luces y las sombras de la gestión.

La generación de este ámbito en el que tanto la oposición como los pobladores pueden capitalizar una de las principales ventajas de los *gobiernos de cercanías* —el conocimiento directo de la gestión—, así como tener incentivos para su involucramiento por el interés directo y personal de las consecuencias de aquella, es una herramienta a desarrollar que

probablemente permita fortalecer actitudes colaborativas entre gobiernos departamental y municipal.

Tal vez sean necesarias más de una audiencia pública por año, probablemente un mínimo de tres, en mi percepción, para poder presentar en la primera el proyecto de presupuesto local, en la segunda presentar el presupuesto efectivamente aprobado por la Junta Departamental en calidad de programa específico y en la tercera dar cuenta de la ejecución (o no) de lo previsto en el presupuesto municipal.

Controles

Los controles establecidos para la gestión municipal tienen varios niveles, a saber: intramunicipales, Intendencia, Junta Departamental y Tribunal de Cuentas.

Intramunicipales

En este punto se dispone a texto expreso que una de las atribuciones de los concejales es el control de la gestión del alcalde; se presume sea tanto sobre el adecuado cumplimiento de las directivas políticas decididas por el colectivo del cuerpo en uso de sus facultades como sobre el cumplimiento de las normas generales (departamentales y nacionales) referidas al uso de los recursos (de todos los tipos de recursos).

Artículo 15. Son atribuciones de los Concejales:

[...]

2) Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde.

Ejecutivo departamental

Por otro lado, el intendente deberá controlar el adecuado cumplimiento de las normas, vigilar el manejo de los recursos, constatar la implementación de las políticas departamentales decididas tanto en las rendiciones de cuentas como mediante otros mecanismos que la reglamentación deberá especificar.

Junta Departamental

El texto incluye de manera específica que la intervención de la Junta Departamental será del mismo tenor que la actuación del intendente; de hecho los municipios, desde este ángulo, son parte del ejecutivo departamental con un proceso de selección personal mediante las elecciones.

Artículo 18. La Junta Departamental tendrá sobre los Municipios los mismos controles que ejerce sobre la Intendencia Municipal.

Además de la necesidad de fortalecimiento mencionada y del riesgo de deserción de los cuadros políticos con más experiencia y capacidad de articulación tentados por la tarea de conducción municipal, debe registrarse la necesidad de construir capacidades adicionales de las juntas departamentales que permitan un seguimiento eficiente y efectivo del ejecutivo departamental y del tercer nivel de gobierno y administración, a cargo de múltiples actores.

Tribunal de Cuentas

Finalmente, todo el manejo de los recursos financieros deberá tener intervención del Tribunal de Cuentas, referida a su legalidad y ajuste a las normas vigentes, en un proceso similar al actual.

A estos efectos, con la incorporación de las nuevas tecnologías son posibles las intervenciones digitales, sin perjuicio de la designación de delegados regionales del Tribunal que permitan otorgar transparencia y observancia de la normativa legal a nivel municipal.

Resulta ilustrativo, en mi percepción, transcribir parte de la respuesta de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) al Congreso de Intendentes ante una consulta sobre las posibilidades de control en el manejo de los recursos públicos por los municipios.

La adecuada articulación de las normas del TOCAF, en particular, constituye la garan-

tía para ello. De dicho cuerpo normativo puede a estos efectos anotarse:

Artículo 7: oficinas, dependencias o personas que recauden fondos de cualquier naturaleza informarán a la Contaduría General de la Intendencia en el tiempo y forma que esta determine, acerca del monto y concepto de sus recaudaciones y acompañará a la información el duplicado de las boletas de depósitos efectuados.

Artículo 15: no podrán comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones sin que exista crédito disponible.

Artículo 16: los créditos no podrán destinarse a finalidad u objeto que no sean los enunciados en la asignación respectiva.

Artículo 17: no podrán comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones, cuyo monto exceda el límite de la asignación anual.

Artículo 21: no podrá liquidarse suma alguna que no corresponda a compromisos contraídos en la forma que determinan los artículos 13 a 20.

Artículo 32: el funcionario que comprometa cualquier erogación sin estar autorizado para ello será responsable de su pago.

Artículo 70: la autoridad superior del organismo público dispondrá del uso de los bienes inmuebles de su jurisdicción para el funcionamiento de los servicios a su cargo.

Artículo 75: la tesorería general del Gobierno Departamental cumple la misma función, en la jurisdicción correspondiente, que la Tesorería General de la Nación como la caja central para el movimiento de fondos y el cumplimiento de las órdenes de pago que reciba.

Le corresponde además, sin perjuicio de otras funciones que se le adjudiquen por vía reglamentaria, custodiar los fondos, títulos o valores que tenga a su cargo. En particular, le queda prohibido recibir ingresos, realizar pagos u operar egresos cuya documentación no haya sido previamente intervenida por los órganos de control interno y externo en los casos en que la Constitución de la República o la ley hayan instituido ese último control.

Artículo 90: a la Contaduría Central de la Intendencia le corresponderá:

- 1) participar en el arqueo de las existencias de fondos y valores de la tesorería respectiva;
- 2) conciliar los saldos de las cuentas bancarias con los estados remitidos por los bancos;
- 3) informar previamente en los actos que generen compromisos con respecto a la disponibilidad del crédito para el objeto del gasto y su monto, sin cuya constancia carecerán de validez;
- 4) verificar el cumplimiento de las normas vigentes para los compromisos, liquidaciones y pagos;
- 5) verificar las liquidaciones de los gastos e inversiones;
- 6) verificar las cuentas que presenten los obligados a rendirlas;
- 7) documentar en todos los casos su oposición a los actos de los ordenadores de los gastos o pagos que consideren irregulares o en los que no se hubiesen cumplido los requisitos legales.

Artículo 91: la Contaduría General del Gobierno Departamental ejercerá los mismos cometidos asignados a la Contaduría General de la Nación, con excepción de los señalados en los numerales 2, 5 y 6 del artículo 89.

Artículo 99: es obligatorio permitir las inspecciones o verificaciones que decidan realizar la contaduría central de la Intendencia, la Auditoría Interna de la Nación o el Tribunal de Cuentas, para lo que deberán tener permanentemente a disposición los registros y la documentación, facilitar la gestión de los funcionarios o empleados y proporcionar la información que les fuere requerida.

El no cumplimiento de las obligaciones establecidas precedentes, en lo que refie-

re al Tribunal de Cuentas, hará incurrir al funcionario omiso en responsabilidad administrativa conforme a lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la ley n.º 16736, de 5 de enero de 1996, y 572, 573 y 575 a 580 de la ley n.º 15903, de 10 de noviembre de 1987 (artículos 119 a 127 de dicho Texto Ordenado), sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran corresponder.

En los casos en que se verifique la comisión de actos de obstrucción, cometidos por los jefes o funcionarios responsables del manejo de documentación o información cuyo conocimiento resulte imprescindible para el cumplimiento de los cometidos de fiscalización o de vigilancia por parte del Tribunal de Cuentas, el mismo, previa vista por el término de diez días hábiles conferida al funcionario de que se trate a efectos de la presentación de los descargos que puedan corresponder, podrá formular denuncia circunstanciada ante la Junta Departamental respectiva o el Poder Judicial, según corresponda.

Artículo 124: cuando como consecuencia de la responsabilidad financiero-contable emergente de la resolución administrativa (artículo 129), surgiere un perjuicio para el patrimonio estatal, podrá caber la presunción de la responsabilidad civil del infractor.

Cuando se presuma la existencia de delito, el jerarca respectivo, sin perjuicio de disponer de inmediato la investigación o sumario correspondiente, formulará sin demora las denuncias judiciales pertinentes con remisión de todos los antecedentes de que disponga.

En tales casos la Administración podrá solicitar la adopción de medidas cautelares que correspondan para asegurar el resarcimiento o la indemnización al patrimonio estatal.

Capítulo VI: Los municipios y los vecinos

Participación social

Si bien, como se dijo al comienzo, este texto se concentra en la creación de un tercer nivel de gobierno y administración que denomina municipios, y en la representación político-partidaria, menciona la cuestión de la participación social local y establece algunos mecanismos en esa dirección.

En primer lugar, en términos programáticos, establece: «Artículo 5. Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local». Asunto que refuerza al disponer: «Artículo 13. Son cometidos de los Municipios: [...] 17) Crear ámbitos de participación social».

Audiencias públicas

Las audiencias públicas referidas a la gestión municipal establecidas en el artículo 13, numeral 19, constituyen un ámbito concreto de participación social que al tener un régimen (mínimo) anual (que en mi percepción deberían ser llevadas a tres por la reglamentación departamental) permitirían la incidencia direc-

ta de la población en los planes, programas y proyectos de nivel local, incluso de nivel departamental en la cuota parte que la afecten.

Las audiencias públicas tendrían la ventaja de involucrar (o generar ámbitos en los que podrían involucrarse) a toda la población residente, no solamente a los ciudadanos mayores de 18 años.

El desafío en este punto está referido a la adecuada reglamentación, a los efectos de que no sean meras puestas en escena sino instancias amigables de sustantiva articulación gobierno-vecinos que permitan mejorar la transparencia de las decisiones, de las restricciones y de la gestión en su conjunto.

Iniciativas para creación de municipios

Una instancia diferente de participación social prevista en el texto aprobado refiere a la capacidad de iniciativa popular, incluida la de constituirse en municipio, que es el itinerario prescrito para posibilitar que estos órganos existan en poblaciones de menos de 2.000 habitantes.

Artículo 16. 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.

La iniciativa popular es un mecanismo de utilización esporádica, ya que requiere niveles de movilización y organización significativos, pero, por eso mismo, cuando se concreta es la traducción de inquietudes sentidas por la población afectada.

La posibilidad concreta de su ejercicio a nivel municipal probablemente contribuya al desarrollo de una ciudadanía social y, por qué no, política que permita separar la paja del trigo, esto es, minimizar el riesgo de utilización como mero recurso político-partidario de presión y jerarquizar su utilización para sintonizar y canalizar las inquietudes de la población.

Será necesaria una reglamentación específica que resuelva varias cuestiones operativas, por ejemplo ante qué órgano se presentarían las firmas y cómo sería el procedimiento de validación; y se requeriría el pronunciamiento ciudadano de todos los inscriptos en un municipio para dar curso a la división en dos jurisdicciones.

Iniciativas de nivel municipal

Complementariamente con lo anterior, el texto establece la posibilidad de iniciativa municipal, también por el 15% de los inscriptos, a lo que curiosamente agrega que pasados sesenta días esta podrá presentarse ante la Junta Departamental.

El pasaje, que parte de la presunción de que todas las iniciativas refieran a temas en los que la Junta Departamental tenga injerencia,

no parece adecuado. Podrían generarse iniciativas cuyo tema específico fueran cuestiones de otro carácter, atinentes a la Intendencia, a la estructura central, a las políticas de carácter departamental o incluso a competencias de otros niveles de gobierno con los que, por disposición constitucional, el relacionamiento debe procesarse por medio del intendente, que es el representante legítimo del gobierno departamental, según disposición constitucional.

Artículo 5

(Inciso 3) Con el porcentaje establecido en el artículo 16 de la presente ley podrá entablarse el derecho de iniciativa ante el Municipio, en caso de que estos ámbitos no sean establecidos. Pasados sesenta días sin que este se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de esta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria.

Estandarización *versus* particularismos

A medio camino entre declaración programática y habilitación de mecanismos concretos, el texto dispone: «Artículo 5. Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia».

En términos de diseño de una política pública, esta disposición presenta algunas dificultades conceptuales.

Por un lado, parece adecuado, por lo ya expuesto en este trabajo, que se impulsen mecanismos de participación social en el tercer nivel de gobierno en los que seguramente serían más productivos.

Sin embargo, este curso de acción debiera implicar criterios uniformes para todo el territorio

nacional, para todos los departamentos y para todos los municipios, principio que es relevante en este texto cuando dispone desde el comienzo la prescriptividad de la existencia de municipios intentando reducir espacios de libre arbitrio de actores departamentales de vocación centralista.

Por ello, tal vez en la reglamentación nacional, debieran establecerse de manera más específica los criterios de creación de ámbitos de participación social, para que su desarrollo tenga una coherencia nacional a partir de la percepción de que se está implementando una política de largo aliento para todo el país.

Capítulo VII: La cuestión financiera

Recursos

La cuestión de los recursos, de todos los tipos de recursos (humanos, materiales, financieros, temporales e institucionales) necesarios para efectivizar el funcionamiento de los municipios es naturalmente central, y es imprescindible analizar detenidamente y decidir, en cada nivel de gobierno, sobre el punto.

De no hacerlo en tiempo y forma, todo quedará en una generosa manifestación de deseos líricamente expresados.

Es necesario, sin embargo, precisar con absoluta contundencia que los recursos de los municipios no están vinculados a la recaudación recibida en su jurisdicción, sino a las definiciones departamentales, a la perspectiva global de los recursos, a las necesidades o intenciones de desarrollo, así como a la presentación de proyectos de gestión que sustenten las demandas de fondos adicionales.

No obstante puede resultar de utilidad un recorrido panorámico de las posibilidades de obtención de recursos de los gobiernos departamentales (muchas de las cuales están pendientes de desarrollo) para reorientarlos hacia el nivel municipal.

En términos genéricos, el texto aprobado establece, como no puede ser de otra manera si se está refiriendo al tercer nivel de gobierno de cada departamento: «Artículo 20. El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que estos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental».

Dispone con claridad, lo que es relevante para la conservación de la unidad departamental así como para el fortalecimiento de las potestades del intendente y del gobierno departamental en su conjunto, que tales asignaciones se encuadrarán en el presupuesto quinquenal y, eventualmente, en las modificaciones.

Estas disposiciones implican la necesidad de identificar las imputaciones presupuestales por jurisdicción municipal, esto es, requerirán la elaboración de presupuestos municipales insertos en el departamental.

Como consecuencia, emerge la identificación de las modificaciones de toda la estructura central, de todas las direcciones generales de cada departamento, fortaleciéndolas para que puedan afrontar los nuevos y complejos desafíos,

y seguramente variando el perfil de sus propios cuadros funcionales y de las lógicas decisionales y operativas.

Adicionalmente, la cesión de recursos humanos y materiales deberá encuadrarse en el diseño de políticas departamentales comunes a todos los municipios, de forma que no se afecten la carrera funcional, los criterios de manejo de los sistemas operativos de gestión, las aplicaciones tecnológicas, la adquisición de insumos, el manejo energético, entre otros puntos relevantes a laudar.

Recursos financieros

La cuestión de los recursos financieros es vital para que los municipios funcionen y efectivamente reformulen la institucionalidad en el Uruguay, o queden en la historia de las experiencias llenas de las mejores intenciones pero frustradas.

El desafío conceptual que implica impulsar la creación de gobiernos locales debe necesariamente acompañarse de resolver el desafío de la provisión de financiamiento adecuado. A la hora de repensar la legislación de los gobiernos locales, este es un tema de ineludible consideración, so pena de que las mejores disposiciones aprobadas en otras dimensiones no sean de recibo en su aplicación concreta.

Pero también el suministro de suficientes recursos materiales que les permitan construir una nueva forma de gestión gubernamental más cerca de los vecinos, de manera que estos puedan incidir en la implementación de las políticas públicas que los afectan, sin esperar la instancia electoral.

En esta dimensión se identifica claramente una fuerte tensión conceptual y de gestión que parece necesario comentar inicialmente.

Con la creación de un tercer nivel de gobierno se repite el mismo dilema que entre el gobierno central y los gobiernos departamentales: ¿cuáles son los recursos autónomos

de cada uno y cómo se deben ejecutar los recursos de origen nacional que van a los departamentos?

En este caso el dilema se puede expresar, dicotómicamente, de la siguiente manera: *¿todo el intendente o nada el intendente?*

En un extremo, si las decisiones sobre la utilización de todos los recursos son potestad del intendente, no es posible ningún tipo de descentralización y estrictamente no pueden existir gobiernos locales.

En el otro extremo, si las decisiones sobre el uso de los recursos se toman a nivel local, la figura del intendente sería meramente formal, no sería posible la construcción de una perspectiva global sobre la actividad estatal en el departamento y, más aún, sería imposible el diseño de políticas redistributivas a favor de las zonas más atrasadas o de los sectores más necesitados, con el resultado de una fragmentación departamental.

Razonando por el absurdo, el intendente quedaría con la responsabilidad de afrontar la estructura central ineludible (por ejemplo administración, hacienda, arquitectura, planificación territorial, tránsito) y a la vez ante un escenario de fragmentación departamental de muy difícil manejo.

Desde otro ángulo, ello implicaría que las jurisdicciones locales más ricas se distanciaran cada vez más de las zonas más pobres, y por otro lado el respectivo gobierno departamental tendría muy limitadas sus posibilidades de cambiar la orientación de la gestión, de implementar políticas de desarrollo productivo y en general de impulsar políticas redistributivas que buscaran la equidad y la justicia social.

Encontrar el adecuado balance entre políticas globales y decisiones locales es el nudo gordiano de la cuestión de la descentralización política, lograr un fortalecimiento del centro que permita la perspectiva y la conducción departamental y simultáneamente alcanzar la autonomía local que permita la cercanía del

gobierno con la gente para mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la gestión.

En mi percepción, surge con fuerza la necesidad de debatir sobre el punto y clarificar con la mayor precisión el tema de los recursos financieros locales, de manera que los municipios tengan poder de decisión sobre fondos propios y simultáneamente el gobierno tenga poder de decisión sobre fondos departamentales que permitan desarrollar una gestión efectiva.

El instrumento por excelencia para estos fines debiera ser la construcción de indicadores de distribución de los recursos (tomando en cuenta, entre otros aspectos, población, necesidades básicas insatisfechas, caminería, vivienda, potencialidades de desarrollo que requieran inversiones específicas) que permitieran aventar el riesgo de sesgos prebendarios en tal tarea.

Asimismo serán necesarios indicadores de redistribución para resolver la utilización de los recursos que los municipios menos eficientes no lleguen a ejecutar o que surjan por situaciones de emergencia.

Complementariamente, sería de suma utilidad la construcción de indicadores de mejora de gestión que generaran recursos adicionales de libre disposición para los municipios, del tipo de calidad de la atención al público, disminución de los índices de morosidad, disminución de las licencias médicas endémicas, u otros de similar tenor.

La creación de los municipios no implica necesariamente aumento del gasto (que viene por otro lado) sino redistribuir la capacidad de decisión sobre este.

El desafío está en lograr un adecuado balance entre la competencia departamental y la local que genere incentivos al gobierno departamental para la concreta instalación de los municipios, así como al involucramiento de los vecinos en la gestión mediante la adopción de decisiones de gobierno a nivel local.

Si este objetivo central es alcanzado, el ámbito de gobierno departamental y el ámbito local podrán funcionar complementariamente profundizando el sistema democrático del país.

Es muy importante señalar que no está planteada la autonomía fiscal municipal, esto es, que no se generan facultades de imposición tributaria, ni de fijación de tasas, tarifas o precios por los municipios que se crean.

La creación de un tercer nivel de gobierno y administración en este contexto no tiene el riesgo de escenarios tipo *guerra de patentes* dentro de cada departamento.

Por otro lado, debe identificarse el riesgo de que los municipios se visualicen mutuamente como competidores entre sí por recursos o por radicación de inversiones en escenarios *ganador-perdedor* en los que lo que uno obtiene va en desmedro de los demás, en vez de identificar la potencialidad de construir escenarios *ganador-ganador* que propicien enfoques cooperativos entre ellos mediante formas asociativas e intercambio de experiencias y capacidades que potencien el rol articulador y de cercanía con la población.

De origen departamental

El numeral 1 del artículo 19 menciona la posibilidad de que los respectivos gobiernos departamentales destinen fondos específicos para financiar la gestión de sus municipios. Esta disposición está dentro del marco normativo vigente; en el ejercicio de la autonomía, cada presupuesto departamental distribuye los recursos según el respectivo plan de gobierno.

Pero en realidad, recorriendo solamente este camino no se asegura el funcionamiento de los municipios que existieran o que debieran crearse. Más bien esto podría ser visto por diversos gobiernos departamentales como una forma de injerencia central en su gestión; de hecho se estarían creando prescriptivamente instancias extras de funcionamiento sin fuentes de recursos adicionales. De alguna manera podría leerse que se los está obligando a aumentar el gasto.

Artículo 19. La gestión de los Municipios se financiará:

1) Con los fondos que les destinen los Gobiernos Departamentales.

Sin embargo, es una dimensión (la asignación de recursos por el gobierno departamental) que debe estar en el financiamiento municipal.

En este sentido, parece de interés reflexionar sobre los parámetros de asignación de recursos formulando algunas interrogantes al respecto: ¿estarían vinculados a la recaudación local?, ¿estarían determinados por la presentación de proyectos de interés local?, ¿debería incidir el color político de los alcaldes electos?, ¿incidiría la situación socioeconómica de la población? En definitiva, los recursos, en el marco de restricciones que siempre existen, ¿se van a distribuir a libre arbitrio del respectivo intendente o se podrían inducir y generar incentivos para utilizar indicadores objetivos previamente acordados?

Estos aspectos referidos a los recursos de origen departamental deben establecerse en el presupuesto quinquenal, y en el escenario de gobierno y de gobernabilidad serán resultado de las correlaciones interpartidarias departamentales.

No obstante, tal vez sea posible, vía reglamentación nacional, generar incentivos para la utilización de criterios transparentes al respecto.

Corresponde señalar que los antecedentes de distribución de recursos financieros en el ámbito intradepartamental han estado vinculados a las recaudaciones. Por ejemplo, en el artículo 60.3 de la ley n.º 9515 se establece: «La Intendencia deberá destinar el 70% de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúen».

En las leyes de creación de las juntas locales autónomas y electivas también se vinculan los recursos a la recaudación de cada una de ellas.

Esta lógica es de aplicación compleja, y en los hechos también de cumplimiento laxo, ya que genera restricciones muy fuertes al respectivo gobierno departamental limitando su capacidad de redistribución a favor de las zonas más carenciadas.

Por otro lado, con el actual desarrollo tecnológico que hace posible el pago de facturas en variados puntos del país, también pierde vigencia el razonamiento de que sea una forma de incentivar el interés de la burocracia local para recaudar diligentemente.

Fuentes complementarias de recursos de origen departamental

Sin perjuicio del análisis de las fuentes de recursos financieros históricas de los gobiernos departamentales para mejorar su gestión, tanto en términos de rendimiento (costo-beneficio) como de justicia tributaria (que paguen más los que tienen más) y de tratamiento equitativo (que paguen igual los hechos generadores iguales y que paguen todos los que tengan que pagar), se recorren a continuación algunas fuentes enunciadas como cursos de acción a explorar.

Tesoros locales

La ley n.º 9515 establece:

Artículo 57. Compete a las Juntas Locales, con excepción de las autónomas, dentro de su jurisdicción:

[...]

9) Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad;

Es una fuente de recursos a considerar, sujeta a la reglamentación correspondiente, que fortalecería la generación de proyectos de interés local no financiados por otros medios, y en el marco de una administración transparente generaría incentivos para involucrar a los vecinos en la gestión.

La experiencia inicial del Fondo de Obras de la Zona Balnearia de Canelones, aunque en dictadura, iba en esta dirección, y en las administraciones posteriores se desvirtuó transformándose en un impuesto más, hasta su anulación por el actual gobierno.

Retornos por mayor valor inmobiliario

La nueva Ley de Ordenamiento Territorial, además de instrumentos de los gobiernos departamentales para el ordenamiento del territorio y para la planificación del desarrollo sustentable, crea la figura del retorno por mayor valor inmobiliario que, en mi percepción, implica una fuente de recursos departamentales genuinos y equitativos de gran potencialidad.

Ley n.º 18308. Artículo 46 (Retorno de las valorizaciones). Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será

destinado a un fondo de gestión territorial o bien a la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

En Canelones se está avanzando en esta dirección, existe una reglamentación departamental para una región, que seguramente se irá extendiendo en su aplicación y que podría constituirse en insumo para otras reglamentaciones.

Corresponde señalar su potencialidad, así como identificar la necesidad de mejorar los procesos decisorios, de manera que se lauden de forma transparente pero en términos políticos, recabando el aporte técnico y evitando el riesgo tecnocrático.

En este sentido, es relevante identificar las nuevas fuentes de recursos modernos, que tienen que ver con la capacidad de pago y con la generación de beneficios privados, una parte de los cuales debe verse a favor de la comunidad.

Convenios vecinales

El desarrollo de esta línea de acuerdos directamente con los pobladores, en general referidos a la construcción y el mantenimiento de espacios públicos, es de gran potencialidad tanto para ampliar la capacidad operativa del Municipio como para generar espacios de integración e inclusión social que contribuyen también a que el equipamiento urbano sea mejor cuidado.

Contrapartidas empresariales

La negociación de contrapartidas empresariales es otro curso de acción que amplía las posibilidades de construcción y mantenimiento de espacios y prestaciones públicos, eventualmente de recuperaciones edilicias de locales destinados a políticas sociales y culturales.

Actividades productivas departamentales o municipales

Esta es una línea de reflexión histórica de los gobiernos subnacionales, que tuvo su auge hacia mediados del siglo XX y que devino en carga financiera y no en fuente de recursos no presupuestales. Sin embargo no es posible descartarla a priori, habría que someterla a un profundo examen para analizar su rendimiento potencial y la solución de la distorsión clientelística.

Tasas, tarifas y precios

Los gobiernos departamentales tienen amplia potestad al respecto. Del examen del punto emerge con claridad la necesidad de su revisión a fondo actualizando las disposiciones departamentales, las potestades a la luz de las nuevas normas, la adecuación de las actividades departamental y municipal en el siglo XXI y la actualización de los valores fijados y de los procedimientos operativos.

A título de ejemplo, es posible mencionar, entre otras posibilidades, las habilitaciones comerciales, la generación de proventos por utilización de salas y de bienes muebles, así como la utilización por privados o por otros organismos de los espacios públicos municipales.

De origen nacional

El numeral 2 del artículo 19 refiere a la creación de una fuente de recursos de origen nacional específica para los municipios.

Artículo 19. La gestión de los Municipios se financiará:

[...]

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 man-

tenimiento de la relación entre número de funcionarios y población, en el período inmediatamente anterior.

Es fundamental la existencia de recursos frescos de origen nacional con destino a los municipios para evitar su muerte por inanición.

El mecanismo establecido en el texto aprobado deja en claro que constituirían fondos adicionales a los actualmente destinados a los departamentos, así como la intención de generar indicadores que permitan el conocimiento previo de los montos para de esa manera poder presupuestar su utilización.

Es un tema para la reglamentación nacional, eventualmente para una ley complementaria en el marco de amplios acuerdos interpartidarios que le den sustentabilidad temporal y restrinjan el riesgo de uso prebendario presidencial.

Fuentes complementarias de recursos de origen nacional

Es pertinente identificar las fuentes de recursos extradepartamentales (actuales o potenciales) para mejorar su gestión fortaleciendo los cursos de acción más eficaces al respecto. Como ejemplos de cursos de acción a desarrollar o a explorar es posible mencionar los siguientes:

Convenios con organismos estatales

Esta línea de análisis debe profundizarse a partir de las experiencias de este período, tal vez capitalizando institucionalmente los aprendizajes ya procesados que han implicado resolver recursos financieros, materiales, consumos y ejecución, y que se habilitan en el texto legal mediante convenios que delegan capacidades de ejecución en municipios que deben ir acompañados de recursos financieros adecuados.

Centros cívicos

En la misma dirección, capitalizar los aprendizajes generados en las experiencias de

implementación de centros cívicos que impliquen la interacción simultánea con numerosos efectores de políticas estatales en el territorio, que implican resolver, por ejemplo, acceso a recursos financieros, humanos, insumos, consumos y equipamientos.

Cooperación internacional centralizada

En la misma línea, pero más canalizada vía presentación de proyectos, es una dimensión de trabajo de relacionamiento con la cooperación internacional centralizada que se ha traducido en recursos financieros y equipamientos, con potencial de amplio desarrollo.

En este sentido, es materia pendiente la reformulación de la operativa de la OPP en el tema para generar ámbitos de mayor presencia de los gobiernos departamentales, con capacidad de diseñar políticas de captación y distribución transparente de los recursos así obtenidos.

Cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada también muestra ejemplos a desarrollar, para los cuales es imprescindible el fortalecimiento de las áreas de relacionamiento internacional directo y de las capacidades departamentales y municipales de elaboración y ejecución de proyectos.

En este sentido, se identifica un campo de trabajo que arranca con la explicitación de los roles de los nuevos actores locales con legitimidad electoral y la potenciación de los roles articuladores de los gobiernos departamentales.

Deuda pública departamental

Esa línea de trabajo no se ha concretado; requiere sofisticado diseño, experticia en el manejo de instrumentos financieros y aprobación parlamentaria específica.

Fideicomisos

Está en proceso de implementación una experiencia que habrá que observar detenidamente

para potenciar su utilización, que resulta prometedora.

Fondos del 298

Artículo 298. La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:

1) Sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales estos podrán recaer.

2) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

Se han aplicado históricamente y son de complicado examen; diversos intereses dificultan su transparencia y eventual revisión. Parece una insuficiencia importante que el 75% sea ejecutado por los ministerios y no por los respectivos gobiernos departamentales.

Fondos del 214, texto constitucional:

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: [...]

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 este la comunicará al Poder Legislativo.

En 2005, se aprobó por primera vez, dentro de los plazos constitucionales (31 de julio), una propuesta de la Comisión Sectorial que permitió la presupuestación de los fondos de ese origen, el establecimiento de un porcentaje del total (con un mínimo fijado) por departamento y la inclusión de Montevideo.

El texto aprobado abre una posibilidad adicional para examinar aquel proceso, ya que es-

tablece que deberá considerarse el gasto en políticas sociales de cada departamento a la hora de asignar recursos financieros provenientes del artículo 214 de la Constitución.

Artículo 21. 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.

Capítulo VIII: Desafíos y *deberes* para la implementación

A los efectos de concretar la efectiva implementación de la ley, es preciso mencionar variados deberes para múltiples actores institucionales, individuales y colectivos, de cuyo cumplimiento dependerá, en buena medida, que la figura de los municipios exista en un futuro inmediato.

Aprobadas por el Parlamento dos leyes complementarias, cumplida la actuación del Poder Ejecutivo para determinar los municipios electivos para 2010, aprobada por la Corte Electoral la reglamentación a aplicarse el 9 de mayo, queda pendiente que cada gobierno departamental apruebe la respectiva reglamentación.

El Poder Ejecutivo nacional debiera aprobar, con formato de decreto presidencial, una reglamentación de carácter nacional que establezca los criterios generales de funcionamiento para todos los departamentos y municipios.

Los partidos políticos deberán seleccionar sus candidatos a cada uno de los cargos a cubrir, sin perjuicio de incidir en cada uno de los temas mencionados.

En esta perspectiva cobra mayor relevancia el factor tiempo, que es realmente escaso, para lograr la producción compleja de múltiples

actores que se requiere para una implementación prolija.

Examinaremos a continuación los principales productos decisorios que deben estar a la brevedad para concretar la implementación de municipios electivos en el país.

Leyes complementarias

El primer texto legal fue aprobado en el Senado sin modificaciones respecto a lo recibido de Diputados a los efectos de que saliera la ley, que finalmente tuvo el n.º 18567, con el compromiso entre los principales partidos de tramitar una ley complementaria antes del fin de la legislatura que corrigiera algunos aspectos de aquella.

Inicialmente el punto identificado era la modificación del artículo 23 (ya comentado en este trabajo), que establecía el pasaje automático de todas las juntas locales integradas, cualquiera fuese el tamaño de su población, introduciendo un piso de 2.000 habitantes para que operara.

Posteriormente se identificaron algunos otros puntos a resolver para viabilizar el comienzo

del proceso de descentralización, lo que llevó a que la agenda de tramitación de la ley complementaria tuviera el siguiente temario:

1. Modificar el artículo 23 atenuando el pasaje masivo a municipios de todas las juntas locales integradas, estableciendo un piso de 2.000 habitantes, de forma de aplicar el concepto de gradualidad mencionado como uno de los principios cardinales de la nueva normativa. Esta modificación permitiría realizar la experiencia innovadora en localidades con una cierta masa crítica de población y de estructuras municipales, sin arriesgar la frustración del instrumento por intentar aplicarlo en localidades con muy poca población.
2. Encomendar expresamente a la Corte Electoral el conocimiento y control de las elecciones municipales, ya que si bien esta competencia surge con claridad de las disposiciones constitucionales al respecto, la información que llega del cuerpo es en el sentido de requerir la mención expresa.
3. Modificar el régimen de suplencia del alcalde, de manera que el mecanismo a aplicar sea claramente identificable por los actores y por la ciudadanía. Se propone que sea un régimen igual al del intendente, con licencia formal, acta notarial de transmisión de mando y convocatoria al suplente correspondiente para ocupar la banca y el cargo.
4. Establecer a texto expreso que la nómina de municipios aprobada por cada gobierno departamental debe ser publicada en el *Diario Oficial* como mecanismo de difusión pública fehaciente, sin perjuicio de otras vías de difusión decididas en cada lugar, o de comunicaciones directas a los organismos que corresponda, tales como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, partidos políticos.
5. Facultar expresamente para mayo de 2010 a cada gobierno departamental a transformar en municipios a juntas locales con menos de 2.000 habitantes o a instalarlos

en localidades de similar población, si actualmente no las hubiera.

En la segunda quincena de noviembre y en la primera de diciembre de 2009 surgieron opiniones de numerosos intendentes, expresadas en los seminarios realizados en Canelones y en Montevideo y en el seno del Congreso de Intendentes, que transmitieron la necesidad de introducir los siguientes puntos a la eventual ley complementaria:

1. Establecer que las listas de candidatos a concejales irían en hojas de votación separadas de las listas a intendente y a integrantes de la Junta Departamental.
2. Permitir explícitamente la acumulación por sublema, o al menos no prohibirla.
3. Establecer que la jurisdicción de los municipios comprenderá las respectivas áreas urbanas, suburbanas y rurales de influencia de la localidad sede.
4. Establecer que las juntas locales actuales que no pasaran a ser municipios electivos seguirían existiendo como tales.
5. Analizar la posibilidad de cruzar el voto entre lemas.
6. Prorrogar el plazo del 11 de enero como fecha de vencimiento para la presentación por cada gobierno departamental de la lista de municipios en 2010.

En el contexto de las fiestas de fin de año, de fin de la legislatura y de vacilaciones sobre la conveniencia de concretar la creación efectiva de un tercer nivel de gobierno y de administración, fueron pasando las semanas sin resoluciones de ningún tipo.

Es imprescindible señalar que muchas de las objeciones, dudas y vacilaciones provenían de la fuerza política de gobierno, incluso del seno mismo del gobierno electo, a las que se sumaban las manifestaciones de actores de los otros partidos políticos.

No obstante, a comienzos de febrero de 2010, en los días finales de la legislatura, se aprobó

una ley complementaria que recogió algunos de los puntos mencionados.

Concretamente, se contemplaron en el texto de la norma —que una vez promulgada recibió el n.º 18644— los puntos 1, 2, 6, 7 y 11.

No se contemplaron los puntos 3, 4 y 5: modificar el régimen de suplencia del alcalde, disponer la publicación en el *Diario Oficial* de la lista de municipios y manifestar a texto expreso la facultad de iniciativa de creación de municipios en localidades menores en 2010.

No se incluyeron en la ley complementaria resoluciones sobre los puntos 8 y 9, ni sobre el punto 10, si bien el tema estuvo en las deliberaciones del Parlamento y en manifestaciones de ministros de la Corte Electoral. Finalmente se resolvió utilizar un solo sobre de votación y por tanto impedir el cruce entre lemas.

El plazo de vencimiento fue corrido para el 15 de febrero, aunque la promulgación de la norma se produjo el 12, lo que dejó muy poco margen de concreción efectiva; además se introdujo un plazo para similar facultad referido a los municipios a crearse para las elecciones de 2015.

También se incorporó el requisito de radicación en la jurisdicción del Municipio para los candidatos a concejales.

Decreto I de cada departamento: nómina y jurisdicciones de municipios

Según lo establecido en el artículo 2 de la ley n.º 18567, cada intendente podía proponer a la Junta Departamental la nómina de localidades del departamento que pasarían a constituirse en municipios y sus respectivos límites territoriales.

Los gobiernos departamentales podían dar cumplimiento al procedimiento previsto (con el nuevo plazo fijado por la ley n.º 18644) hasta el 15 de febrero de 2010 (lunes de Carnaval) a los efectos de su aplicación en mayo de 2010.

En el caso de las localidades en las que no hubiera junta local, parecería en principio que la jurisdicción territorial se limitaría al área urbana y suburbana, de acuerdo con la sintaxis del artículo 1 de la ley, aunque cuando se remite a distritos electorales a los efectos de la selección de autoridades estos comprenden también las zonas rurales.

En el caso de las juntas locales autónomas y electivas, el artículo 22 preserva a texto expreso la jurisdicción territorial establecida en la ley de creación, que incluye áreas urbanas, suburbanas y áreas rurales de influencia.

En los casos en que juntas locales actuales se transformaran en municipios en 2010, a los efectos de respetar la institucionalidad preexistente parece razonable considerar que la jurisdicción territorial se mantiene, incluyendo las áreas rurales de influencia, tal como rige en la actualidad, atendiendo a lo que la respectiva norma de creación oportunamente estableció.

De lo contrario, el mensaje público sería incongruente: se avanzaría en términos políticos y se retrocedería en términos territoriales.

La lógica de creación de juntas locales se rigió históricamente por la similitud entre las jurisdicciones locales y las secciones judiciales. En la mayoría de los casos las normas refieren explícitamente al punto, y en otros (artículo 58 de la ley n.º 9515) refieren a donde funcionarían consejos de administración cuya competencia territorial coincidía con las secciones judiciales.

Otro aspecto a considerar en la confección de la nómina de municipios por cada gobierno departamental era si existía la posibilidad de fraccionar el territorio de las actuales juntas locales para crear municipios electivos en mayo de 2010.

En mi percepción, del análisis del diseño que desarrolla la norma en su conjunto se desprende que la posibilidad de transformación en municipios refiere exclusivamente a la jurisdicción territorial vigente de cada junta local.

Las eventuales modificaciones a esta jurisdicción debieran ser procesadas en la próxima legislatura por cada gobierno departamental y aplicarse a partir de mayo de 2015.

Con relación a la existencia de municipios en las capitales departamentales, la iniciativa privativa del intendente es aplicable en la medida en que se incluya en la elaboración del decreto I (lista de municipios para 2010), tal como aconteció en los casos de Canelones, Maldonado y, con características específicas, Montevideo.

Finalmente, vencido el plazo del 15 de febrero, se constató que 16 departamentos hicieron uso de la facultad establecida en la ley y aprobaron un decreto departamental con la lista de municipios con vigencia para 2010.

Tres departamentos no ejercieron la facultad establecida: Soriano por voluntad explícita del intendente de no ejercer la iniciativa, y Colonia y Lavalleja por no haber sido tratada en la Junta Departamental la iniciativa recibida del intendente.

El análisis de los decretos efectuado por el Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto por el artículo 25 de la ley n.º 18567 detectó que en algunos casos los decretos aprobados omitían algunos datos relevantes, tales como los distritos electorales que correspondían a cada municipio o la delimitación territorial de las respectivas jurisdicciones.

Reglamentación nacional

Algunos aspectos vinculados a la implementación de la ley debieran ser resueltos por norma de carácter nacional para ser congruentes con lo dispuesto en la propia ley en el sentido de propender a un régimen único para todo el país.

Algunos de los temas a resolver por la reglamentación nacional serían, en mi percepción, los siguientes:

- ▶ Fecha de asunción: si bien es razonable deducir que siendo las elecciones municipales el mismo día que las de intendente y ediles departamentales las autoridades locales deban asumir el mismo día que el intendente o en fecha muy próxima, debido a variaciones de coordinación operativa para permitir la presencia de las autoridades departamentales en cada una de las ceremonias, tal dato no queda establecido en el texto legal. Una de las posibilidades sería disponerlo vía decreto presidencial reglamentario.
- ▶ Fondo de incentivo: este instrumento está creado —o es anunciada su creación— por la ley n.º 18567 (artículo 19, numeral 2), pero faltan su efectiva inclusión en el presupuesto nacional y más precisamente la decisión sobre monto total, procedencia de recursos, criterios de distribución entre los municipios (por ejemplo, por medio de indicadores objetivos) y demás detalles de funcionamiento, vía reglamentaria.
- ▶ Convenios gobierno nacional - gobierno departamental - municipios: la ley establece la posibilidad de que los municipios se involucren en la gestión de políticas nacionales dentro de su jurisdicción (artículo 13, numerales 14 y 16), pero la reglamentación nacional deberá establecer los criterios generales que regirán los convenios celebrados con estos objetivos entre los niveles nacional, departamental y municipal.
- ▶ Juntas locales: sería preciso clarificar la situación de las juntas locales existentes que por alguna razón (dimensión de la población o no estar integradas) no se transformaran en municipios en mayo de 2010. ¿Dejarían de existir, a partir de lo establecido en la disposición transitoria Y, con la vigencia de la ley n.º 18567? Por otro lado, en los casos en que no se crearan municipios en determinadas localidades, ¿el intendente podría tener la iniciativa de crear juntas locales? Esto es, ¿se mantendría un doble régimen para las autoridades locales, por ejemplo electivas mediante los municipios y designadas mediante las juntas locales? Parece

inconveniente que se mantenga una doble normativa sobre autoridades locales, por eso es necesario clarificar el punto. En caso de caer las juntas locales que no fuesen municipios, los intendentes dispondrían, de todas maneras, de la posibilidad de instalar un régimen similar mediante la creación de oficinas delegadas y la designación de comisiones especiales delegadas en el marco del artículo 278 de la Constitución, reglamentando su funcionamiento.

- ▶ Formas asociativas entre municipios de diferentes departamentos: la posibilidad de desarrollar formas asociativas entre municipios de diferentes departamentos está establecida en el artículo 7, numeral 5, de la ley n.º 18567, pero faltaría la reglamentación nacional que fijara criterios generales para tales acuerdos, sin perjuicio de las especificidades que cada uno debiera tener por acuerdo de los departamentos involucrados o de los municipios intervinientes.
- ▶ Ejecución: la ley establece que el colectivo de cada municipio será el ordenador de sus gastos en el marco de lo autorizado en el respectivo presupuesto. Faltaría la reglamentación nacional, de carácter general, que resolviera las cuestiones operativas de procedimientos, por ejemplo para las intervenciones del Tribunal de Cuentas y sus eventuales observaciones. Parece necesario que la reglamentación nacional establezca claramente que los municipios son ordenadores secundarios del gasto, siendo el intendente el único ordenador primario del ejecutivo departamental a los efectos de construir una perspectiva global presupuestal de cada gobierno y evitar descontrol operativo.
- ▶ Audiencias públicas: la ley dispone la celebración de audiencias públicas de rendición de cuentas de la gestión local. La reglamentación nacional debiera establecer los criterios generales que rigieran el instrumento en cada uno de los municipios, sin perjuicio de las disposiciones específicas que la reglamentación departamental pudiera establecer complementándolos.

Reglamentación (y legislación) electoral

Se requiere la reglamentación electoral específica de las elecciones municipales, por lo tanto surge la necesidad de que la Corte Electoral asuma el tema y sus disposiciones sean de público conocimiento con suficiente antelación, a los efectos de que los actores políticos individuales y colectivos se muevan en el marco establecido.

Finalmente el tema se resolvió con la aprobación de las leyes n.º 18644 y n.º 18653.

La primera encomendó a la Corte Electoral asumir competencia del acto de las elecciones municipales y estableció la presentación en hojas separadas de candidatos a cargos departamentales y municipales y la presentación de una hoja de votación por cada municipio.

La segunda laudó el tema de la lista de municipios electivos para 2010, que quedó en 89 en todo el país.

A la luz de estas disposiciones legales adoptadas por mayorías superiores a los dos tercios de cada cámara, la Corte Electoral aprobó la reglamentación electoral con fecha 12 de marzo de 2010.

Decreto II de cada departamento: la reglamentación

En el ámbito de las respectivas autonomías será necesario que cada gobierno departamental (iniciativa del intendente y aprobación por la Junta Departamental) apruebe un decreto con fuerza de ley, en el marco de sus competencias, con la reglamentación de las elecciones municipales.

En este sentido, algunos temas para resolver por la reglamentación departamental serían, en mi percepción, los siguientes:

- ▶ Remuneración de los alcaldes: este tema, que es competencia estrictamente departamental, debería laudarse con claridad

definiendo si los alcaldes serán remunerados, y, en ese caso, qué grado del escalafón funcional les correspondería. En el caso de que fueran remunerados, debiera establecerse si el salario estaría vinculado a la complejidad administrativa de cada municipio, o si todos recibirían igual compensación, independientemente de la estructura administrativa bajo su dependencia. También podría establecerse por ley el carácter de remunerado dejando a cada departamento el monto, pero el punto no figura en el texto aprobado.

- ▶ Jefatura administrativa: sin perjuicio de la conducción municipal a cargo de funcionarios electos, sería necesario precisar el funcionamiento estrictamente burocrático de cada lugar, de forma que se preservara la memoria institucional para trasladarla al siguiente período de gobierno.
 - ▶ Relación con la Junta Departamental: es un punto relevante ya que alude tanto a la capacidad de control del Legislativo departamental referida a la gestión (ahora gestiones) como a la construcción de canales de información adecuados que permitan su mejor desempeño como productora de normas.
 - ▶ Formas asociativas entre municipios: cada departamento deberá regular los mecanismos para impulsar y hacer funcionar formas asociativas entre municipios del mismo departamento como forma de intercambiar experiencias (éxitos y fracasos), de ampliar las capacidades gubernamentales y eventualmente replicar las *buenas prácticas* o evitar las *malas prácticas* de gestión. Estas formas asociativas podrían contribuir a mejorar la capacidad de interacción con las estructuras centrales de la propia Intendencia o del gobierno nacional, así como a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos (materiales y humanos, particularmente) racionalizando y potenciando las actividades operativas municipales.
 - ▶ Presupuestos municipales: sin perjuicio de las disposiciones nacionales, es imprescindible afrontar con un mismo criterio la elaboración de los presupuestos locales de un mismo departamento referidos a temas tales como la iniciativa, las articulaciones previas entre alcaldes e intendente, los plazos de presentación para su inclusión en el presupuesto quinquenal, mecanismos para resolver desencuentros entre intendente y municipios.
- ▶ Operativa para ordenar gastos y pagos: en temas tan delicados como los financieros se requiere claridad en la operativa para regular las decisiones sobre gastos y pagos para que respeten lo establecido en el TOCAF y en las normas nacionales, y a la vez registren las eventuales especificidades de cada municipio.
 - ▶ Carrera funcional departamental: la reglamentación departamental deberá regular con precisión y claridad la relación entre los funcionarios y los municipios, de forma que rijan el respectivo estatuto del funcionario, las normas generales de derecho laboral y las posibilidades de desarrollar la carrera funcional a nivel departamental.
 - ▶ Políticas globales departamentales: será necesario establecer en la respectiva reglamentación departamental cuáles serán las políticas de carácter departamental, tales como recursos humanos, obras, gestión ambiental, desarrollo social, cultura, tributación, ordenamiento territorial, descentralización, sin perjuicio de cómo se implementen a nivel local.
 - ▶ En algunos aspectos específicos también se deberán resolver cuestiones tales como la tensión entre la eventual dependencia técnica y la administrativa, la configuración de la cadena de mandos, la forma de procesar los eventuales conflictos o desencuentros, las potestades disciplinarias locales y centrales.
 - ▶ Articulación intendente-alcaldes: también por vía de la reglamentación, cada departamento deberá establecer los ámbitos de negociación y coordinación, tanto para las instancias de elaboración de los presupuestos locales como para las de seguimiento en la ejecución.

- ▶ Informes: el itinerario de los eventuales pedidos de informes de la Junta Departamental sobre la gestión municipal, así como el de las iniciativas de los municipios que tuvieran destino en el intendente, la Junta Departamental u otras entidades estatales, deberán incluirse en el reglamento departamental. También el formato y las características de los informes destinados al intendente.
- ▶ Asignación de recursos: será necesario establecer en la respectiva reglamentación departamental los ámbitos para definir los criterios e indicadores para la distribución de los recursos de origen departamental, nacional, e incluso los procedentes de la cooperación internacional.
- ▶ Indicadores de mejora de gestión: parece necesaria la construcción de indicadores que permitan medir los avances en términos de mejora de la gestión para que esos resultados se traduzcan en fondos adicionales para los municipios que tengan mejor desempeño institucional.

Tensiones y complementaciones entre niveles de gobierno

En el proceso de cumplir con los *deberes* de los diversos actores involucrados directamente en la implementación de la ley, será necesario, para abordar con eficacia tal emprendimiento, considerar algunas tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno y visualizar las imprescindibles complementaciones entre ellos.

En este sentido, corresponde mencionar, en primer término, la tensión entre gobierno nacional y gobierno departamental, en la que la creación de los municipios introducirá complejidades adicionales: financiamientos adicionales, criterios para que determinadas políticas nacionales sean ejecutadas por los municipios, instrumentos de seguimiento y control de tales implementaciones y acuerdos tripartitos (porque no se trata solo de imponer deberes a los municipios) que permitan la continuidad

de las políticas nacionales con un manejo de cercanía.

También deben identificarse las tensiones entre lo departamental y lo municipal que seguramente generarán tensiones adicionales entre las estructuras centrales y las demandas y las percepciones de prioridades de los actores locales.

Identificar los riesgos de replicar, en el relacionamiento con actores que ostentarán legitimidad electoral directa, mecanismos del tipo *orden y mando* a los que llevaba la lógica de funcionamiento anterior.

Balances y equilibrios

Estas tensiones obligan a lograr adecuados balances y equilibrios entre las perspectivas y las acciones de los diferentes niveles de gobierno y administración. De no lograrlo se podría transitar un camino de escalada conflictiva o de mecanismos disputativos de toma de decisiones que en nada contribuiría a mejorar lo que en definitiva es el objetivo principal de toda la normativa: la eficacia de las políticas ejecutadas con una mejor eficiencia en el uso de los recursos para cambiar efectivamente la realidad en la dirección deseada.

Políticas nacionales

Por lo expuesto, es imprescindible partir de la existencia de políticas nacionales que el Poder Ejecutivo diseñará tratando de aplicar lo oportunamente propuesto a la ciudadanía en la instancia electoral, pero que deberán aterrizar en el territorio de una manera diferente de la tradicional.

En la historia del Estado uruguayo las políticas nacionales se han diseñado centralmente y aplicado sectorialmente en el territorio. Este mecanismo de implementación potencia la compartimentación de las políticas; es habitual que los diferentes efectores de políticas públicas (ministerios, entes y empresas estatales)

desarrollen actividades en el mismo territorio sin ningún contacto entre ellos.

Esta implementación compartimentada, con frecuencia también entre unidades de un mismo ministerio, ente o empresa, dilapida recursos financieros, materiales y humanos, y en el mejor de los casos no se complementa y en el peor se desarrollan acciones contrapuestas que se anulan recíprocamente.

En todos los casos la incidencia en la realidad (efectividad de las políticas) es mucho menor de lo posible.

Políticas departamentales

En la misma dirección que el párrafo anterior, hay que registrar la necesidad de políticas de carácter departamental que aterricen en el territorio articulándose con los municipios involucrados, de forma de resguardar la unidad departamental, la perspectiva global de todo el departamento, respetando las visiones locales.

Políticas locales

En el nuevo marco institucional será posible (y necesario) diseñar e implementar políticas municipales que se articulen con las de carácter departamental y nacional, pero que den cuenta de las peculiaridades locales en términos objetivos y en términos de percepciones de la ciudadanía de cada lugar expresada a través de las urnas.

Sería absolutamente contraproducente el mero desembarco sectorial de las políticas del primer y segundo nivel (tentación muy presente por la inercia de funcionamiento vigente) sin registrar ni articular con las autoridades locales.

Centralización-atomización

Emerge claramente la tensión entre fuerzas centrífugas y centrípetas, entre las perspectivas centralistas históricas y las locales extremas

que podría generar el riesgo de atomización o fragmentación y llevar a una diáspora de pequeñas jurisdicciones locales sin la suficiente masa crítica de funcionamiento, con el alto riesgo de generar frustración con el instrumento.

En términos instrumentales, es preciso enfatizar que a partir de la asunción de competencias específicas a nivel local y de una articulación que permita la práctica de un gobierno multinivel y una gestión transversal seguramente podrá mejorarse la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El diseño y la implementación de las políticas en sintonía con los involucrados y con los actores directos en el territorio, si se pudieran practicar, serán una herramienta potente en tal dirección.

En el mismo sentido, la actividad de las agencias de desarrollo departamental deberá registrar la incorporación de nuevos actores con capacidad de decisión local con los cuales interactuar y en los que apoyarse para mejorar la efectividad de las políticas, esto es, la capacidad de cambiar la realidad preexistente.

Difusión, colectivización de visiones

Aprobadas la normativa de rango legal (leyes n.º 18567, n.º 18644 y n.º 18653) y la reglamentación electoral, resulta imprescindible, en mi percepción, desarrollar un vigoroso proceso de difusión de la nueva realidad, especialmente entre los actores políticos del sistema, que incluya la difusión y la puesta en común de las diferentes visiones sobre el tema, sean positivas o negativas.

Esta colectivización de las diferentes visiones permitirá identificar, en clave política, los caminos de implementación de la norma habilitando la profundización democrática.

Información a la población

La primera fase de la necesaria transición hacia un nuevo régimen de autoridades locales

es identificar las dificultades a resolver —además de las potencialidades— y procesar su más amplia difusión, incluyendo el debate público sobre el punto.

Para ponerlo de otra manera, introducir con fuerza, en la agenda pública, en la agenda política de la ciudadanía y en la campaña electoral de mayo, el tema municipal y su vigencia inmediata.

Adecuar estructuras centrales actuales

Es imprescindible la revisión analítica de la actual estructura de cada intendencia a la luz de la vigencia de la ley de descentralización local para permitir el ejercicio de las potestades departamentales del intendente, la elaboración e implementación de las políticas globales departamentales y la efectiva asunción de las potestades correspondientes a los diferentes municipios.

De hecho, las actuales estructuras centrales (aun con el organigrama vigente) deberán contribuir a la instalación de los municipios y, aun antes, participar en la construcción del escenario previo a la instalación suministrando información adecuada para su conformación, cambiando su inercia de funcionamiento para adecuarse a la realidad del año próximo.

Esta es, en definitiva, una responsabilidad política de los actuales intendentes.

La revisión, a la luz de la nueva normativa, de las estructuras centrales vigentes en cada departamento es un deber urgente tanto en lo referido al organigrama como a la lógica de funcionamiento de cada una y su relacionamiento con el territorio.

La incorporación de actores locales con legitimación electoral y competencias específicas otorgadas por ley requerirá un denso nivel de articulación y la disminución de la mecánica operativa vertical.

Diseñar estructuras centrales futuras

Percibido como un desafío de mayor envergadura aún, cada gobierno departamental se verá enfrentado a rediseñar el organigrama de sus estructuras centrales, registrando la aparición de nuevos actores locales, legitimados electoralmente y con cierta capacidad de decisión, con los cuales será ineludible articular para desarrollar políticas públicas de carácter departamental.

De alguna manera deberá resolverse el fortalecimiento de las estructuras centrales (pero en una dirección diferente de la tradicional) para apoyar a los gobiernos locales, delegar capacidad de decisión y efectuar el seguimiento general de las políticas.

Presupuesto nacional

El presupuesto nacional deberá dar cuenta en su próxima versión (2011-2015) de la nueva realidad institucional, por lo que sería esperable que incluyera disposiciones que contribuyeran a la descentralización política y territorial de los efectores de políticas públicas centrales.

Esto alude a la operatividad del Fondo de Incentivo para el Desarrollo de los Municipios, pero también a la ejecución de los fondos de cooperación internacional, a los convenios de implementación territorial de las políticas, a la creación de ámbitos de articulación de lo nacional, lo departamental y lo local.

Presupuesto departamental

El presupuesto quinquenal de cada departamento deberá ser reformateado de manera que sea identificable la totalidad de los recursos destinados a cada jurisdicción municipal, más allá de que el desembolso haya sido de tesorería central o de caja municipal.

Esto permitirá clarificar el destino de los recursos y efectuar el control político a cargo de la

Junta Departamental y el control el técnico a cargo de los organismos especializados (Tribunal de Cuentas).

En la actual presentación de los presupuestos quinquenales esta información de distribución territorial no está presente, ya que la estructura es básicamente por programa temático.

Surgen como imprescindibles la creación de un programa presupuestal por municipio y la georreferenciación de todas las actividades del gobierno departamental.

La elaboración del presupuesto quinquenal, su estructura y desagregación deberán sufrir modificaciones significativas, ya que será necesario registrar la imputación territorial de cada uno de los rubros a partir de la apertura por programa para cada municipio.

En este sentido, será necesario identificar aquellos gastos que, aun efectivizados por la estructura central, son imputables al territorio, tales como consumos de servicios, rubro cero, insumos de maquinaria, equipamiento digital, así como los desembolsados en cada uno de los municipios.

De la misma manera, las normas de ejecución presupuestal deberán resolver la nueva operativa sobre el punto.

Surge el desafío adicional de fortalecer la estructura central para que sea capaz de conducir estos cambios apoyando el aprendizaje local tanto en términos de elaboración como de seguimiento, control y ejecución presupuestal.

Presupuestos municipales

En este contexto, emergen el desafío y las dificultades de elaborar un presupuesto por cada municipio que se inserte adecuadamente en el presupuesto departamental.

Las principales potencialidades de la elaboración de presupuestos municipales serían, en mi percepción, las siguientes:

- ▶ implementación concreta de una efectiva autonomía municipal en el uso de al menos una parte de los recursos que se imputarán a la localidad;
- ▶ posibilidad de concretar una mayor sintonía con las preferencias de los vecinos de cada localidad, al ejecutarse localmente;
- ▶ mejora de la capacidad de repuesta a las solicitudes planteadas por la cercanía entre la demanda, la decisión y la ejecución;
- ▶ efectiva responsabilización de los gobernantes locales;
- ▶ mejora de la gestión.

Es, sin embargo, imprescindible identificar algunos riesgos y dificultades al respecto:

- ▶ si no se fortalecen las estructuras centrales de seguimiento y construcción de la perspectiva global se corre el riesgo de atomización en la ejecución, lo que afectaría la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos;
- ▶ la inflación de expectativas está siempre presente; el presupuesto municipal no es una varita mágica, solo es un instrumento de mejora de la gestión;
- ▶ resolver la insuficiencia local en capacidades (individuales y colectivas) de elaboración y ejecución presupuestal es un enorme desafío;
- ▶ lograr por medios electivos la selección adecuada de los actores es relevante, es el desafío de toda democracia;
- ▶ encontrar mecanismos de control que eliminen o atenúen el uso desaprensivo de los recursos públicos locales;
- ▶ lograr niveles aceptables de gobernabilidad, esto es, capacidad de decidir el curso de acción a seguir por cada instancia gubernamental en uso de sus facultades;
- ▶ resolver adecuadamente, en tiempo y forma, las dificultades de la transición entre el sistema actual y el nuevo;

- ▶ resolver la operativa municipal del período julio-diciembre de 2010, antes de la vigencia de los presupuestos quinquenales del nuevo período, seguramente mediante mecanismos de fondos permanentes, cajas chicas, autorizaciones de gasto y trasposiciones de fondos que no afecten el rubro cero;
- ▶ orientar la conducción municipal (y central) por medio de proyectos de gestión que permitan la mensura de los recursos necesarios y el análisis de su impacto en la realidad. Esto implica afrontar la generación de capacidades para la elaboración, ejecución y evaluación de esos proyectos;
- ▶ viabilizar la disponibilidad de cuadrillas operativas de dependencia directa de las autoridades municipales que permitan capacidad de respuesta inmediata a nivel local, sin perjuicio de las obras de dimensión departamental.

Gobernabilidad departamental

En términos de diseño es relevante identificar las características de la eventual (y casi segura) cohabitación política en los departamentos, esto es, diferentes partidos políticos a cargo de la conducción departamental y de la conducción municipal.

La combinación entre las competencias departamentales y locales exigirá generar reglas de juego claras para la articulación entre los diferentes niveles y dentro del mismo nivel entre diferentes jurisdicciones territoriales y con la Administración Central.

En este sentido, parece de gran potencialidad la construcción de ámbitos colectivos de interacción directa entre intendente y alcaldes en los que se clarifique la disponibilidad de recursos, se construyan los indicadores de distribución y se acuerden los indicadores de mejora de gestión.

De no hacerlo, se fomentarían la relación bilateral entre segundo y tercer nivel y por tan-

to la generación de escenarios en los que lo que obtuviera un alcalde sería en desmedro de otro municipio, en lugar de propiciar las actuaciones cooperativas entre todos los actores, que solamente podrían surgir de ámbitos multilaterales.

Es posible adelantar que el rol de las unidades de descentralización de cada departamento *piloteando* el proceso de múltiples articulaciones y aprendizajes complejos de diversos actores será crucial en este período.

La transición y el financiamiento

Es necesario identificar las dificultades de la transición entre el actual marco normativo y el que entrará en vigencia en 2010. Dificultades referidas a la forma de funcionamiento, a las potestades a ejercer y especialmente dificultades vinculadas al financiamiento de los nuevos órganos, que ahora no existen y por tanto no tienen partidas previstas en el actual presupuesto, vigente hasta el 31 de diciembre de 2010.

Por lo expuesto, la transición de un régimen normativo a otro debe afrontarse de forma multimodal, de todas las unidades de la estructura central, desde los actores locales políticos y sociales, desde los partidos políticos.

Capacitación

La instalación de los municipios, con el desafío de nuevos actores y potestades con nuevos titulares, genera la necesidad de afrontar diversas capacitaciones individuales y colectivas, tanto en las estructuras centrales como en cada municipio, y tanto referidas a las estrictamente políticas como a las funcionales.

Se incluyen las capacitaciones para el manejo de las nuevas tecnologías (sistemas de expediente digital, sistemas de compras, de asistencia, de formularios, de oficios, etc.), y para acceder a los instrumentos de desarrollo de los procesos decisorios en organismos colectivos,

de negociación entre actores de diversos niveles y roles, en definitiva de articulación en sentido amplio.

Esto insumirá necesidades de financiamiento, pero, más importante aún, requerirá la identificación del tipo de capacitaciones necesarias, la conceptualización del contenido y la perspectiva global que deberán tener, además de los destinatarios.

Las capacitaciones deberán dirigirse a los roles de gobierno central para, además de conducir la gestión en términos generales, estar en condiciones de asumir que la participación de la población, especialmente a nivel local, implicará aceptar eventuales retrasos y cambios en lo dispuesto centralmente para registrar las preferencias de los vecinos que podrían no ser las esperadas.

Por otro lado, la generación de ámbitos de participación ciudadana implica el desafío de conocerlos y ocuparlos, así como de identificar la perspectiva de ámbitos más amplios que la vecindad más estricta y aceptar la existencia de prioridades mayores que las propias.

En este sentido, la implementación exitosa de un tercer nivel de gobierno y de administración seguramente generará nuevas posibilidades

de mejorar la gestión gubernamental global mediante la mejora de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de las políticas.

En términos estrictamente institucionales, permitirá también profundizar el sistema democrático mediante la generación de mecanismos de mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y de mayor incidencia de los involucrados en el diseño y en la implementación de las políticas.

En definitiva, en mi percepción es un desafío que se puede afrontar, pero que da mucho trabajo, fundamentalmente de articulación.

Complementariamente, será imprescindible implementar mecanismos de seguimiento de la innovación institucional en curso, porque la necesidad de ajustes, correcciones, apoyos específicos, estará muy presente.

En la misma dirección, el examen continuo de la adecuación de las reglamentaciones departamentales y nacionales y de las normas legales, y la generación de ámbitos de análisis para la creación de nuevos municipios.

En resumen, identificar la relevancia de *pilotear* con solvencia la innovación institucional en marcha.

Anexos



Anexo 1

Ley n.º 18567

(Promulgada el 13 de setiembre de 2009)

Capítulo I

De los principios generales

Artículo 1. 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.

Cada Municipio tendrá una población de al menos 2.000 habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana 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.

Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirán iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.

Artículo 2. La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, estos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República).

Artículo 3. Son principios cardinales del sistema de descentralización local:

- 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
- 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4) La participación de la ciudadanía.
- 5) La electividad y la representación proporcional integral.
- 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos

o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Artículo 4. Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios.

Artículo 5. Los Municipios instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local.

Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia.

Con el porcentaje establecido en el artículo 16 de la presente ley podrá entablarse el derecho de iniciativa ante el Municipio, en caso de que estos ámbitos no sean establecidos. Pasados sesenta días sin que este se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de esta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria.

Capítulo II De la materia departamental y local (o municipal)

Artículo 6. 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.

Artículo 7. 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.

Artículo 8. En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental.

Capítulo III Integración

Artículo 9. Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo.

Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales.

Artículo 10. Para integrar los Municipios se exigirán los mismos requisitos que para ser Edil departamental (artículo 264 de la Constitución de la República) y se les aplicará el mismo régimen de incompatibilidades y prohibiciones.

No podrán integrarlos los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes.

Artículo 11. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respec-

tiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario.

En caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.

Capítulo IV De las atribuciones y los cometidos del Municipio y sus integrantes

Artículo 12. Son atribuciones de los Municipios:

- 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 el 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.

Artículo 13. Son cometidos de los Municipios:

- 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 el 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 estas 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 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 este 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.

Artículo 14. Son atribuciones del Alcalde:

- 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 de 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 este resuelva.

Artículo 15. Son 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 este 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.

Capítulo V De la iniciativa y el control

Artículo 16. 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.

Artículo 17. 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.

Artículo 18. 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.

Capítulo VI De los recursos

Artículo 19. La gestión de los Municipios se financiará:

- 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.

Artículo 20. El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Municipios, a los efectos de que estos puedan cumplir con sus atribuciones, en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental.

Artículo 21. 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.

Capítulo VII Disposiciones especiales

Artículo 22. Las Juntas Locales Autónomas Electivas de San Carlos, de Bella Unión y de Río Branco, con sus actuales jurisdicciones, se convertirán en Municipios, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, manteniendo, además de las facultades de gestión en esta previstas, las establecidas en las Leyes n.º 16569,

de 5 de setiembre de 1994, n.º 16494, de 14 de junio de 1994, y n.º 12809, de 15 de diciembre de 1960, respectivamente.

Capítulo VIII Disposiciones transitorias

Artículo 23. Las Juntas Locales integradas al momento de la promulgación de la presente ley pasarán a ser Municipios, a partir de la elección de sus autoridades en el año 2010, de acuerdo con lo establecido en el inciso tercero del numeral 9) del artículo 77 de la Constitución de la República.

Artículo 24. En todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes lo harán a partir del año 2015. En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en

orden decreciente —de acuerdo con su cantidad de población— hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental. Dichas localidades deberán cumplir los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 1 de la presente ley.

Artículo 25. Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2 de la presente ley, en un plazo de ciento veinte días contados a partir de su promulgación.

Vencido dicho plazo, o no habiéndose incluido todas las localidades que cumplan las condiciones establecidas en el referido artículo y en el artículo 23 de la presente ley, el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística y la remitirá a la Asamblea General. Pasados sesenta días, la misma se tendrá por aprobada.

Cámara de Representantes, 18 de diciembre de 2008.

Cámara de Senadores, 2 de setiembre de 2009.

Anexo 2

Ley n.º 18644

(Promulgada el 12 de febrero de 2010)

Descentralización Territorial y Participación Ciudadana

Modificación de la ley n.º 18567

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1. Sustitúyese el artículo 10 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, por el siguiente:

«Artículo 10. Para ser miembro del Municipio se requerirá dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio y estar radicado dentro de los límites territoriales de aquel, desde tres años antes, por lo menos, siendo aplicable a los integrantes del gobierno local las incompatibilidades e inhabilidades establecidas en los artículos 289 al 294 del Capítulo VIII de la Sección XVI de la Constitución de la República.

No podrán integrar los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes».

Artículo 2. Derógase el artículo 23 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009.

Artículo 3. Modifícase el artículo 24 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, que quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo 24. En todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes que estén comprendidas en el inciso segundo del artículo 1 de esta ley, lo harán a partir del año 2015. En los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente —de acuerdo con su cantidad de población— hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental. Dichas localidades deberán cumplir los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 1 de la presente ley».

Artículo 4. Modifícase el artículo 25 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, que quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo 25. Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2 de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015.

En caso de incumplimiento total o parcial, vencidos dichos plazos el Poder Ejecutivo elaborará la

nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística y la remitirá a la Asamblea General para su aprobación. Cumplidos treinta días, la misma se tendrá por aprobada».

Artículo 5. Agrégase a la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, el siguiente artículo:

«Las listas de candidatos para los Municipios figurarán en hojas de votación separadas de

las listas de candidatos para los cargos departamentales».

Artículo 6. Agrégase a la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, un artículo «in fine» que tendrá la siguiente redacción:

«La Corte Electoral reglamentará la presente ley en todo lo atinente a los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones de los Municipios».

Cámara de Diputados, 3 de febrero de 2010.

Cámara de Senadores, 4 de febrero de 2010.

Anexo 3

Actuación del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 25 de la ley n.º 18567

Introducción

La Ley n.º 18567 en su artículo 25 prevé la actuación del Poder Ejecutivo para la definición de los Municipios y sus respectivos límites en el caso de verificarse el incumplimiento total o parcial por parte de los gobiernos departamentales correspondientes.

Vencido el plazo previsto en el artículo precitado, el que fuera ampliado por la Ley n.º 18644, tres gobiernos departamentales no dieron cumplimiento al procedimiento previsto y otros lo han hecho pero con imprecisiones u omisiones en la delimitación de los distritos electorales correspondientes a cada Municipio. Estas situaciones obligan al Poder Ejecutivo a remitir a la Asamblea General el presente mensaje donde, para mayor ilustración e información, se incluirá a la totalidad de los departamentos de la República, adjuntándose al mismo las resoluciones de los Gobiernos Departamentales cuando las hubiera, o en su caso, los mensajes remitidos por los Ejecutivos departamentales.

A los efectos de la determinación de los límites territoriales de los Municipios, que por man-

dato de la ley deben coincidir con los límites de los distritos electorales de forma de poder realizar la elección correspondiente, el criterio del Poder Ejecutivo fue considerar los distritos electorales de las plantas urbanas y suburbanas, o en su caso, las zonas electorales cuando hubiere motivos.

Tras estas consideraciones de carácter general, se pasará a detallar por departamento los Municipios definidos de acuerdo a la Ley n.º 18567 y su modificativa.

Los datos de población que se mencionan corresponden a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística a la Presidencia de la República - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por nota de 8 de enero de 2010 sobre localidades con más de 2.000 habitantes, y los demás datos complementarios de la información oficial del Instituto Nacional de Estadística sobre los datos censales de 2004, publicados en www.ine.gub.uy. Cuando se menciona total de habilitados para votar, corresponde al padrón elaborado por la Corte Electoral para las elecciones nacionales del 25 de octubre y 29 de noviembre de 2009.

Propuesta de nómina de Municipios

I) Departamentos donde no hubo resolución del respectivo Gobierno Departamental.

Esta situación se verificó en tres casos: los departamentos de Colonia, Lavalleja y Soriano.

Colonia

La propuesta remitida por el Intendente (Antecedente A) no fue tratada por la Junta Departamental. En consecuencia, le corresponde al Poder Ejecutivo definir la nómina de localidades donde existirán Municipios. Los datos suministrados por el INE son coincidentes con la propuesta remitida por el Intendente, y determinan que corresponden Municipios en las siguientes localidades: TARARIRAS, ROSARIO, NUEVA HELVECIA, CARMELO, NUEVA PALMIRA y JUAN LACAZE, y, por tener todas ellas una población que supera los 5.000 habitantes.

Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

Tarariras	NBD
Rosario	NCB
Nueva Helvecia	NEB
Carmelo	NHB
Nueva Palmira	NIB
Juan Lacaze	NLB-NLC

Lavalleja

La propuesta remitida por el Intendente (Antecedente B) no fue tratada por la Junta Departamental. En consecuencia, le corresponde al Poder Ejecutivo definir la nómina de localidades donde existirán Municipios. Los datos suministrados por el INE son coincidentes con la propuesta remitida por el Intendente, y determinan que corresponden Municipios en las siguientes localidades: JOSÉ PEDRO VARELA, por superar los 5.000 habitantes, y SOLÍS DE MATAOJO, lo-

calidad que le sigue en número de habitantes y cumple las condiciones previstas en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley n.º 18567.

Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

José Pedro Varela	SHD
Solís de Mataojo	SCC

Soriano

No hubo decisión del respectivo Gobierno Departamental. En consecuencia, le corresponde al Poder Ejecutivo definir la nómina de localidades donde existirán Municipios y sus respectivos límites. De acuerdo a los datos de población suministrados por el INE, corresponde determinar Municipios en las localidades de DOLORES, por superar los 5.000 habitantes, y CARDONA localidad que le sigue en número de habitantes y cumple las condiciones previstas en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley n.º 18567.

Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

Dolores	MCA-MCB
Cardona	MFA

Para el Municipio de la Ciudad de Dolores corresponde tomar la tercera zona electoral del departamento de Soriano (zona C), conformada por dos distritos electorales A y B. En distrito electoral MCB existen solo dos localidades censales, de escasísima población: La Concordia (79 habitantes) y Colonia Concordia (55 habitantes), que actúan dentro del área de influencia de la Ciudad de Dolores.

II) Departamentos con decisión del Gobierno Departamental respectivo, cuya determinación de límites requiere precisiones.

Esta situación se verifica en ocho departamentos. A saber: Artigas, Durazno, Flores,

Maldonado, Montevideo, Rivera, Tacuarembó y Treinta y Tres, lo que exige que el Poder Ejecutivo establezca con precisión los límites de acuerdo a los distritos electorales existentes.

Artigas

El Gobierno Departamental, según Decreto n.º 2875 del 7 de enero de 2010 (Antecedente C) estableció Municipios en las localidades de TOMÁS GOMENSORO y BALTASAR BRUM. Corresponde que se establezcan los distritos electorales de los mismos.

Baltasar Brum	ICA
Tomás Gomensoro	ICC

Estos dos Municipios se agregan al de Bella Unión, cuya creación y límites ya se encuentran definidos por el artículo 22 de la Ley n.º 18567, y corresponden a los siguientes distritos electorales:

Bella Unión	ICD-ICE-ICF
-------------	-------------

Durazno

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 2132 de 12 de febrero de 2010 (Antecedente D) establece Municipios en las localidades de SARANDÍ DEL YÍ y VILLA DEL CARMEN. Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

Villa del Carmen	RCD
Sarandí del Yí	RDC-RDD-RDE

Flores

Aun sin obligación legal, la determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 0687 de 13 de febrero de 2010 (Antecedente E) establece Municipio en la localidad de Ismael Cortinas. Su jurisdicción comprenderá el siguiente distrito electoral:

Ismael Cortinas	PBD
-----------------	-----

Maldonado

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 3862/2010 de 11 de febrero de 2010 (Antecedente F) establece Municipios en las localidades de PIRIÁPOLIS, PAN DE AZÚCAR, PUNTA DEL ESTE, AIGUÁ, GARZÓN, SOLÍS GRANDE, y la ciudad de MALDONADO.

El Municipio de San Carlos y sus límites ya se encontraban definidos por el artículo 22 de la ley n.º 18567.

Analizando los límites que el Decreto departamental establece, surge la necesidad de realizar algunas correcciones que dan el siguiente resultado:

Ciudad de Maldonado	DAA-DAC
Punta del Este	DAB
San Carlos	DBA-DBB-DBC-DDA-DDB-DDC-DED-DEE-DEF
Pan de Azúcar	DCA-DCC
Piriápolis	DCB
Solís Grande	DCD-DCE-DCF
Aiguá	DDD-DFA-DFB
Garzón	DEA-DEC

El Municipio de San Carlos se crea ipso jure por imperio del artículo 22 de la Ley n.º 18567, que establece: «Las Juntas Locales Autónomas Electivas de San Carlos, de Bella Unión y de Río Branco, con sus actuales jurisdicciones, se convertirán en Municipios, de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, manteniendo, además de las facultades de gestión en esta previstas, las establecidas en las Leyes n.º 16569, de 5 de setiembre de 1994, n.º 16494, de 14 de junio de 1994, y n.º 12809, de 15 de diciembre de 1960, respectivamente». Los reglamentos de Elecciones Departamentales aprobados por la Corte Electoral por resoluciones de 10 de febrero de 2000 y 22 de diciembre de 2004, en sus respectivos artículos 8, inciso quinto, párrafo cuarto, establecen que para la Junta Local Autónoma Electiva de San Carlos «solo se computarán los votos que emitan [...] los inscriptos en

las series electorales DBA, DBB, DBC, DDA, DDB, DDC, DED, DEE y DEF del departamento de Maldonado». Por tal razón, no corresponde se le agregue el distrito DAC como surge del Decreto de la Junta Departamental. Dado que el criterio seguido por el Gobierno Departamental de Maldonado es que la jurisdicción de los distritos en conjunto cubra el 100% del territorio departamental, corresponde adjudicarlo al Municipio de Maldonado.

La serie DBC no figura en el Decreto de la Junta Departamental, aunque sí en la Reglamentación de la Corte Electoral. Ha sido fusionada con el distrito DBB y tiene habilitados para votar. Corresponde al Municipio de San Carlos.

Montevideo

Según determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 3312/09 de 17 de diciembre de 2009 (Antecedente G), se establecen ocho Municipios en todo el departamento indicando sus límites y los distritos electorales incluidos en cada uno de ellos. Analizando estos, surge la necesidad de realizar algunas correcciones que dan el siguiente resultado:

	Distritos electorales AAA-ACA-AIA-AKA-AMA-APA-ARA-ASA-ATA-AVA-AVB- BEA-BFA-BJB-BKB
1	Serie electorales fusionadas en dichos distritos: AAB-ABA-ABB-ACB-ADA-ADB-AEA-AEB-AFA-AFB-AGA- AGB-AHA-AHB-AIB-AJA-AJB-AKB-ALA-ALB-AMB-ANA- ANB-AOA-AOB-APB-AQA-AQB-ARB-ASB-BEB-BFB
2	Distritos electorales ATB-AUA-AUB-AXA-AXB-AZA-AZB-BAA-BAB
	Distritos electorales BGA-BIA-BJA-BKA-BLA-BLB-BMA-BMB-BNA-BPA-BPB- BQA-BQB
3	Serie electorales fusionadas en dichos distritos: BGB-BHA-BIB-BHB
4	Distritos electorales BCA-BCB-BCC-BCD-BCE-BCF
5	Distritos electorales BDA-BDB-BDC-BDE
6	Distritos electorales BBA-BBB-BDD-BNB-BNC-BOA-BOB
7	Distritos electorales BRA-BRB-BRC-BZA-BZB-BZC
8	Distritos electorales BSA-BSB-BTA-BTB-BTC-BUA-BUB-BVA-BVB-BVC-BXA- BXB

Según el Decreto Departamental, en el Municipio 1 no figura el distrito AMA y figura erróneamente el ANA (fusionado en el nuevo distrito AMA). Y en el Municipio 3, no figuran los distritos BIA (con la serie fusionada BIB) y BLB.

Rivera

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 34/2010 de 13 de enero de 2010 (Antecedente H), establece Municipios en las localidades de TRANQUERAS, MINAS DE CORRALES, VICHADERO, LAPUENTE y LAS FLORES.

Dicha resolución no determina sus jurisdicciones. Las mismas comprenderán los siguientes distritos electorales:

Tranqueras	HCC
Minas de Corrales	HDB
Las Flores	HEA-HEB-HEC-HED-HEF
Lapuente	HFA-HFB-HFC
Vichadero	HFG

Como criterio principal se tomó el distrito electoral, excepto en los dos casos en que ello determinaría un número exiguo de electores, como Pueblo de Las Flores (la serie HEC cuenta con 481 habilitados para votar) y Paso Lapuente (la serie HFA cuenta con 336 habilitados para votar).

Tacuarembó

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 1/010 de 4 de febrero de 2010 (Antecedente I) establece Municipios en las localidades de Paso de los Toros y San Gregorio de Polanco.

Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

Paso de los Toros	TFD
San Gregorio de Polanco	TED

Treinta y Tres

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 01/2010 de 11 de febrero de 2010 (Antecedente J) establece Municipios en las localidades de VERGARA y SANTA CLARA.

Sus jurisdicciones comprenderán los siguientes distritos electorales:

Vergara	FBA
Santa Clara de Olimar	FDA

III) Departamentos con Decreto de la Junta Departamental que no merecen observaciones.

En los restantes ocho departamentos de la República, los Gobiernos Departamentales cumplieron adecuadamente con la ley, definiendo los Municipios y sus límites. Para mayor ilustración, se incluye en este mensaje la información correspondiente a ellos.

Canelones

El Gobierno Departamental, por el Decreto n.º 76 del 30 de diciembre de 2009 (Antecedente K) estableció veintinueve (29) Municipios en las localidades de ATLÁNTIDA, BARROS BLANCOS, CIUDAD DE LA COSTA, EMPALME OLMOS, LA FLORESTA, LA PAZ, LAS PIEDRAS, LOS CERRILLOS, NICOLICH, PANDO, PARQUE DEL PLATA, SANTA LUCÍA, SANTA ROSA, SAUCE, SUÁREZ, TALA, TOLEDO, AGUAS CORRIENTES, MIGUES, MONTES, SAN ANTONIO, SAN BAUTISTA, SOCA, PASO CARRASCO, PROGRESO, SALINAS, SAN JACINTO, SAN RAMÓN, y en la ciudad de CANELONES.

En cuanto a sus límites, corresponde remitirse a los respectivos distritos electorales indicados en la decisión departamental.

Canelones	CAA-CNA
Santa Lucía	CBA-CBB-CBC
Los Cerrillos	CCA-CEB

Aguas Corrientes	CCB
Las Piedras	CDA-CDC-CDD
Progreso	CDB
La Paz	CEA
Sauce	CFA
Santa Rosa	CGA
San Jacinto	CHA
San Ramón	CIA
Tala	CJA-CJB
Migues	CKA
Montes	CKB
Soca	CLA-CLD-CLE
La Floresta	CLB-CLC
Pando	CMA
Empalme Olmos	CMB
Atlántida	CMC
Paso Carrasco	CMD
Barros Blancos	CME
Ciudad de la Costa	CMF-CMI-CMJ
Salinas	CMG
Parque del Plata	CMH
Colonia Nicolich	CMK
San Antonio	COA
San Bautista	CPA
Suárez	CQA
Toledo	CQB

Cerro Largo

El Gobierno Departamental, por Decreto n.º 01/10 del 11 de enero de 2010 (Antecedente L), estableció los Municipios de RÍO BRANCO y FRAILE MUERTO.

El Municipio de Río Branco y sus límites ya se encontraban definidos por el artículo 22 de la ley n.º 18567. Con respecto a los límites del Municipio de Fraile Muerto, corresponde remitirse a los respectivos distritos electorales indicados en la decisión departamental.

Fraille Muerto	GFB
Río Branco	GDA-GDB-GDC-GDC

Florida

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 03/10 de 12 de febrero de 2010 (Antecedente M) establece Municipios en las localidades de SARANDÍ GRANDE y CASUPÁ, y determina en forma adecuada sus límites.

Sarandí Grande	QCA
Casupá	QDC

Paysandú

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decretos n.ºs 6063/10 y 6064/10 de 12 de febrero de 2010 (Antecedente N) se establecen Municipios en las localidades de GUICHÓN, PORVENIR y QUEBRACHO y determina en forma adecuada sus límites.

Porvenir	KCD-KCE-KDA-KDB-KDD-KDE
Guichón	KEA-KEB-KEC-KED
Quebracho	KFA-KFC

Río Negro

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 273 de 12 de febrero de 2010 (Antecedente Ñ), establece Municipios en las localidades de YOUNG y NUEVO BERLÍN y determina en forma adecuada sus límites.

Nuevo Berlín	LAB
Young	LBC-LBD

Rocha

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 5/2010 de 10

de febrero de 2010 (Antecedente O), establece Municipios en las localidades de CASTILLOS, LASCANO, CHUY y LA PALOMA, y determina en forma adecuada sus límites.

La Paloma	ECG
Castillos	EDC
Lascano	EEA
Chuy	EFB

Salto

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 6463/10 de 12 de febrero de 2010 (Antecedente P) establece Municipios en las localidades de VILLA CONSTITUCIÓN, PUEBLO BELÉN, SAN ANTONIO, COLONIA LAVALLEJA, RINCÓN DE VALENTÍN y MATAOJO, y determina en forma adecuada sus límites.

Pueblo San Antonio	JCA
Villa Constitución	JDB-JDC-JDE
Pueblo Belén	JDE
Colonia Lavalleja	JEA-JEB
Pueblo Rincón de Valentín	JEC
Mataojo	JFD-JFE-JFF-JFG

San José

La determinación adoptada por el Gobierno Departamental según Decreto n.º 3046 de 11 de febrero de 2010 (Antecedente Q) establece Municipios en las localidades de LIBERTAD y CIUDAD DE LA COSTA, y determina en forma adecuada sus límites.

Libertad	OEA-OEB-OEH
Ciudad del Plata	OEI-OGA-OGB-OGC-OGD-OGE

Anexo 4

Ley n.º 18653

(Promulgada el 15 de marzo de 2010)

Municipios y distritos electorales Creación

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1. En el marco de lo establecido por el inciso tercero del artículo 1 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, y por el artículo 24 de dicha ley, en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley n.º 18644, de 12 de febrero de 2010, créanse los siguientes Municipios con los distritos electorales que se establecen:

Colonia:

Tarariras	NBD
Rosario	NCB
Nueva Helvecia	NEB
Carmelo	NHB
Nueva Palmira	NIB
Juan L. Lacaze	NLB-NLC

Lavalleja:

José Pedro Varela	SHD
Solís de Mataojo	SCC

Soriano:

Dolores	MCA-MCB
Cardona	MFA

Artigas:

Baltasar Brum	ICA
Tomás Gomensoro	ICC

Durazno:

Villa del Carmen	RCC-RCD
Sarandí del Yí	RDC-RDD-RDE

Flores:

Ismael Cortinas	PBD
-----------------	-----

Maldonado:

Ciudad de Maldonado	DAA-DAC
Punta del Este	DAB
Pan de Azúcar	DCA-DCC
Piriápolis	DCB
Solís Grande	DCD-DCE-DCF
Aiguá	DDD-DFA-DFB
Garzón	DEA-DEC

Montevideo:

	Distritos electorales: AAA-ACA-AIA-AKA-AMA-APA-ARA-ASA-ATA-AVA-AVB- BEA-BFA-BJB-BKB
1	Series electorales fusionadas en dichos distritos: AAB-ABA-ABB-ACB-ADA-ADB-AEA-AEB-AFA-AFB-AGA- AGB-AHA-AHB-AIB-AJA-AJB-AKB-ALA-ALB-AMB-ANA- ANB-AOA-AOB-APB-AQA-AQB-ARB-ASB-BEB-BFB
2	Distritos electorales: ATB-AUA-AUB-AXA-AXB-AZA-AZB-BAA-BAB
	Distritos electorales: BGA-BIA-BJA-BKA-BLA-BLB-BMA-BMB-BNA-BPA-BPB- BQA-BQB
3	Series electorales fusionadas en dichos distritos: BGB-BHA-BIB-BHB
4	Distritos electorales: BCA-BCB-BCC-BCD-BCE-BCF
5	Distritos electorales: BDA-BDB-BDC-BDE
6	Distritos electorales: BBA-BBB-BDD-BNB-BNC-BOA-BOB
7	Distritos electorales: BRA-BRB-BRC-BZA-BZB-BZC
	Distritos electorales: BSA-BSB-BTA-BTB-BTC-BUA-BUB-BVA-BVB-BVC-BXA- BXB

Rivera:

Tranqueras	HCC
Minas de Corrales	HDB
Vichadero	HFG

Tacuarembó:

Paso de los Toros	TFD
San Gregorio de Polanco	TED

Treinta y Tres:

Vergara	FBA
Santa Clara de Olimar	FDA

Canelones:

Canelones	CAA-CNA
Santa Lucía	CBA-CBB-CBC
Los Cerrillos	CCA-CEB
Aguas Corrientes	CCB
Las Piedras	CDA-CDC-CDD
Progreso	CDB
La Paz	CEA
Sauce	CFA
Santa Rosa	CGA
San Jacinto	CHA
San Ramón	CIA
Tala	CJA-CJB
Migues	CKA
Montes	CKB
Soca	CLA-CLD-CLE
La Floresta	CLB-CLC
Pando	CMA
Empalme Olmos	CMB
Atlántida	CMC
Paso Carrasco	CMD
Barros Blancos	CME
Ciudad de la Costa	CMF-CMI-CMJ
Salinas	CMG
Parque del Plata	CMH
Colonia Nicolich	CMK
San Antonio	COA
San Bautista	CPA
Suárez	CQA
Toledo	CQB

Cerro Largo:

Fraile Muerto	GFB
---------------	-----

Florida:

Sarandí Grande	QCA
Casupá	QDC

Paysandú:

Porvenir	KCD-KCE-KDA-KDB-KDD-KDE
Guichón	KEA-KEB-KEC-KED
Quebracho	KFA-KFC

Río Negro:

Nuevo Berlín	LAB
Young	LBC-LBD

Rocha:

La Paloma	ECG
Castillos	EDC
Lascano	EEA
Chuy	EFB

Salto:

Pueblo San Antonio	JCA
Villa Constitución	JDB-JDC-JDD
Pueblo Belén	JDE
Colonia Lavalleja	JEA-JEB
Pueblo Rincón de Valentín	JEC
Mataojo	JFD-JFE-JFF-JFG

San José:

Libertad	OEA-OEB-OEH
Ciudad del Plata	OEI-OGA-OGB-OGC-OGD-OGE

Artículo 2. A los Municipios a los que refiere el artículo 22 de la Ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, le corresponderán los siguientes distritos electorales:

Artigas:

Bella Unión	ICD-ICE-ICF
-------------	-------------

Maldonado:

San Carlos	DBA-DBB-DBC-DDA-DDB-DDC-DED-DEE-DEF
------------	-------------------------------------

Cerro Largo:

Río Branco	GDA-GDB-GDC-GDD
------------	-----------------

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 11 de marzo de 2010.

Anexo 5

Constitución de la República

(Artículos seleccionados)

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 trusificada estará bajo el contralor del Estado.

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

Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes:

- 1.º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.
- 2.º) Voto secreto y obligatorio. La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación.

3.º) Representación proporcional integral.

[...]

7.º) Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá solo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría.

[...]

9.º) La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como la de cualquier órgano para cuya constitución o integración las leyes establezcan el procedimiento de la elección por el Cuerpo Electoral, a excepción de los referidos en el inciso tercero de este numeral, se realizará el último domingo del mes de octubre cada cinco años, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 151.

Las listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político.

La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político.

Artículo 86. La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se harán mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos. Pero la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, establecimiento o modificaciones de causales, cómputos o beneficios jubilatorios corresponderá, privativamente, al Poder Ejecutivo.

Artículo 133. [...]

Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos o precios de adquisición a los productos o bienes de la actividad pública o privada.

El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni, tampoco, disminuir los precios máximos propuestos.

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 este la comunicará al Poder Legislativo.

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.

[...]

Artículo 215. El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

Artículo 216. Podrá por ley establecerse una Sección especial en los presupuestos que comprenda los Gastos Ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable.

No se incluirán ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

Todos los proyectos de presupuestos serán elevados a quien corresponda para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes.

Artículo 219. Solo se podrán enviar mensajes complementarios o sustitutivos en el caso exclusivo del proyecto de Presupuesto Nacional y solo dentro de los veinte días a partir de la primera entrada del proyecto a cada Cámara.

Artículo 222. Se aplicarán al Presupuesto Departamental, en lo pertinente, las disposiciones de los artículos 86, 133, 214, 215, 216 y 219.

Artículo 223. 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.

Artículo 224. Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuesto preparados por los Intendentes dentro de los cuatro meses de su presentación.

Artículo 225. Las Juntas Departamentales solo podrán modificar los proyectos de presupuesto para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días, pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas, o no mediaran estas, 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 esta, 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.

Artículo 226. Vencido el término establecido en el artículo 224 sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente.

Artículo 227. Los presupuestos departamentales declarados vigentes, se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en los presupuestos respectivos y al Tribunal de Cuentas con instrucción a este de los antecedentes relativos a sus observaciones, cuando las hubiere.

Artículo 228. La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de Cuentas.

Mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes.

Artículo 229. El Poder Legislativo, las Juntas Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán aprobar presupuestos, crear cargos, determinar aumentos de sueldos y pasividades, ni aprobar aumentos en las Partidas de Jornales y Contrataciones, en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias, con excepción de las asignaciones a que se refieren los artículos 117, 154 y 295. [Sueldos de legisladores e intendentes.]

Artículo 230. Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directa-

mente 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.

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.

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:

- 1.º) Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia.
- 2.º) Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el Intendente, conforme a lo dispuesto en la Sección XIV.
- 3.º) 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.

[...]

Artículo 274. Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental.

Artículo 275. Además de las que la ley determine, sus atribuciones son:

- 1.º) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes.
- 2.º) Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.
- 3.º) Preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental, todo con sujeción a lo dispuesto en la Sección XIV.
- 4.º) 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.

Artículo 287. El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas, serán establecidos por la ley.

Los Intendentes y los miembros de las Juntas Departamentales no podrán integrar las autoridades locales.

Artículo 288. La ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, ampliar las facultades de gestión de aquellas, en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas.

Artículo 297. Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por estos:

- 1.º) Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren.
- Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental.
- 2.º) El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.
 - 3.º) Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.
 - 4.º) Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
 - 5.º) Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos

por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

- 6.º) Los impuestos a los espectáculos públicos con excepción de los establecidos por ley con destinos especiales, mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.
- 7.º) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que la ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- 8.º) Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la ley, en la forma y condiciones que esta determine.
- 9.º) Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por ley, mientras no sean derogados.
- 10) El producido de las multas:
 - a) que el Gobierno Departamental haya establecido mientras no sean derogadas, o estableciere según sus facultades;
 - b) que las leyes vigentes hayan establecido con destino a los Gobiernos Departamentales;
 - c) que se establecieran por nuevas leyes, con destino a los Gobiernos Departamentales.
- 11) Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de estos.
- 12) Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptare.
- 13) La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal.

Artículo 298. La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá:

- 1) Sin incurrir en superposiciones impositivas, extender la esfera de aplicación de los tributos departamentales, así como ampliar las fuentes sobre las cuales estos podrán recaer.
- 2) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional.

Disposición transitoria W) Las elecciones internas para seleccionar la candidatura presidencial única para las Elecciones Nacionales a celebrarse en 1999, así como las que tengan lugar, en lo sucesivo, y antes de que se dicte la ley prevista en el numeral 12) del artículo 77, se realizarán de acuerdo con las siguientes bases:

[...]

- g) Quien se presentare como candidato a cualquier cargo en las elecciones internas, solo podrá hacerlo por un partido político y queda inhabilitado para presentarse como candidato a cualquier cargo por otro partido en las inmediatas elecciones nacionales y departamentales.

[...]

Disposición transitoria Y) Mientras no se dicten las leyes previstas por los artículos 262 y 287, las autoridades locales se regirán por las siguientes normas:

- 1) Se llamarán Juntas Locales, tendrán cinco miembros y, cuando fueren electivas, se integrarán por representación proporcional, en cuyo caso serán presididas por el primer

titular de la lista más votada del lema más votado en la respectiva circunscripción territorial. En caso contrario, sus miembros se designarán por los Intendentes con la anuencia de la Junta Departamental y respetando, en lo posible, la proporcionalidad existente en la representación de los diversos partidos en dicha Junta.

- 2) Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que ellas existan a la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución, así como en las que, a partir de dicha fecha, cree la Junta Departamental, a propuesta del Intendente.

Anexo 6

Ley n.º 9515

(Artículos seleccionados)

Artículo 57. Compete a las Juntas Locales, con excepción de las autónomas, dentro de su jurisdicción:

[...]

9) Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y los adelantos de la localidad;

10) Emplear los recursos que les asigne el presupuesto y los que les entregare el Intendente, para los servicios y necesidades locales;

[...]

12) Presentar anualmente su presupuesto y el plan de sus trabajos dentro de las rentas que se le hubieren adjudicado.

Anexo 7

Circular n.º 8544

(Reglamentación electoral)

Montevideo, 12 de marzo de 2010.

La Corte Electoral en acuerdo celebrado en el día de hoy aprobó la siguiente:

REGLAMENTACIÓN DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

VISTO que el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República establece que la elección de las autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo siguiente al de las elecciones nacionales;

RESULTANDO: I) Que el numeral 5) del artículo 3 de la ley n.º 18567, de 13 de setiembre de 2009, dispone que, dentro de los principios cardinales del sistema de descentralización local, se encuentran la «efectividad» y la representación proporcional integral.

II) Que por el proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo el 11 de marzo de 2010, se crearon 86 (ochenta y seis) Municipios en todo el país y se ratificó la calidad de tales para los de Bella Unión, Río Branco y San Carlos, lo que hace un total de 89 Municipios en los que

se realizarán las elecciones municipales del próximo 9 de mayo de 2010.

CONSIDERANDO: I) Que el artículo 322 de la Constitución de la República establece que a la Corte Electoral le compete «Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales» y «decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos».

II) Que la potestad reglamentaria de la Corte Electoral es de principio en la materia electoral, no obstante lo cual, a texto expreso, el artículo 6 de la ley n.º 18644, de 12 de febrero de 2010, establece que la Corte Electoral reglamentará la ley en todo lo atinente a los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones de los Municipios.

III) Que el hecho de que el día 9 de mayo de 2010 en el mismo acto se celebren dos elecciones (elecciones departamentales y elecciones municipales) con diferentes circunscripciones (Departamentos y Municipios, respectivamente) así como que la ley dispone que se voten

en hojas separadas obliga a la Corte Electoral a evitar que se originen causales de anulación de las hojas de votación municipales tomando las medidas para que los electores sean advertidos de que están interviniendo, al mismo tiempo, en dos actos eleccionarios.

IV) Que elementales principios de transparencia determinan que la Corte Electoral deba impedir que el elector de las elecciones municipales sea inducido a error respecto a qué Municipio elige, que no es otro que aquel cuya determinación cívica integra la serie electoral comprendida en el territorio del mismo. En ese sentido, la única forma de evitar el error es disponiendo que para cada Municipio exista una hoja de votación, sin perjuicio de la pluralidad de hojas derivada de lemas y agrupaciones políticas diferentes.

ATENTO: a lo expuesto y a la necesidad de dictar las disposiciones tendientes a que los actos y procedimientos que deben cumplirse con respecto a las referidas elecciones se realicen de forma tal que aseguren la debida organización de la elección y el conocimiento en tiempo de los partidos y agrupaciones políticas.

LA CORTE ELECTORAL DECRETA:

Capítulo I De la organización del acto

Artículo 1 (Fecha de las elecciones).

Las elecciones de los integrantes de los Municipios se realizarán, en un mismo acto con las elecciones departamentales de Intendentes y Juntas Departamentales el día 9 de mayo de 2010.

Capítulo II De los Municipios

Artículo 2 (De los Municipios donde se celebrarán elecciones el 9 de mayo de 2010).

Los Municipios donde se celebrarán elecciones el 9 de mayo de 2010 serán los siguientes,

indicándose a continuación el Departamento, el Municipio y las series electorales correspondientes a cada uno de ellos:

Montevideo:

Municipios	
1	Series electorales: AAA-ACA-AIA-AKA-AMA-APA-ARA-ASA-ATA-AVA-AVB-BEA-BFA-BJB-BKB Series electorales en proceso de supresión: AAB-ABA-ABB-ACB-ADA-ADB-AEA-AEB-AFA-AFB-AGA-AGB-AHA-AHB-AIB-AJB-AKB-ALA-ALB-AMB-ANA-ANB-AOA-AOB-APB-AQA-AQB-ARB-ASB-BEB-BFB
2	Series electorales: ATB-AUA-AUB-AXA-AXB-AZA-AZB-BAA-BAB
3	Series electorales: BGA-BIA-BJA-BKA-BLA-BLB-BMA-BMB-BNA-BPA-BPB-BQA-BQB Series electorales en proceso de supresión: BGB-BHA-BIB-BHB
4	Series electorales: BCA-BCB-BCC-BCD-BCE-BCF
5	Series electorales: BDA-BDB-BDC-BDE
6	Series electorales: BBA-BBB-BDD-BNB-BNC-BOA-BOB
7	Series electorales: BRA-BRB-BRC-BZA-BZB-BZC
8	Series electorales: BSA-BSB-BTA-BTB-BTC-BUA-BUB-BVA-BVB-BVC-BXA-BXB

Canelones:

Municipios	Series electorales
Ciudad de la Costa	CMF-CMI-CMJ
Las Piedras	CDA-CDC-CDD
Pando	CMA
La Paz	CEA
Canelones	CAA-CNA
Santa Lucía	CBA-CBB-CBC
Progreso	CDB
Paso Carrasco	CMD
Juan A. Artigas	CME

Colonia Nicolich	CMK
San Ramón	CIA
Salinas	CMG
Joaquín Suárez	CQA
Parque del Plata	CMH
Sauce	CFA
Tala	CJA-CJB
Atlántida	CMC
Toledo	CQB
Empalme Olmos	CMB
San Jacinto	CHA
Santa Rosa	CGA
La Floresta	CLB-CLC
Migues	CKA
Los Cerrillos	CCA-CEB
San Bautista	CPA
Soca	CLA-CLD-CLE
Montes	CKB
San Antonio	COA
Aguas Corrientes	CCB

Maldonado:

Municipios	Serie electorales
Ciudad de Maldonado	DAA-DAC
San Carlos	DBA-DBB-DBC-DDA- DDB-DDC-DED-DEE-DEF
Piriápolis	DCB
Punta del Este	DAB
Pan de Azúcar	DCA-DCC
Aiguá	DDD-DFA-DFB
Solís Grande	DCD-DCE-DCF
Garzón	DEA-DEC

Rocha:

Municipios	Serie electorales
Chuy	EFB
Castillos	EDC
Lascano	EEA
La Paloma	ECG

Treinta y Tres:

Municipios	Serie electorales
Vergara	FBA
Santa Clara de Olimar	FDA

Cerro Largo:

Municipios	Serie electorales
Río Branco	GDA-GDB-GDC-GDD
Fraile Muerto	GFB

Rivera:

Municipios	Serie electorales
Tranqueras	HCC
Vichadero	HFG
Minas de Corrales	HDB

Artigas:

Municipios	Serie electorales
Bella Unión	ICD-ICE-ICF
Tomás Gomensoro	ICC
Baltasar Brum	ICA

Salto:

Municipios	Serie electorales
Villa Constitución	JDB-JDC-JDD
Pueblo Belén	JDE
Pueblo Rincón de Valentín	JEC
Colonia Lavalleja	JEA-JEB
Pueblo San Antonio	JCA
Mataojo	JFD-JFE-JFF-JFG

Paysandú:

Municipios	Serie electorales
Guichón	KEA-KEB-KEC-KED
Quebracho	KFA-KFC
Porvenir	KCD-KCE-KDA-KDB-KDD-KDE

Río Negro:

Municipios	Serie electorales
Young	LBC-LBD
Nuevo Berlín	LAB

Soriano:

Municipios	Serie electorales
Dolores	MCA-MCB
Cardona	MFA

Colonia:

Municipios	Serie electorales
Carmelo	NHB
Juan L. Lacaze	NLB-NLC
Nueva Helvecia	NEB
Rosario	NCB
Nueva Palmira	NIB
Tarariras	NBD

San José:

Municipios	Serie electorales
Ciudad del Plata	OEI-OGA-OGB-OGC-OGD-OGE
Libertad	OEA-OEB-OEH

Flores:

Municipio	Serie electorales
Ismael Cortinas	PBD

Florida:

Municipios	Serie electorales
Sarandí Grande	QCA
Casupá	QDC

Durazno:

Municipios	Serie electorales
Sarandí del Yí	RDC-RDD-RDE
Villa del Carmen	RCC-RCD

Lavalleja:

Municipios	Serie electorales
José Pedro Varela	SHD
Solís de Mataojo	SCC

Tacuarembó:

Municipios	Serie electorales
Paso de los Toros	TFD
San Gregorio de Polanco	TED

Cada Municipio estará integrado por cinco miembros titulares. Los miembros se elegirán en circunscripción municipal.

Artículo 3 (De la forma de identificar los Municipios).

Cada Municipio se identificará con la designación utilizada en el proyecto de ley referido sancionado el 11 de marzo por el Poder Legislativo, salvo los de Montevideo que se identificarán por letras.

Capítulo III De los electores y elegibles

Artículo 4 (De los electores). Serán electores, en cada Municipio, las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que tengan vigente su inscripción en las series electorales comprendidas dentro de los límites geográficos del territorio de aquel.

Artículo 5 (De los elegibles). Podrán ser electas para integrar cada Municipio las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que tengan dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio y estén radicadas dentro de los límites territoriales de aquel, desde tres años antes, por lo menos. No será aplicable en las elecciones municipales la inhabilitación prevista en el literal g) de la Disposición Especial y Transitoria letra W) de la Constitución de la República.

Artículo 6 (Incompatibilidades e inhabilidades). A los integrantes del Municipio les serán aplicables las incompatibilidades e inhabilidades establecidas en los artículos 289 al 294 del Capítulo VIII de la Sección XVI de la Constitución de la República. No podrán integrar los Municipios los miembros de la Junta Departamental ni los Intendentes.

Capítulo IV De los planes circuitales

Artículo 7 (Del número de electores por circuito).

En las elecciones municipales a celebrarse el día 9 de mayo de 2010 registrará el mismo plan circuital de las elecciones departamentales.

Capítulo V Del padrón electoral

Artículo 8 (De la composición del padrón electoral).

El padrón electoral será el mismo que el de las elecciones departamentales.

Capítulo VI De la legitimación para postular candidaturas

Artículo 9 (Legitimación para postular candidaturas).

Podrán postular listas para integrar los Municipios las respectivas autoridades de cada partido político, o las agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos.

Capítulo VII De las hojas de votación

Artículo 10 (De la lista de candidatos que debe contener la hoja de votación).

La lista de candidatos a integrantes de cada Municipio será incluida en una sola hoja de votación, separada de las listas de candidatos para los cargos departamentales.

Artículo 11 (Del número de candidatos).

El número de candidatos titulares no podrá exceder de cinco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente para el sistema preferencial de suplentes. El número de candidatos suplentes no podrá pasar del triple de los titulares.

Artículo 12 (De los sistemas de suplentes).

En las listas de candidatos a cada Municipio deberá determinarse el sistema de suplentes elegido.

El sistema de suplentes podrá ser preferencial, ordinal, respectivo o mixto (artículo 12 de la Ley de Elecciones n.º 7812, de 16 de enero de 1925, con las modificaciones dispuestas por el artículo 6 de la Ley n.º 17113, de 9 de junio de 1999). El número de candidatos correspondiente a cualquiera de estas estructuras no podrá superar el número máximo de candidatos titulares y suplentes previsto para los cargos que se provean por medio de la elección para la cual se proponen los candidatos.

En el sistema preferencial de suplentes el número de titulares no podrá pasar el cuádruple de cinco.

El sistema mixto deberá ordenarse con una estructura de suplentes respectivos.

En caso de que no se determine expresamente que se ha elegido el sistema mixto de suplentes preferenciales y respectivos, y la lista de candidatos aparezca estructurada conforme al sistema de suplentes respectivos, se entenderá que este último es el sistema elegido.

Artículo 13 (Del Alcalde y del régimen de suplencias en el Municipio).

El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva cir-

cunscripción territorial (Municipio) que resulte electo y proclamado se denominará Alcalde y presidirá el Municipio.

En caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo y proclamado que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular electo y proclamado de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción.

Para los restantes miembros del Municipio que se denominarán Concejales, en los casos de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese de los titulares, los suplentes correspondientes los reemplazarán con carácter permanente. En los demás casos, incluido el Alcalde, reemplazarán automáticamente a los titulares por ausencia o inasistencia de estos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

Artículo 14 (De las dimensiones de la hoja de votación).

La hoja de votación será de quince por quince centímetros para todos los Municipios de la República. Se admitirá una tolerancia de un centímetro, en más o en menos, en las medidas especificadas.

Artículo 15 (De las características de la hoja de votación).

La hoja de votación para las elecciones municipales se distinguirá por el lema partidario, que debe encabezarla, y llevará un número seguido de un guión y una letra de imprenta en mayúscula y del mismo tamaño que el número, que se determina en la presente reglamentación para cada Municipio, ubicados en el ángulo superior derecho, en caracteres claros, de mayor tamaño, encerrados todos los elementos en un círculo debajo del cual deberán constar, en letras bien destacadas, el nombre del Municipio y más abajo y en forma menos destacada el Departamento a que corresponde.

En dicho círculo deberán figurar solamente el número, el guión y la letra referida, pudiendo

incluirse otros caracteres, figuras o colores siempre que no induzcan a confusión respecto a números registrados o reservados por otro partido o agrupación política, o interdictados por la Corte Electoral. El número, sin el guión y la letra, podrá ser el mismo que utilice la agrupación o partido para distinguir una hoja de votación de la elección departamental.

Podrán utilizarse, además, sublemas (precediendo a la lista de candidatos) o distintivos.

Ni estos ni aquellos podrán contener un número, aun cuando este sea expresado en letras.

Esta prohibición no comprende la utilización del mismo número, guión y letra que distingue la hoja de votación como distintivo en la parte inferior de la misma.

Debajo del lema partidario se incluirá en caracteres destacados la expresión «Elección Municipal» y, a continuación debajo de ella, la advertencia de que solo se computarán los votos a favor de la lista de candidatos, inserta en la hoja, que se emitan por los inscriptos en las series electorales del Departamento que se identificará correspondientes al territorio del Municipio, incluyéndose en forma más destacada las series electorales pertinentes.

Al pie de la hoja de votación, que se imprimirá de un solo lado, se hará constar la fecha del acto eleccionario y la localidad que se corresponde con el Municipio y el Departamento.

Las letras que deben acompañar al número de la hoja de votación de cada Municipio han sido determinadas por la Corte Electoral, en cada Departamento, siguiendo el abecedario del idioma español, de acuerdo al orden decreciente del número de habitantes de cada Municipio. En el caso del Departamento de Montevideo se han ordenado de conforme al número de inscriptos habilitados en cada Municipio.

De acuerdo a lo expuesto en el inciso anterior, y a lo previsto en el artículo 2 del presente reglamento, a los Municipios señalados en ese

artículo para Departamento de Montevideo con números arábigos, le correspondieron las siguientes letras:

Municipios	Letra
8	A
1	B
3	C
2	CH
6	D
4	E
5	F
7	G

A los Municipios de lo demás Departamentos les correspondieron las siguientes letras:

Canelones:

Municipios	Letra
Ciudad de la Costa	A
Las Piedras	B
Pando	C
La Paz	CH
Canelones	D
Santa Lucía	E
Progreso	F
Paso Carrasco	G
Juan A. Artigas	H
Colonia Nicolich	I
San Ramón	J
Salinas	K
Joaquín Suárez	L
Parque del Plata	LL
Sauce	M
Tala	N
Atlántida	Ñ
Toledo	O
Empalme Olmos	P
San Jacinto	Q

Santa Rosa	R
La Floresta	S
Migues	T
Los Cerrillos	U
San Bautista	V
Soca	W
Montes	X
San Antonio	Y
Aguas Corrientes	Z

Maldonado:

Municipios	Letra
Ciudad de Maldonado	A
San Carlos	B
Piriápolis	C
Punta del Este	CH
Pan de Azúcar	D
Aiguá	E
Solís Grande	F
Garzón	G

Rocha:

Municipios	Letra
Chuy	A
Castillos	B
Lascano	C
La Paloma	CH

Treinta y Tres:

Municipios	Letra
Vergara	A
Santa Clara de Olimar	B

Cerro Largo:

Municipios	Letra
Río Branco	A
Fraile Muerto	B

Rivera:

Municipios	Letra
Tranqueras	A
Vichadero	B
Minas de Corrales	C

Artigas:

Municipios	Letra
Bella Unión	A
Tomás Gomensoro	B
Baltasar Brum	C

Salto:

Municipios	Letra
Villa Constitución	A
Pueblo Belén	B
Pueblo Rincón de Valentín	C
Colonia Lavalleja	CH
Pueblo San Antonio	D
Mataojo	E

Paysandú:

Municipios	Letra
Guichón	A
Quebracho	B
Porvenir	C

Río Negro:

Municipios	Letra
Young	A
Nuevo Berlín	B

Soriano:

Municipios	Letra
Dolores	A
Cardona	B

Colonia:

Municipios	Letra
Carmelo	A
Juan L. Lacaze	B
Nueva Helvecia	C
Rosario	CH
Nueva Palmira	D
Tarariras	E

San José:

Municipios	Letra
Ciudad del Plata	A
Libertad	B

Flores:

Municipio	Letra
Ismael Cortinas	A

Florida:

Municipios	Letra
Sarandí Grande	A
Casupá	B

Durazno:

Municipios	Letra
Sarandí del Yi	A
Villa del Carmen	B

Lavalleja:

Municipios	Letra
José Pedro Varela	A
Solís de Mataojo	B

Tacuarembó:

Municipios	Letra
Paso de los Toros	A
San Gregorio de Polanco	B

Artículo 16 (Del nombre de los candidatos).

Los candidatos podrán figurar en la hoja de votación con su nombre documental o su nombre usual, quedando prohibido el uso de apodosos o alias.

Artículo 17 (De la forma en que debe figurar el número).

El número no podrá ser expresado en letras y las cifras que lo componen deberán imprimirse en caracteres del mismo color y dimensión para cada una de ellas.

Esas cifras deben estar a la misma altura, guardar la misma separación entre ellas y no pueden incluir puntos, comas o guiones, salvo el que precede a la letra determinada por la Corte Electoral para el Municipio respectivo.

Artículo 18 (De la no admisión de hojas de votación idénticas).

No se admitirán, para las elecciones municipales, hojas de votación idénticas distinguidas con números diferentes. La Junta Electoral solo aceptará el registro de la hoja de votación que se haya presentado en primer término.

Artículo 19 (De la prohibición de incluir dos números diferentes en la hoja de votación).

No es admisible que en las hojas de votación se incluyan dos números diferentes.

No queda comprendido en dicha prohibición el número difuminado que pueda aparecer como fondo de las listas de candidatos, siempre que dicho número no haya sido registrado por otro partido o agrupación política, o haya sido interdictado por la Corte Electoral.

El número de la hoja de votación a la elección municipal podrá coincidir con el número de la hoja de votación a la elección departamental que presente la misma agrupación, a condición de que en la hoja de la elección municipal aparezca acompañado de la letra que determinó la Corte Electoral separada del número por el guión referido.

Artículo 20 (Del derecho de prioridad en el uso del número).

La reserva de un número efectuada hasta cincuenta días antes de la elección nacional permite a los partidos o agrupaciones políticas usarlo en la elección municipal.

El partido o agrupación política que haya utilizado un número en la elección realizada el 31 de octubre del año 2004 o en la elección de 8 de mayo de 2005, mantendrá el derecho de prioridad sobre su uso hasta cincuenta días antes de la elección municipal que se realizará el domingo 9 de mayo del año 2010.

El derecho de prioridad que pudiera derivarse del uso de un número en las elecciones internas no podrá invocarse frente a las agrupaciones políticas del mismo partido político que lo hayan usado en las elecciones nacionales o departamentales o hayan reservado dicho número.

El partido o agrupación política que haya usado un número en la elección nacional de octubre de 2009, podrá volver a utilizarlo en la elección municipal, en la forma antes establecida.

Capítulo VIII Del registro de las hojas de votación

Artículo 21 (Del plazo para el registro de las hojas de votación).

El plazo para el registro de las hojas de votación vencerá el viernes 9 de abril de 2010 a las veinticuatro horas.

Artículo 22 (De los requisitos para el registro de las hojas de votación).

Los partidos políticos y las agrupaciones nacionales o departamentales que soliciten ante las Juntas Electorales el registro de una hoja de votación para las elecciones municipales deberán acompañar, por lo menos, cincuenta ejemplares impresos de la misma.

Una de las hojas de votación deberá ir autorizada por la firma de las autoridades ejecutivas del partido o agrupación política registrante.

No se admitirá el registro de una hoja de votación sin su presentación ante la Junta Electoral del Departamento al que corresponda el Municipio. Queda excluida la posibilidad del registro de una hoja de votación mediante fax, correo electrónico o cualquier medio magnético.

Conjuntamente con los ejemplares impresos de la hoja de votación, los partidos o agrupaciones políticas registrantes deberán acompañar la nómina de la totalidad de integrantes de la lista al Municipio indicando nombres y apellidos y serie y número de su credencial cívica.

Artículo 23 (Del rechazo de oficio de las hojas de votación).

Las Juntas Electorales están facultadas para rechazar de oficio las hojas de votación que se presenten para las elecciones municipales siempre que adolezcan de defectos formales o contengan candidatos que no reúnan los requisitos para ser postulados. El rechazo podrá realizarse desde la presentación de dichas hojas y hasta el vencimiento del plazo establecido por el segundo inciso del artículo 16 de la ley n.º 7812, de 16 de enero de 1925, con las modificaciones dispuestas por la ley n.º 17113 de 9 de junio de 1999.

Las Juntas Electorales rechazarán de oficio el registro de hojas de votación en las que se intenten usar como sublema o distintivos, vocablos o símbolos que por razones gramaticales, históricas o políticas correspondan a un

partido político distinto a aquel al que pertenece la agrupación que solicita el registro.

Artículo 24 (De la publicación de las hojas de votación).

Las Juntas Electorales publicarán en la cartelera de la Oficina Electoral Departamental uno de los ejemplares de cada hoja de votación registrada dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación.

Artículo 25 (Del plazo de oposición al registro de la hoja de votación).

La oposición al registro de la hoja de votación podrá deducirse dentro de los dos días hábiles siguientes a su publicación.

Artículo 26 (Del plazo para decidir la oposición).

Deducida oposición, si la misma se refiere a defectos en la hoja de votación, la Junta Electoral deberá resolverla dentro de las cuarenta y ocho horas y notificar la resolución de inmediato.

Si la oposición está referida a la lista de candidatos y su resolución requiere apreciación de los hechos, la Junta Electoral dará vista por el término de tres días hábiles a la agrupación que pretende el registro y deberá dictar resolución dentro de los tres días hábiles de evacuada la vista.

Artículo 27 (Del plazo para recurrir la resolución de la Junta Electoral).

El plazo para recurrir la resolución de la Junta Electoral respecto al registro de hojas de votación será de dos días hábiles.

La Junta Electoral debe fallar el recurso dentro de los tres días siguientes a su interposición. Si mantuviera su resolución se franqueará la apelación, elevándose de inmediato los autos a la Corte Electoral que los fallará sumariamente y sin ulterior recurso.

Capítulo IX De las Comisiones Receptoras de Votos

Artículo 28 (De las Comisiones Receptoras de Votos).

Las Comisiones Receptoras de Votos se integrarán en la forma prevista en los artículos 32 y siguientes de la Ley de Elecciones n.º 7812 de 16 de enero de 1925, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley n.º 16017 de 20 de enero de 1989 y artículo 22 de la ley n.º 17113, de 9 de junio de 1999, sus modificativas y complementarias.

Artículo 29 (De los Delegados).

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas que hayan registrado hojas de votación tendrán derecho a designar delegados generales y un delegado ante cada Comisión Receptora de Votos.

Para actuar como delegado se requieren las mismas condiciones que para ser elector, no siendo necesario que tenga vigente la inscripción en el Departamento.

Los delegados tendrán la carga de presentar para su registro las hojas de votación de la elección municipal del municipio correspondiente al circuito, únicas que serán aceptadas por la Comisión Receptora de Votos, y las depositarán en el cuarto secreto en compañía del Presidente.

En cuanto a la presentación, registro y depósito de las hojas de votación en el cuarto secreto los delegados tendrán las facultades previstas en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la ley de elecciones n.º 7812, de 16 de enero de 1925, con las modificaciones dispuestas por la Ley n.º 17113, de 9 de junio de 1999.

Capítulo X De la votación

Artículo 30 (De las características del voto y de la forma de sufragar).

El voto es personal, obligatorio y en todos los casos será secreto. Los electores introducirán la hoja de votación correspondiente a cada elección en un único sobre de votación. Las hojas de votación deberán ser del mismo lema partidario.

Artículo 31 (De quienes pueden votar).

En los circuitos urbanos y suburbanos solo pueden votar los electores comprendidos en el circuito, con las únicas excepciones de los miembros de la Comisión Receptora de Votos, el custodia y los funcionarios electorales que asistan a la Comisión Receptora de Votos, siempre que su inscripción pertenezca al Departamento. En estos últimos casos si su inscripción no corresponde al circuito votarán observado por no pertenecer al circuito. Si, además, su inscripción no corresponde al Municipio, si ese fuere el caso, donde está instalado el circuito además de votar observado por no pertenecer al circuito, sus votos se escrutarán junto con los demás correspondientes al Municipio que les corresponda, si lo hubiere, a cuyos efectos se empaquetarán aparte rotulándose como votos fuera del circuito y Municipio de pertenencia.

En los circuitos rurales pueden votar los electores comprendidos en el circuito, los miembros de la Comisión Receptora de Votos, el custodia y los funcionarios electorales que asistan a la Comisión Receptora de Votos, siempre que su inscripción corresponda al Departamento, y los electores del Departamento no comprendidos en el circuito, siempre que su inscripción cívica corresponda a una circunscripción rural del Departamento y exhiban su credencial cívica. En caso de que se den las circunstancias previstas en las dos últimas cláusulas del inciso anterior se procederá de igual forma.

Artículo 32 (Del voto de los delegados partidarios).

Los delegados partidarios no pueden votar fuera del circuito a que corresponde su inscripción cívica, salvo que se encuentren en su condición de electores, en la situación prevista en el inciso segundo del artículo anterior.

Artículo 33 (De quienes no pueden votar en los circuitos urbanos y suburbanos).

En la elección municipal a celebrarse el 9 de mayo de 2010, en los circuitos urbanos y suburbanos no podrán votar quienes invocando una inscripción correspondiente al circuito no figuren en el padrón ni en el cuaderno de hojas electorales del circuito, *si no presentan su credencial cívica y de esta resulta que su inscripción pertenece al circuito.*

Artículo 34 (De quienes no pueden votar en los circuitos rurales).

En la elección municipal a celebrarse el 9 de mayo de 2010, no podrán votar en los circuitos rurales:

- a) quienes, invocando una inscripción comprendida en el circuito, no figuren en el padrón ni en el cuaderno de hojas electorales, *si no exhiben una credencial cívica perteneciente al mismo;*
- b) quienes exhiban una credencial que demuestre la vigencia de su inscripción en una circunscripción urbana o suburbana del Departamento, salvo los casos previstos en el artículo 30;
- c) quienes aleguen estar inscriptos en una serie rural del Departamento pero no exhiban la credencial cívica que lo acredite (artículo 79 de la Ley de Elecciones n.º 7812, de 16 de enero de 1925, sustituido por el artículo 39 de la Ley n.º 17113, de 9 de junio de 1999).

Artículo 35 (De la emisión del voto de quien no figura en el padrón ni en el cuaderno de hojas electorales y cuya credencial cívica pertenece al circuito).

Se admitirá el voto de toda persona que manifieste pertenecer al circuito, siempre que presente su credencial cívica, aunque su hoja electoral no figure en el cuaderno del circuito ni su nombre en la nómina de electores (artículo 7 de la Ley n.º 16083, de 18 de octubre de 1989).

La comisión receptora deberá observar necesariamente por identidad a quien vote en estas condiciones y retener la credencial cívica del votante a efectos de remitirla en la urna a la Junta Electoral respectiva, para que se proceda, si correspondiere, a la regularización de la documentación electoral del sufragante.

Se expedirá a quien vote en las condiciones precedentes, una constancia que acredite la emisión del sufragio en la que se establecerá, asimismo, por medio de un sello, que se retiró la credencial cívica del votante.

Artículo 36 (De la planilla de votos observados).

En el momento de emitirse un voto observado deberán anotarse en una planilla especial destinada a registrarlos, que será común con la planilla correspondiente de las elecciones departamentales, se llevará en dos ejemplares y deberá ser firmada por todos los integrantes de la Comisión Receptora de Votos y los delegados que lo desearan, los siguientes datos: serie y número de inscripción del votante, nombre y apellidos, causal de observación y número que le correspondió en la lista ordinal de votantes.

Capítulo XI Del escrutinio primario

Artículo 37 (Terminación del acto de recepción de sufragios).

Terminado el acto de la votación la Comisión Receptora de Votos procederá al recuento de los votos emitidos, y efectuará el escrutinio primario, ajustándose en esta materia a lo dispuesto en los siguientes artículos.

Artículo 38 (De la planilla voto a voto).

El tercer miembro de la Comisión Receptora de Votos, a medida que se vayan abriendo los sobres de la elección departamental y, en su caso, municipal, llevará una planilla especial, como instrumento auxiliar, en la que se describirá el contenido de cada sobre.

Artículo 39 (Forma en que la Comisión Receptora de Votos deberá agrupar el contenido extraído de los sobres).

La Comisión Receptora de Votos, a medida que vaya abriendo los sobres, irá agrupando las hojas de votación en la forma siguiente:

- 1.º) Separará las hojas de votación válidas por lema partidario, apilándolas en dos sectores para cada uno de ellos: uno con las que contienen sus listas de candidatos a la elección departamental y otro con las que incluyen las listas de candidatos a la elección municipal.
- 2.º) En otra pila reunirá los sobres que no contenían ninguna hoja de votación (en blanco), debiendo dejar en el exterior del sobre la correspondiente constancia, bajo firma de Presidente y Secretario.
- 3.º) Conformará otra pila con los sobres cuyas hojas de votación fueron anuladas en su totalidad, las que se mantendrán abrochadas al sobre, luego de que el Presidente y el Secretario de la Comisión Receptora de Votos hayan firmado cada una de las hojas de votación anuladas.
- 4.º) Conformará otra pila con los sobres cuya hoja de votación de la elección municipal fue anulada por no pertenecer al Municipio correspondiente al circuito, la que se mantendrá abrochada al sobre, luego de que el Presidente y el Secretario de la Comisión Receptora de Votos hayan firmado la hoja de votación anulada.

Artículo 40 (Criterio general cuando aparezca más de una hoja de votación del mismo lema para los mismos cargos).

Siempre que aparezcan en un sobre diversas hojas de votación del mismo lema para los mismos cargos, antes de depositarlas en la pila correspondiente, deberán necesariamente abrocharse.

Artículo 41 (De los casos en los que corresponde la anulación de hojas de votación).

Se anularán las hojas de votación en los siguientes casos:

- A) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación conteniendo listas de candidatos a Intendente y Junta Departamental de distinto lema que la hoja para las elecciones municipales.
- B) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación para la misma elección de distinto lema.
- C) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación acompañadas de cualquier elemento extraño a la elección (se considerarán comprendidos en dicho concepto, las hojas de votación correspondientes a otro Departamento, papeles en blanco o manuscritos, documentos, pequeños objetos, etc.).
- D) Si dentro del sobre aparecen hojas de votación señaladas con cualesquiera signos, enmendaduras, testaduras o nombres manuscritos agregados.
- E) Si dentro de un sobre aparecen hojas de votación idénticas que excedieran de dos.

En los casos precedentemente indicados se anularán todas las hojas de votación incluidas en el sobre.

Si las hojas de votación idénticas que aparecen dentro del mismo sobre no excedieran de dos, se validará una, anulándose la otra. Se dejará constancia en la hoja de la causa de la anulación y se guardará en la urna.

Si dentro del sobre aparece una o más hojas de votación correspondientes a otro Municipio del mismo Departamento, por excepción solo se anularán las hojas de votación correspondientes a las elecciones municipales, validándose, si correspondiere al caso, la hoja o las hojas de votación correspondientes a la elección departamental.

Artículo 42 (Del procedimiento a seguir con las hojas de votación anuladas).

El Presidente y el Secretario de la Comisión Receptora de Votos firmarán cada una de las

hojas de votación anuladas. Estas se mantendrán unidas al sobre que las contenía, de forma tal que no desaparezca la individualidad del voto emitido por el sufragante.

Artículo 43 (De los casos en los que no procede la anulación).

Las roturas o dobleces que pueda presentar la hoja de votación no darán motivo para su anulación a menos que por su magnitud o singularidad demuestren la clara intención del votante de violar el secreto del voto.

Tampoco podrán anularse las hojas de votación con errores de impresión en el nombre o nombres de los candidatos.

Artículo 44 (Escrutinio dentro de cada elección).

La Comisión Receptora de Votos practicará por separado el escrutinio de los votos emitidos para cada elección (departamental y municipal).

Artículo 45 (Del cierre de la urna).

No deben guardarse en la urna las hojas de votación de la elección municipal que fueron colocadas en el cuarto secreto durante el horario de votación y que no fueron escrutadas.

Artículo 46 (De los delegados en los escrutinios primarios).

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas que hayan registrado hojas de votación en el municipio podrán designar delegados para presenciar y fiscalizar todos los procedimientos inherentes al escrutinio primario.

Artículo 47 (De las personas habilitadas para presenciar el escrutinio. Remisión).

Rigen al respecto las mismas normas aprobadas para las elecciones departamentales.

Artículo 48 (De las constancias del escrutinio).

La Comisión Receptora de Votos emitirá constancias del escrutinio de la elección municipal

del circuito, que podrán ser solicitadas por el delegado de la hoja de votación más votada en la elección municipal de cada partido político en el circuito correspondiente, o de la que le siguiera en número de votos.

Capítulo XII

De la entrega a la Junta Electoral de una copia del acta de escrutinio y de la planilla especial de votos observados

Artículo 49 (De la obligación de la Comisión Receptora de Votos de entregar dichos documentos fuera de la urna).

Conjuntamente con la urna y fuera de esta, la Comisión Receptora de Votos deberá entregar a la Junta Electoral un ejemplar de la planilla especial destinada a registrar los votos observados que será común con la de las elecciones departamentales y una copia del acta de escrutinio de la elección municipal (artículos 93 y 114 de la Ley de Elecciones n.º 7812, de 16 de enero de 1925, sustituidos por los artículos 44 y 51, respectivamente, de la Ley n.º 17113, de 9 de junio de 1999).

Capítulo XIII

Del cómputo de votos emitidos para los Municipios

Artículo 50 (De la regla para el cómputo de dichos votos a los efectos de la adjudicación de cargos).

Se aplicará lo dispuesto por la ley n.º 7912, de 22 de octubre de 1925.

Para adjudicar los cargos obtenidos por cada lema en el Municipio se irá primeramente a los sublemas, si se hubieran utilizado, y a las listas que no tuvieran sublema.

Para la atribución del cargo de Alcalde se estará a lo dispuesto por los dos primeros incisos del artículo 12 de esta reglamentación.

Capítulo XIV De la publicidad electoral

Artículo 51 (De la publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión y prensa escrita. Remisión).

Regirán las mismas disposiciones establecidas en la reglamentación de las elecciones departamentales.

Capítulo XV De los recursos electorales y facultades de las Juntas Electorales

Artículo 52 (De las observaciones, reclamos y recursos electorales y de la legitimación para

formular observaciones, reclamos y recursos. Remisión).

Regirán al respecto lo dispuesto en los artículos 50 y 51 reglamentación de las elecciones departamentales, en lo que fuere pertinente para las elecciones municipales.

Comuníquese por Circular a las Juntas Electorales, Oficinas Electorales Departamentales, partidos políticos y dese a la prensa.

Anexo 8

Recurso de apelación contra decreto de Montevideo

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes de la
República Oriental del Uruguay.

Los abajo firmantes, ciudadanos inscriptos en el departamento de Montevideo cuyos demás datos constan al final del presente escrito, constituyendo domicilio a estos efectos en Tacuarembó 1378, teléfono 4029597, al señor Presidente de la Cámara de Representantes nos presentamos y decimos:

Que venimos a interponer Recurso de Apelación contra el Decreto n.º 33209 sancionado por la Junta Departamental de Montevideo el día 17 de diciembre de 2009, en mérito a las siguientes consideraciones de hecho y fundamentos de derecho que pasamos a expresar:

I. HECHOS.

1) El Decreto objeto del presente recurso de apelación es el n.º 33209 sancionado por la Junta Departamental de Montevideo el día 17 de diciembre de 2009.

A la fecha no existe conocimiento de promulgación expresa por parte del señor Intendente, ni publicación en el Diario Oficial, por lo que corresponde considerar que ha operado la promulgación ficta del mencionado decreto, con fecha 28 de diciembre de 2009.

Por lo tanto y ante el receso parlamentario este recurso se interpone en tiempo y forma.

Se acompaña copia del mismo, así como copia del Acta de la sesión de la Junta Departamental en la que fue tratado.

2) Las normas constitucionales violadas por el acto recurrido son las siguientes: artículos 223, 262 incisos 2 y 3, 273 numeral 1, 275 numeral 6 y 287.

3) En efecto conforme el inciso 2 del artículo 262 de la Constitución de la República, «podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijara 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 n.º 18567 en su artículo 1, inciso 2, siguiendo ese lineamiento dispone que «cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y faciliten la participación ciudadana».

Al respecto debe tenerse presente lo dispuesto por la Ley n.º 18308 sobre Ordenamiento

Territorial (artículo 30) que dispone que el suelo se podrá categorizar en rural, urbano y suburbano, detallándolos en los artículos 31, 32 y 33.

En el mismo sentido el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, contenido en el Decreto n.º 28242 aprobado por la Junta Departamental de Montevideo el 10 de setiembre de 1998, dispone la zonificación Primaria del Territorio Departamental, clasificando el suelo en Urbano, Suburbano (o potencialmente urbanizable) y Rural.

Si se analiza el Decreto sobre descentralización comprobamos que no se tienen en cuenta los criterios antedichos (de la Constitución y de la Ley n.º 18567) ya que en su artículo 5 divide al departamento de Montevideo en ocho circunscripciones territoriales denominadas Municipios de acuerdo a lo que se expresa en el anexo 1a, abarcando las zonas urbanas, suburbanas y rurales del departamento.

Por tanto es CLARAMENTE INCONSTITUCIONAL la aplicación del Decreto a la zona rural del departamento de Montevideo.

En efecto, como se dijo, la Constitución establece una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijara la ley y podrá haberla, una o más, en la planta urbana. Y la ley habla de circunscripción territorial urbana y suburbana que además deberá conformar una unidad...

De esto se infiere que en la zona rural no podrá haber una autoridad local y de acuerdo a lo que surge del Decreto se prevé para todo el departamento de Montevideo (rural y urbano) la actuación de varias autoridades locales (el Gobierno Municipal integrado por el Alcalde y cuatro Concejales, el Concejo Vecinal y el Cabildo). Por tanto, la actuación de una, y en este caso más de una autoridad local en la zona rural, es inconstitucional.

Ello sin perjuicio de señalar que poco o nada tienen que ver por ejemplo las necesidades e inquietudes que puede tener un habitante por ejemplo de la zona rural de Punta Espinillo con un habitante del Cerro de Montevideo, su identidad local (entorno, usos del suelo, áreas caracterizadas, centralidades y áreas de in-

fluencia, estructuradores viales, equipamientos urbanos y valores patrimoniales son muy diferentes); ello por cuanto la realidad rural es muy diferente y fue seguramente la razón que llevó al Constituyente a disponer que las zonas rurales quedaran fuera de la descentralización y así fue dispuesto expresa y claramente, con el término «planta urbana», que es el que utiliza el artículo 262 de la Constitución.

Pues bien, entendemos que la zona rural debe quedar dentro del ámbito de competencia del Gobierno Departamental por tener una identidad propia y diferente, cumpliéndose así con los preceptos constitucionales.

4) Por otra parte, el inciso 3 del artículo 262 de la Constitución de la República dispone 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, que establecen las atribuciones de la Junta Departamental y del Intendente respectivamente.

Por tanto, de acuerdo a la Constitución, será la ley quien delimite los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, por lo que resultan también inconstitucionales los artículos 21, 22 y 24 del Decreto que tratan esos puntos y que se contravienen a lo previsto en la Ley n.º 18567.

En este aspecto también es inconstitucional el artículo 16 del Decreto cuando menciona que «son cometidos del Alcalde o Alcaldesa, sin perjuicio de los que le corresponden como Concejal Municipal».

Esa disposición no es correcta ya que al Alcalde o Alcaldesa no le corresponde ningún cometido como Concejal Municipal porque, de acuerdo al artículo 3, numeral IV del mismo Decreto el Alcalde o Alcaldesa no es un Concejal Municipal.

5) El artículo 287 de la Constitución dispone que «el número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso así como las calidades exigi-

das para ser titular de las mismas, serán establecidas en la Ley».

En cuanto a la autoridad local debe precisarse la diferencia entre la Ley y el Decreto con respecto a la denominación del órgano, que para el Decreto es «Gobierno Municipal» y para la Ley es «Municipio», o dicho de otra manera, para la Ley y para el Decreto (artículo 3) se utiliza la denominación «Municipio» para dos cosas diferentes (en la Ley para señalar al órgano y en el Decreto para indicar la circunscripción territorial).

Además la integración prevista en el Decreto (artículo 3, numeral III y IV) es diferente a la prevista en la Ley n.º 18567. De acuerdo al Decreto el 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, y el Concejal Municipal es cada uno de los miembros del Gobierno Municipal con excepción del Alcalde o Alcaldesa.

Según el artículo 11 de la Ley n.º 18567 el «primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio. Los restantes miembros se denominarán Concejales y serán de carácter honorario».

Como el artículo 287 de la Constitución ordena que la integración será establecida por Ley, y esta lo previene en su artículo 11, la dispuesta por el artículo 3, numeral III y IV del Decreto n.º 33209 es inconstitucional.

En cuanto a las calidades exigidas para ser titulares de las autoridades locales, tampoco se pueden establecer más requisitos que los previstos por la Ley n.º 18567.

Así, el artículo 9 del Decreto n.º 33209 dispone que «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» (lo cual es ajustado con la ley).

Sin embargo, en el mismo artículo, entre los requisitos, menciona en el numeral III: «ser na-

tivo o estar radicado en el Municipio correspondiente, desde por lo menos tres años antes de la fecha de la elección respectiva».

En este aspecto la Constitución exige en el artículo 264 «ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes por lo menos».

Por tanto en el Decreto se amplían los requisitos porque ahora exige además de en el departamento, estar radicado en el Municipio.

También en su artículo 9, numeral I, el Decreto exige 18 años cumplidos, pero no aclara que sean cumplidos de edad como lo previene el artículo 264 de la Constitución.

En consecuencia no se pueden establecer más requisitos que los previstos por la Ley n.º 18567.

6) De acuerdo al artículo 223 de la Constitución 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.

Ahora bien, en el artículo 25 del Decreto se establece que la gestión de los Municipios se financiará entre otras cosas, con los fondos que le destine el Gobierno Departamental, y en el artículo 27 que la asignación de recursos humanos a cada Gobierno Municipal será decidida por el Gobierno Departamental.

Además el artículo 29 dispone que la Junta de Alcaldes se reunirá a los 30 días posteriores a la asunción del mandato para presentar sus lineamientos estratégicos.

Posteriormente deberán recibir del Intendente, y no se sabe dentro de qué plazo, 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.

Y recién luego de recibir esa información los Gobiernos Municipales disponen de 90 días para presentar al Intendente el Plan Municipal de Desarrollo, el correspondiente Proyecto de Presupuesto Municipal Quinquenal y el Primer Plan Operativo Anual.

Por tanto, de los seis meses que tiene el Intendente para presentar el Presupuesto Quinquenal de acuerdo al artículo 223 de la Constitución, más de cuatro meses se van a emplear en todos esos pasos previos, restándole mucho menos de dos meses para tan importante cometido, violándose el plazo establecido constitucionalmente.

7) En su artículo 23 el Decreto dispone que «La Intendencia Municipal de Montevideo remitirá en el plazo de 90 días de aprobado el presente decreto un nuevo proyecto de Decreto a la Junta Departamental [...] La Junta Departamental dará su aprobación final al mismo antes del 31 de marzo de 2010».

En este punto corresponde señalar que la Junta no le puede ordenar a la Intendencia que presente en un determinado plazo un nuevo proyecto de Decreto.

Por el artículo 275, numeral 6 de la Constitución el Intendente tiene la atribución de presentar proyectos de Decreto.

Pero además por el artículo 273, numeral I de la Constitución será atribución de la Junta Departamental dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios dentro de su competencia.

Asimismo se hace referencia a 90 días de aprobado el presente Decreto, pero se debería especificar si los 90 días son a partir de la sanción del referido Decreto por la Junta o si los 90 días son a partir de la promulgación del Intendente (artículo 281 de la Constitución de la República). Nótese, además, que si los 90 días son a partir de la promulgación del Decreto, como se dijo el 28 de diciembre de 2009, los 90 días vencerían el 28 de marzo de 2010 y la Junta Departamental debería dar aprobación final del mismo, dentro de los dos días siguientes, o sea antes del 31 de marzo de 2010.

De todas formas, en la medida en que un Decreto le ordena al Intendente elevar una iniciativa en un plazo determinado, se está violando el artículo 275, numeral 6 de la Constitución; y mientras que no se ejerza esa propia iniciativa

que se tiene, se viola el artículo 273, numeral 1 de la Carta Magna.

8) En definitiva, por las razones apuntadas, conviene a nuestro interés la promoción del presente recurso de apelación, el que además deberá tener carácter suspensivo por cuanto el decreto apelado no tiene por objeto el aumento de las rentas departamentales.

II. DERECHO.

Fundamos nuestro derecho en las normas citadas en el cuerpo de este escrito, en el artículo 303 de la Constitución de la República y en las disposiciones de la Ley n.º 18045, y demás normas concordantes, complementarias y modificativas.

III. PETITORIO.

Por lo expuesto, al señor Presidente de la Cámara de Representantes solicitamos:

1) Que nos tenga por presentados, con los recaudos adjuntos, constituido el domicilio e interpuesto en tiempo y forma el recurso de apelación contra el Decreto n.º 33209 de la Junta Departamental de Montevideo, de fecha 17 de diciembre de 2009.

2) Que, sin más trámite, se declare la suspensión de la aplicación del Decreto impugnado.

3) Que, previo examen de los requisitos de admisibilidad, y de las actuaciones que estime del caso diligenciar, se expida sobre el recurso interpuesto haciendo lugar al mismo y en su mérito revoque el Decreto n.º 33209 por ser contrario a la Constitución y a la ley.

Primer otro sí decimos: que a todos los efectos de la presente tramitación se autoriza en forma indistinta al Dr. Leonardo Monzillo Costa y a los señores Gerardo Espinosa y Perla Lesparre Bell.

Segundo otro sí decimos: que forman parte del presente escrito 167 (ciento sesenta y siete) hojas conteniendo 1.886 (un mil ochocientas ochenta y seis) firmas de ciudadanos del departamento de Montevideo.

(SIGUEN FIRMAS)

NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur
DANIEL CHASQUETTI	El Mercosur y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no Mercosul
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados
	Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración. ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?
GERARDO CAETANO	Ser y parecer
MARCELO PEREIRA	La izquierda en América Latina y Europa: nuevos procesos, nuevos dilemas
ERNST HILLEBRAND JORGE LANZARO	Espacio Frontera, jóvenes de izquierda en reflexión, análisis y construcción política
NICOLÁS AMBROSI	Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos
ABEL OROÑO	Dirigentes sindicales de ayer y de hoy ante el desafío progresista
JUAN MANUEL RODRÍGUEZ DANIEL OLESKER EDUARDO BONOMI	

