

CM/ 708



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

MINISTERIO DEL INTERIOR  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA  
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS  
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA  
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA  
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA  
MINISTERIO DE TURISMO  
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE  
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, **10 SEP 2018**

**Señora Presidente de la Asamblea General**

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo con el objetivo de someter a consideración el proyecto modificativo de la Ley N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014, "LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA" y otros aspectos vinculados a la descentralización política.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El 1° de marzo de 2015, este Poder Ejecutivo expresó que la gestión de gobierno se sustentaría en tres pilares fundamentales, señalando que "El primer pilar refiere a política y gestión de gobierno. En este pilar, en primer lugar, la descentralización política tendrá un nuevo impulso. Creemos en la sociedad y fomentamos la participación de la ciudadanía en todos los niveles de gobierno. Se fortalecerá el trabajo

2018-2-4-0000782 (1)

*institucional con los Gobiernos Departamentales y con los Municipios. La transferencia del poder político, de gestión y financiera es imprescindible para su concreción, por lo que en la elaboración del plan quinquenal y en lo que respecta a temas locales se trabajará en conjunto con los mismos.”*

Este compromiso se ha reflejado en la Ley N° 19.355 del 19 de diciembre de 2015, que consolidó el proceso siempre creciente de transferencias y apoyos a los Gobiernos Departamentales y especialmente a los Municipios, mediante el desarrollo de una variedad de acciones dirigidas a fortalecer institucionalmente a los gobiernos subnacionales para incrementar la calidad de los servicios, mejorar las infraestructuras y promover la participación social y ciudadana.

Paralelamente se ha estudiado, analizado, investigado e identificado aquellos aspectos del proceso que requieren normas y modificaciones, tanto para consolidar logros y avanzar en la dirección del futuro como para modificar y apartar los aspectos y prácticas que conspiran contra los objetivos del bienestar general.

El 11 de marzo de 2008 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento el proyecto de Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que dio lugar, luego de discusiones, desacuerdos y acuerdos, a la Ley N° 18.567, promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de setiembre de 2009. Hoy rige, a partir de ella y con modificaciones, la Ley N° 19.272 promulgada el 18 de setiembre de 2014.

En estos 10 años se han conformado 112 municipios, que abarcan el 31% de la superficie del territorio nacional donde vive el 73% de la población. Todavía hoy 890.000 personas viven en zonas no municipalizadas, de las cuales el 78% lo hace en capitales departamentales.

Los Gobiernos Departamentales y los municipios creados en 2010 son esenciales para el adecuado ajuste territorial de las políticas públicas nacionales,



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

estableciendo una relación de cercanía con la ciudadanía, imprescindible para el desarrollo de la participación ciudadana.

Para el Gobierno nacional, los Gobiernos Departamentales y Municipales deben desarrollar capacidades dirigidas a dar repuestas a las demandas ciudadanas, con autonomía y una mirada amplia acorde con los lineamientos estratégicos nacionales. Así lo establece el artículo 50 de la Constitución, enfatizando a la descentralización como motor del desarrollo y del bienestar general.

La descentralización es, sin duda, un proceso integrador dirigido a la recuperación, consolidación y fortalecimiento de aquellos atributos que transforman a cada comunidad en un conjunto democráticamente organizado.

La complejidad del funcionamiento social y económico de nuestras sociedades, la inmediatez de las comunicaciones, las posibilidades de acceso a la información y el desarrollo de políticas públicas cada día más sofisticadas, requieren de un contacto muy fluido entre los representantes y los ciudadanos, pero también de la generación de instrumentos, ámbitos y mecanismos que permitan la intervención de los individuos en la cosa pública en forma protagónica.

¿Por qué? Porque creemos que la participación ciudadana alienta la transparencia de la gestión, pone a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones, contribuye a construir nuevas capacidades en los actores (funcionarios y autoridades departamentales y municipales, políticos, vecinos) y a distribuir el poder cediendo a los vecinos una parte de las atribuciones concedidas al gobierno.

La descentralización, entonces, es el camino privilegiado para instrumentar esa participación, que a su vez deviene en componente imprescindible para robustecer el carácter democrático de aquella. Porque la descentralización implica un cambio cultural relevante en tanto involucra a la población en el diseño, la implementación y la

evaluación de las políticas públicas, nacionales, departamentales y municipales. Y es, al mismo tiempo, un proceso de transferencia de atribuciones de lo central a lo local para la toma de decisiones y definiciones acerca de las acciones de gobierno.

El desafío de los próximos años es enorme: la descentralización exige un nuevo involucramiento de vecinos, funcionarios, autoridades municipales, departamentales y nacionales y, esencialmente, también de los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Las políticas públicas, implementadas con criterios de especialización sectorial, han sido exitosas para superar la crisis en que se encontraba sumido el país, mejorando el bienestar, tal como se refleja en los indicadores multidimensionales que lo miden. Seguir avanzado requiere de nuevas metas y superar nuevos desafíos, entre ellos introducir en los diseños de política no sólo la perspectiva territorial sino también la transversalidad de los enfoques y la capacidad para ser incididas por la perspectiva local, de forma tal de fortalecer los efectos distributivos, incrementar la eficiencia y aumentar la resiliencia frente a los riesgos que supone la construcción de una sociedad más igualitaria, más cohesionada, más inclusiva y sostenible.

El Poder Ejecutivo se expresa ante la ciudadanía por sus acciones y sus propuestas, y frente al Poder Legislativo mediante mensajes y proyectos de Ley. En este caso, a 10 años de haber enviado la primera propuesta de descentralización política y participación ciudadana, entiende conveniente promover nuevamente ante el Poder Legislativo la discusión sobre estos asuntos.

Este proyecto de Ley procura ser la base de esa discusión, consciente de que las opiniones sobre el proceso, sobre la Ley y sobre las necesidades de modificarla son disímiles dentro de la mayoría de los partidos políticos y aún dentro de sus agrupaciones.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

El presente proyecto se estructura en torno a 7 aspectos centrales sobre los cuales deben adoptarse nuevas definiciones:

**1.- Alcance de la municipalización**

En el marco de la Ley vigente, la municipalización alcanza al 73% de la población del país, y se distribuye tal como observa la siguiente tabla:

	Sin Municipalizar	Municipalizada	Total
Rural	2%	3%	5%
Menos de 2000 hab.	3%	3%	6%
entre 2000 y 4999 hab.	0%	4%	4%
entre 5000 u 19999 hab	1%	14%	15%
20000 y más hab.	21%	49%	70%
Total	27%	73%	100%

El proceso recorrido desde 2010 ha sido motivo de análisis académico, señalando la desigual distribución territorial de los municipios en los departamentos. Las estructuras territoriales registran importantes diferencias en superficie, áreas urbanas y rurales, así como diferencias poblacionales pronunciadas.

Resumidamente se señala que: tres departamentos contienen a 46 de los 112 municipios; el 69% del territorio nacional no está municipalizado; en 69 municipios la población urbana llega al 90%, en tanto sólo 4 municipios tienen más población rural que urbana; 10 de los 112 municipios concentran más de un millón y medio de habitantes y, en el otro extremo de la distribución, 10 municipios representan el 0,26% de la población del país.

Varios autores señalan que la municipalización amplía la capacidad de

autodeterminación y la autonomía moral, los derechos políticos, consolida identidades comunes, incrementa la predisposición cívica y da mayores facilidades de acceso a los servicios y recursos públicos.

Por otra parte, como se puede verificar, la reconfiguración del mapa administrativo del país a partir de la municipalización ha generado una serie de tensiones entre los derechos políticos de participación y representación y la prestación de los servicios y obligaciones de los Gobiernos municipales. Municipios muy pequeños pueden generar dificultades para una provisión de servicios eficiente, generando así inequidades entre territorios derivadas de la incapacidad de brindar acceso a servicios y dotación de infraestructuras.

Las cifras dan cuenta que, si bien la legislación vigente establece que toda población de más de 2.000 habitantes constituye un Municipio, existen Municipios con menos de 1.000 habitantes (Arbolito, Ramón Trigo, Arévalo, Plácido Rosas e Ismael Cortinas) y otros de entre 1.000 y menos de 2.000 habitantes (Garzón, Matajojo, Valentín, Tupambaé, Chapicuy, Tambores, Aceguá, Lorenzo Geyres, Aguas Corrientes, Montes y Piedras Coloradas). Todos ellos totalizan una población de poco más de 19.000 habitantes.

De acuerdo a los estudios realizados, existen 22 localidades de los departamentos de Artigas, Durazno, Florida, Lavalleja, Paysandú, Rocha, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres, que en su conjunto reúnen 29.415 habitantes, que no constituyen actualmente un Municipio, que cuentan cada una con más de 1.000 habitantes y que además poseen una serie electoral propia, este último requisito imprescindible para poder organizar una elección de autoridades locales. Obsérvese que en 11 casos ya existen Juntas Locales o se crearon Municipios.

	Departamento	Localidad	Habitantes	Serie Electoral	Ley Pueblo y/o Villa	Junta Local



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

1	Artigas	Pintadito	1642	IAA		
2	Artigas	Sequeira	1149	IBC	2001	
3	Durazno	Blanquillo	1084	REA	1964/1985	Sí
4	Durazno	Centenario	1038	RGB		Sí
5	Durazno	La Paloma	1443	REE	1984	Sí
6	Durazno	Santa Bernardina	1094	RBA		
7	Florida	Alejandro Gallinal	1357	QEF	1985	
8	Florida	Cardal	1202	QHE	1937/1985	
9	Florida	Nico Pérez	1030	QGD	1955	
10	Florida	25 de Agosto	1849	QHF	1912/1956	
11	Florida	25 de Mayo	1852	QHA	1918/1985	
12	Lavalleja	Mariscal	1626	SGC	1918/1988	Sí
13	Paysandú	San Félix	1718	KDC		
14	Rocha	Cebollatí	1609	EFD	1919/1953	Sí
15	Rocha	Velázquez	1022	ECE	1919/1954	Sí
16	San José	Punta de Valdéz	1491	OEC	1974	Sí
17	San José	Rafael Perazza	1277	OEE y OEG	1957	Sí
18	Soriano	Villa Soriano	1124	MBA		Sí
19	Tacuarembó	Curtina	1037	TDC	1907	Sí
20	Tacuarembó	Las Toscas	1142	TGC	2003/2016	Sí
21	Treinta y Tres	Gral. E. Martínez	1430	FBC	1963	•
22	Treinta y Tres	Villa Sara	1199	FEA		•

- Por Decreto N° 20/2017 de la Junta Departamental de Treinta y Tres de 22 de diciembre de 2017, se crearon como Municipios.

El presente proyecto refleja la oportunidad que significa avanzar en la municipalización, sin dejar de reconocer que las limitaciones constitucionales ubican la mayor responsabilidad en la iniciativa y decisión de Intendentes, Juntas Departamentales y, eventualmente, los ciudadanos de cada circunscripción.

En este último sentido debe señalarse que se viene desarrollando en distintas localidades iniciativas tendientes a la conformación de municipios, así como se ha hecho lugar a iniciativas de creación de varios de ellos.

## **2.- Carácter colectivo de la conducción de los Municipios**

Como señalan estudios académicos, como consecuencia de la reforma constitucional aprobada en 1918, que establece la primera forma colegiada de gobierno en nuestro país, se origina la autonomía departamental y se crea un tercer nivel de gobierno.

La Constitución de 1934 funda las bases del sistema vigente en la actualidad, estableciendo que “gobierno y administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales”. La Constitución de 1952 sustituyó el cargo de Intendente por un Concejo, lo que fue modificado por la reforma constitucional de 1967 que la restableció.

El diseño actual de los Concejos Municipales, sin dejar de ser original, está sin duda fuertemente influido por las características institucionales de los Gobiernos subnacionales utilizados en el pasado: el modelo de órgano ejecutivo colegiado para el Gobierno subnacional ya había sido establecido para los departamentos en 1918 y luego retomado en 1952.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

Sin embargo, se señala reiteradamente que en términos prácticos y simbólicos existe una indiscutible preeminencia de la figura del Alcalde en el esquema de Gobierno Municipal. No sólo sus atribuciones y el carácter remunerado del cargo lo diferencian, sino que la competencia electoral en el municipio, cuando tiene alguna relevancia, es visualizada, casi exclusivamente, como una competencia por el cargo de Alcalde. Las reglas electorales vigentes convergen para favorecer la personalización de la competencia (pocos cargos en disputa y el uso del múltiple voto simultáneo). Un elevado número de listas en competencia lleva a que pocas listas obtengan más de un cargo y, en definitiva, a que los principales competidores sean las personas que ocupan el primer lugar (de hecho, la mayoría de los Concejos incluye a varios primeros candidatos, además del Alcalde, típicamente al primer titular de otra lista del mismo partido y, obviamente, también primeros titulares de listas de otros partidos).

En la presente propuesta los cambios son tendientes a afirmar el carácter colectivo de la autoridad local, estableciendo para el presidente del órgano colegiado una serie de obligaciones políticas y administrativas, sujetas en la mayoría de los casos a la decisión del Concejo, y dando alta importancia a las instancias de participación ciudadana, siendo su voto decisivo únicamente en caso de empate o en oportunidad de ordenar gastos. Se propone que los miembros del Concejo tengan la atribución de ejercer el contralor sobre el ejercicio de las obligaciones del Alcalde, e incluso, en caso de que éste no cumpla con las convocatorias reglamentarias al órgano, cualquiera de los miembros pueda realizar la misma.

### **3.- Instrumentos de participación, planificación y cooperación interinstitucional**

Sin duda que los municipios son el ámbito territorial propicio para la instrumentación de la participación ciudadana. Se ha llegado a señalar que la creación de los municipios tiene ribetes potencialmente refundacionales para la institucionalidad democrática uruguaya, y uno de los aspectos destacables, en ese sentido, es el mandato de la participación ciudadana.

Las propuestas del presente proyecto están dirigidas a consolidar algunas prácticas de los últimos años y ser más indicativos en alguno de los conceptos vinculados a la participación, poniendo atención en definir requisitos básicos de la participación activa. Asimismo, se pone especial énfasis en la planificación, centrándose en la necesidad de existencia de un Plan de Desarrollo Municipal que dé sustento estratégico a los planes quinquenales y los planes operativos anuales, y que se constituya en pilar central motivacional de la participación.

Finalmente, la cooperación interinstitucional aparecerá, en los próximos años, como un diferencial indispensable para seguir avanzando en materia social y económica de forma tal de superar las inequidades más persistentes. La cooperación entre municipios y entre los distintos niveles de gobiernos, requiere de competencias y atribuciones para dar sustentabilidad a procesos que demandan la asunción de compromisos complejos y prolongados.

#### **4.- Equilibrio del sistema de distribución de competencias**

Avanzar en descentralización implica aceptar la necesidad de cambios en las estructuras administrativas y funcionales pero también en las formas de gobernar, y seguramente exige de cambios en el rol de los Intendentes y las Juntas Departamentales: en el caso de los primeros, requiriendo de mayores dotes de articulación en los niveles de gobierno; para los Ediles, el desafío que significa ampliar los ámbitos que requieren de su mirada crítica y propositiva.

La resignificación de la función de las Juntas Departamentales implica que, además de cumplir los cometidos legislativos asignados, se asuman claros roles de contralor de las acciones municipales, del Alcalde y de los Concejos, y de su condición de representantes directos de la ciudadanía encargados de asegurar la vigencia de los principios cardinales del proceso de descentralización.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

Mediante propuestas de modificación de la redacción del alcance de los cometidos, las competencias y las facultades de los Concejos Municipales, el presente proyecto procura avanzar en que los municipios puedan actuar eficientemente en la promoción del desarrollo sostenible y el bienestar general, con transparencia, participación e involucramiento de los ciudadanos. Más allá del uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros para la prestación de servicios básicos, el proyecto promueve constituir a los municipios en territorios inteligentes, es decir, territorios y poblaciones capaces de definir su trayectoria dirigida a mejores condiciones de vida, actuar y comprometerse en consecuencia.

#### **5.- Disposición de los recursos**

El artículo 214 de la Constitución establece que los presupuestos se estructurarán por programas, debiendo los Intendentes asegurar que en ellos se crean programas presupuestales que permitan el funcionamiento de los Gobiernos Municipales.

Un programa presupuestal es un instrumento destinado a cumplir cometidos, estableciendo objetivos y metas, expresadas en términos de productos finales a lograrse mediante acciones integradas y de proyectos específicos coordinados con los recursos humanos, materiales y financieros asignados.

Las asignaciones presupuestales constituyen créditos abiertos para realizar los gastos necesarios y ellas, en el caso de los programas presupuestales municipales, se financian con recursos departamentales, aportes del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, así como, eventualmente, las donaciones.

El cumplimiento de los cometidos y competencias asignadas a los Gobiernos municipales requiere del ejercicio de una serie compleja de facultades, entre las cuales

son indispensables aquellas que implican el dictado de los actos administrativos que disponen definitivamente la utilización parcial o total de las asignaciones presupuestales.

Este acto administrativo de ordenación del gasto es perfectamente distinguible de los procedimientos de contratación, así como del acto de ordenación del pago.

La propuesta contenida en el proyecto está dirigida a establecer claramente cómo se financian los programas presupuestales municipales, las condiciones en que el Concejo puede decidir y hacer uso del mismo, los límites aplicables a las facultades de insistir sobre el gasto y las potestades del Intendente en caso que se produzcan la superación de ellos.

Un campo de discusión siempre abierta es el alcance de las obligaciones del Gobierno Departamental en el suministro de recursos humanos y materiales. En el presente proyecto se mantienen las disposiciones vigentes al respecto.

## **6.- Transparencia de la gestión pública municipal**

La transparencia es el pilar imprescindible para fundar confianza en la utilidad y sinceridad del proceso de participación que se impulsa.

La participación ciudadana requiere contar con información en forma oportuna, clara y actualizada sobre el asunto que se trate. Esa información debe brindarse sin discriminación de tipo alguno, y prescindiendo de la utilización de los mecanismos legales para el acceso a la información pública salvo que ello sea imprescindible.

Asimismo, resolver sobre los caminos adecuados para dar satisfacción a las necesidades colectivas exige también que se expliciten y detallen las alternativas, se analicen sus fortalezas y debilidades, así como los costos, cargas y beneficios que de



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

cada una de ellas se deriva.

La presente propuesta no sólo define el acceso a la información como requisito de la participación activa, sino que señala las responsabilidades, ampliando los requisitos mínimos establecidos en la Ley N° 18.381, de forma tal de ajustarlos a la realidad y necesidades de la población municipalizada.

Por último, dada la importancia de la profesionalización de la gestión y la justa demanda ciudadana de dotar de mayor transparencia el ingreso a la función pública en todos los organismos estatales, se plantea, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 275 de la Constitución, que el ingreso a la administración de Gobiernos Departamentales y Municipales debe ser por mecanismos transparentes de idoneidad o eventualmente sorteo, mecanismos que deben contar con la más amplia difusión a través de los canales ya establecidos para toda la administración pública por la Oficina Nacional de Servicio Civil.

#### **7.- Número de miembros de los órganos colectivos**

La Constitución de 1918 establecía el gobierno de los departamentos a través de Asambleas Representativas y Concejos de Administración elegidos popularmente, y preveía que los Concejos tuvieran entre tres y siete miembros. La Ley N° 7.042 de 1919 estableció la posibilidad de nombrar Consejos Auxiliares Honorarios fijando el número de sus miembros según lo requirieran las necesidades locales.

La Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9.515 de 1935), que entre otras cosas regula el tercer nivel de gobierno, establecía que en toda población fuera de la planta urbana de la capital del departamento podría haber una Junta Local honoraria, compuesta por cinco miembros que elegirían entre ellos a un Presidente para ejercer la función ejecutiva en su jurisdicción.

La Constitución de 1952 introdujo el colegiado a través del Consejo Nacional de Gobierno, y sustituyó el cargo de Intendente por un Concejo Departamental de siete miembros en Montevideo y de cinco en el resto de los departamentos (art. 266). Las Juntas Departamentales pasaron a tener 65 miembros en Montevideo y 31 en los demás departamentos.

La reforma constitucional de 1967 restableció la figura del Intendente y fijó el número de miembros de las Juntas Departamentales en 31 para todo el país.

Pese a que el ímpetu colegialista de la segunda década del siglo XX sigue presente en el gobierno corporativo de las empresas públicas, y que la reglamentación del artículo 262 de la Constitución se inclinó, al momento de definir la autoridad local, por un Concejo Municipal, no existe respecto de los Concejos una tradición permanente en cuanto al número de integrantes. Tampoco el número homogéneo de miembros para las Juntas Departamentales fue una regla tradicional, al grado que la Constitución de 1967 mantuvo la posibilidad de modificar el criterio por la vía legal.

El presente proyecto plantea dejar en manos de las Juntas Departamentales, previo a cada instancia electoral, la modificación del número de miembros de los Concejos Municipales como forma de ajustar, en algún grado, la relación entre el número de representantes y el número de electores, como permitir ajustes que eventuales dinámicas poblacionales no previstas requieran o mejorar la representatividad en el caso de múltiples localidades. Tal modificación no produciría efectos relevantes en materia de representación y gobernabilidad, pero podría realizar un pequeño ajuste en la dirección de mejorar la representación y la igualdad política de los ciudadanos, que hoy implica que la cantidad de ciudadanos por concejal pueda variar entre 200 y 20.000.

Respecto de la cantidad de miembros de las Juntas Departamentales, se propone ajustar la representación a razón de un miembro por cada 5.000 (cinco mil)



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

ciudadanos inscriptos en el departamento, ajustados de forma tal que el número de integrantes del órgano sea impar, de no menos de 11 y no más de 31, recayendo en la Corte Electoral la determinación final del número de curules de cada Junta en forma previa a cada elección. Por cierto, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 269 de la Constitución, se requiere para ello el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara.

Confiamos en que estas propuestas, estructuradas en los siete puntos precedentes, son capaces de constituirse en la columna vertebral de un proceso de discusión con fines legislativos que culmine en la fijación de nuevas pautas de la acción pública en la materia para el próximo quinquenio. Cualesquiera sean estas pautas, estamos seguros que solamente cambiando lo que requiere cambios, manteniendo lo que funciona bien, y poniéndose nuevas metas, se construye el país de primera que todos anhelamos.

El presente proyecto de Ley propone una nueva redacción para el artículo 1 de la vigente Ley N° 19.272, extendiendo la constitución de municipios a todas aquellas localidades de más de mil habitantes y precisando el significado de los términos Municipio, Gobierno Municipal y Concejo Municipal.

Se mantiene, por otra parte, que en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes indicados podrá haber un Municipio, si así lo dispone la Junta Departamental por dos tercios de votos, a iniciativa del Intendente o del 15% (quince por ciento) de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción, aunque el proyecto incursiona, en otros artículos, sobre alternativas que intentan evitar los riesgos del inframunicipalismo.

El proyecto recoge la mención original a la disposición constitucional respecto a la formación de municipios en las capitales departamentales, agregando, a efectos de mayor precisión, la referencia al artículo 305 de la Constitución, que hace mención al

derecho de iniciativa de los ciudadanos.

Sin avanzar, deliberadamente, en la discusión de aquellos principios que sostienen la necesidad de incluir en el demos a todos los miembros de la asociación, la nueva redacción del artículo 8 asegura a todos los ciudadanos el derecho de acceso a los servicios que la municipalización conlleva, y agrega la referencia a una modalidad constitucionalmente prevista de ejercer algunas o todas las competencias municipales aplicable tanto a zonas del territorio no municipalizadas, ya sean estas rurales, como a localidades de menos de 1.000 habitantes o circunscripciones de las capitales departamentales.

La práctica de los últimos años aconseja ser más preciso en las expresiones que refieren a las autoridades locales, por lo cual el proyecto de Ley propone diferenciar entre el territorio y la autoridad propiamente dicha. Es así que el proyecto utiliza la expresión Municipio como sinónimo de circunscripción territorial, y Concejo Municipal para aludir al órgano del Gobierno Municipal, reservando esta única expresión para referirse genéricamente a la autoridad local y los funcionarios que dependen de ella.

La nueva redacción propuesta para el artículo 5 pone foco en un aspecto sustancial de los gobiernos locales: la participación ciudadana. En este orden, se avanza en los requisitos imprescindibles para que ella ocurra, así como se establecen una serie de instrumentos para profundizar la misma. La nueva redacción establece la necesidad de existencia de un Plan de Desarrollo Municipal elaborado conforme a las iniciativas de la población, instancias públicas de consulta y puestas de manifiesto, sesiones públicas y periódicas para evaluar la marcha de los instrumentos de planificación y los compromisos de gestión que los vinculen, y el derecho de los habitantes de recibir pronunciamiento acerca de sus iniciativas.

El proyecto, en los artículos 6 y 7, intenta avanzar en la definición del objetivo programático y materia de los Gobiernos Departamentales y Municipales, así como



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

deriva a otros artículos de la Ley, particularmente los 12 y 13, aquellos aspectos que hacen a las competencias y las facultades de los Gobiernos Municipales y los Concejos.

El artículo 9 pretende generar la reflexión sobre cuáles características deben ser comunes y universales a los municipios, independientemente de las particularidades de su territorio, y cuáles podrían ser diferentes. Actualmente los Concejos Municipales se componen de cinco miembros, independientemente de la población o del número de electores del Municipio, norma excepcional en el contexto regional, pero que seguramente tiene sus antecedentes en las Juntas Locales Honorarias referidas en Ley Orgánica Municipal de 1935.

La relación entre el número de representantes y el número de electores resulta muy variable, por lo que el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma en todos los municipios, haciendo que el objetivo de acercar al ciudadano y al gobierno se cumpla de forma muy heterogénea: en particular se establece la posibilidad que las Juntas Departamentales establezcan modificaciones al número de miembros de los Concejos Municipales en forma periódica, fijando la cantidad por defecto, en 3, a diferencia de los 5 actuales, pudiendo establecerse en 5 o 7.

La nueva redacción del artículo 11, incluye un inciso que asimila la forma de fijación del salario de los Alcaldes al régimen establecido constitucionalmente para los Intendentes, similar al de otros cargos electivos.

Al artículo 10, en la presente iniciativa, se agrega una referencia a partidas o beneficios que eventualmente reciben o reciban los miembros de los Concejos Municipales. Como se recordará, el artículo 11 de la Ley 18.567 establecía taxativamente que los miembros de los Concejos Municipales, con excepción del Alcalde, serían honorarios, disposición posteriormente modificada, dejando librada esa

decisión a las autoridades departamentales.

De cualquier manera se entiende que, en caso de optar por alternativas de compensación o reintegro de gastos a quienes cumplen funciones en los Concejos, las mismas deben estar limitadas y en cualquier caso ser de conocimiento público.

Asimismo, y a efectos de adoptar medidas que eviten el inframunicipalismo, como ya fue referido, se propone que, en caso de municipios de menos de 1.000 habitantes, los miembros del Concejo Municipal, sin excepción, sean honorarios.

Nuevamente, en los últimos años, se han planteado diferencias en relación al régimen de elección de los Alcaldes y régimen de suplencias. La nueva redacción de los artículos 11 y 25 pretende contribuir a la claridad de los procedimientos, dejando a los candidatos y los partidos políticos la decisión acerca del uso de los distintos sistemas de suplencias, debiendo en cada caso los Concejos Municipales atenerse a los mismos. Asimismo, se equipara el sistema aplicable a las elecciones municipales a los aplicables a la elección de los Intendentes y los Representantes.

La nueva redacción propuesta para el artículo 13 de la Ley 19.272 establece dentro las facultades de los Concejos Municipales la de "ordenar, por mayoría absoluta de sus integrantes, dentro de la que deberá estar el voto de quien esté ejerciendo la función de Alcalde, gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales, para el programa presupuestal municipal", y limitando la posibilidad de insistir en el gasto salvo en el caso previsto en el artículo 15 del TOCAF (insuficiencia de crédito presupuestal).

Asimismo, mientras el artículo 12 establece la competencia del Concejo Municipal para administrar y realizar el seguimiento del avance de la ejecución del programa presupuestal municipal, el artículo 20 establece que en caso de que el Concejo Municipal ordene gastos excediendo el monto de la asignación establecida en



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

el correspondiente programa presupuestal municipal, el Intendente, en ejercicio de sus competencias, podrá revocar de oficio la Resolución de que se trate.

La propuesta de nueva redacción para el artículo 14 de la Ley 19.272 reafirma el carácter colectivo de la autoridad local, dejando claro que el otorgamiento al lema ganador en la circunscripción electoral municipal del cargo de Alcalde implica una serie de responsabilidades y obligaciones administrativas. En particular se destaca la obligación de convocar a sesiones del Concejo, lo que deberá hacerse de acuerdo a los Reglamentos que oportunamente aprueben las Juntas Departamentales, así como cumplir con una serie de acciones tendientes a asegurar el funcionamiento del sistema de transparencia activa del Gobierno Municipal.

Al artículo 15, de las atribuciones de los miembros del Concejo, se agrega la de convocar al Concejo Municipal en caso de incumplimiento de las obligaciones que al respecto corresponden al Alcalde.

La nueva redacción del artículo 17 retoma la solución anteriormente adoptada por la Ley respecto a los actos administrativos generales y los particulares de los Concejos Municipales, despejando las dudas que respecto a la profundidad y avance del proceso de descentralización pudiesen haberse planteado por la solución adoptada en el artículo 682 de la Ley N° 19.355.

La propuesta referida al artículo 18 atiende a clarificar y profundizar las funciones de contralor de las Juntas Departamentales respecto de los municipios: comunicarse y solicitar datos e informes, convocar a sala al Alcalde o acusar ante la Cámara de Senadores a cualquiera de los miembros del Concejo. Asimismo se promueve que, por mayoría especial, pueda suspenderse al Alcalde o cualquiera de los miembros del Concejo.

La redacción propuesta para los artículos 19 y 22 procura mejorar la precisión en

la utilización de los diversos términos técnicos, así como recoger la experiencia de los últimos años, dando a la Comisión Sectorial de Descentralización amplias potestades de regulación del funcionamiento del sistema de planificación y compromisos asociados al presupuesto.

La previsión realizada por el artículo 22 de la Ley vigente que se propone sustituir es recogida en la propuesta para el nuevo artículo 12.

Finalmente, y ya fuera de las modificaciones a la vigente Ley N° 19.272, se proponen una serie de normas que procuran dotar de transparencia, integralidad y consistencia al sistema descentralizado:

a.- declarar cumplida la condición establecida en el acápite de la Disposición Transitoria y Especial Y) de la propia Constitución. En consecuencia, los Concejos Municipales cuya creación, integración y funcionamiento regula la presente Ley, serán las únicas autoridades locales reconocidas en el territorio.

b.- modificar, al amparo de lo establecido en el Artículo 269 de la Constitución, el número de miembros de las Juntas Departamentales, proponiendo ajustar la representación a razón de un miembro por cada 5.000 (cinco mil) ciudadanos inscriptos en el departamento, ajustados de forma tal que el número de integrantes del órgano sea impar, de no menos de 11 y no más de 31.

c.- otorgar personería jurídica al Congreso Nacional de Ediles y al Plenario de Municipios, con el fin de reconocer el funcionamiento actual de Ediles y Concejales en forma mancomunada para el análisis de asuntos comunes.

d.- dotar de garantías de transparencia a los mecanismos de ingreso de personal a las administraciones de los Gobiernos Departamentales y



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Municipales.

En atención a lo expuesto y reiterando la intención de que las propuestas contenidas en el presente proyecto de Ley sean un conjunto fértil de motivos para la discusión acerca de las mejores formas de avanzar en el proceso de profundización democrática en el que estamos comprometidos.

El Poder Ejecutivo reitera a la Señora Presidenta de la Asamblea General las seguridades de su más alta consideración.

*[Firma manuscrita]*

*[Firma manuscrita]*

*[Firma manuscrita]*

Dr. TABARÉ VÁZQUEZ  
Presidente de la República  
Período 2015 - 2020

*[Firma manuscrita]*





*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

Montevideo, **10 SEP 2018**

## **PROYECTO DE LEY**

**Artículo 1°.-** Sustituyese los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 16, 24, 25 y 27 de la Ley N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014, por los siguientes:

**“Artículo 1°.-** De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 de la Constitución toda población de más de mil habitantes constituirá o integrará un Municipio y en cada uno habrá una autoridad local. La circunscripción territorial del Municipio se determinará procurando conformar una unidad con intereses comunes y personalidad social y cultural.

La autoridad local que se denominará Gobierno Municipal, configurando un tercer nivel de gobierno y de administración en su circunscripción, y será ejercida por un Concejo Municipal.

En aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes indicados podrá constituirse un Municipio, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1.- si así lo aprueba la Junta Departamental por dos tercios de votos, recabando preceptivamente la opinión del Intendente, que dispondrá de un plazo de 60 (sesenta) días para emitirla. Transcurrido dicho plazo, la Junta Departamental resolverá.
- 2.- por ejercicio del derecho de iniciativa consagrado por el artículo 305 de la Constitución, tramitado de acuerdo a lo previsto en el artículo 16 de la presente.
- 3.- a iniciativa del Intendente cuando se trate de localidades que no alcancen el mínimo de mil habitantes, pero que unidas a otras localidades o circunscripciones, adyacentes geográficamente sobrepasen dicho mínimo y si así lo dispone la Junta Departamental por dos tercios de votos.

La constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se regirá, en lo que corresponda, por lo dispuesto en los artículos 262 y 305 de la Constitución.

**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, su denominación y sus respectivos límites territoriales; éstos podrán contener más de una circunscripción electoral.

**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 competencias, poderes jurídicos y recursos hacia los Gobiernos Municipales 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 Gobiernos Municipales 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 entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por parte de los Gobiernos Municipales.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

**Artículo 5.-** Cada Concejo Municipal promoverá la participación activa de los habitantes en las cuestiones del gobierno local, a través de la creación de ámbitos y de la aplicación de mecanismos e instrumentos adecuados a las características de la población.

A los efectos de la presente Ley, se entiende como participación activa aquella que requiere de la posibilidad de expresar necesidades, de contar con información sobre las alternativas de satisfacción de las mismas, y que las iniciativas sean analizadas y, cuando correspondiera, ejecutadas o incorporadas en la planificación de desarrollo de la localidad, así como contar con información de resultados sobre cumplimiento de metas y objetivos planteados.

Cada Concejo Municipal deberá aprobar, dentro de los 120 (ciento veinte) días de su instalación, un Plan de Desarrollo Municipal que establecerá los diagnósticos, objetivos y metas, identificando su aporte a los lineamientos y directrices nacionales y departamentales y los recursos públicos y privados requeridos.

El Plan de Desarrollo Municipal será elaborado considerando las iniciativas de la población y previo a su aprobación, modificación o revisión, se realizará, por lo menos, una instancia pública de consulta. El proyecto de Plan de Desarrollo Municipal deberá ser puesto de manifiesto por no menos de 20 (veinte) días previos a la primera de ellas.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asesorará a los Gobiernos Municipales en el diseño y elaboración de los Planes.

Los miembros de los Concejos Municipales de cada departamento y el Intendente mantendrán en forma semestral una sesión pública y abierta a los efectos de evaluar la marcha de los instrumentos de planificación y los compromisos de gestión

que los vinculen.

Si el 5% (cinco por ciento) de los habitantes de un Municipio presentara propuestas sobre cualquier tema de relevancia del Municipio, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre la misma dentro de los 60 (sesenta) días de presentada. El transcurso del plazo sin pronunciamiento se considerará como denegatoria.

Cuando el Concejo Municipal considere que la iniciativa excede su marco de competencias, dará traslado de la misma, en forma fundada, al Intendente.

En cualquiera de los casos se dará conocimiento a la Junta Departamental.

**Artículo 9.-** El Concejo Municipal será el órgano jerárquico del Gobierno Municipal, y estará integrado por tres miembros titulares que se elegirán directamente distribuidos por el sistema de representación proporcional integral, y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales.

Será presidido por un miembro del Concejo Municipal que se denominará Alcalde, elegido conforme a lo establecido en el artículo 11 de esta Ley.

La Junta Departamental podrá determinar, antes de los 18 (dieciocho) meses previos a la siguiente elección departamental, su incremento a cinco miembros en aquellos Municipios de más de dos mil habitantes o a siete miembros cuando se trate de Municipios de más de cincuenta mil habitantes o su circunscripción territorial supere los mil quinientos kilómetros cuadrados que incluyan múltiples localidades.

**Artículo 11.-** El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción, presidirá el Concejo Municipal, siendo miembro de éste y su cargo se denominará Alcalde.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

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

Los Alcaldes estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhabilidades que los Intendentes, excepto la establecida en el artículo 92 de la Constitución.

Los Alcaldes percibirán la remuneración que les fije la Junta Departamental de acuerdo al mismo régimen que el establecido para los Intendentes por el artículo 295 de la Constitución.

Quienes ejerzan la función de Alcalde podrán ampararse por el tiempo en que la desempeñaren en lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005, para los funcionarios públicos designados para ocupar cargos políticos o de particular confianza.

En caso de ausencia temporal o vacancia definitiva del cargo de Alcalde se convocará a asumir a sus suplentes en el orden que corresponda según la proclamación de la Corte Electoral. Para el caso de ausencia temporal, cada suplente convocado podrá excusarse de asumir por esa vez sin perder el derecho a ser nuevamente convocado en otra ocasión. Si la vacancia fuese definitiva, la no aceptación implicará la renuncia al Concejo.

**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 que corresponde para constituirse en Municipio. Las firmas serán presentadas ante la Junta Departamental y posteriormente enviadas por ésta a la Corte Electoral para su validación.

En este caso la Junta Departamental, por dos tercios de votos, y recabando

preceptivamente la opinión del Intendente, emitida dentro de los 60 (sesenta) días de validada la iniciativa, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de mil habitantes. Transcurrido dicho plazo, la Junta Departamental resolverá.

**Artículo 24.-** Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2º de la presente Ley, antes de los 18 (dieciocho) meses previos a la siguiente elección departamental.

En caso de incumplimiento total o parcial, vencidos dichos plazos el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población con base en las localidades censales que suministrará el Instituto Nacional de Estadística, y la remitirá a la Asamblea General para su aprobación. Cumplidos 30 (treinta) días, la misma se tendrá por aprobada.

**Artículo 25.-** Las elecciones de los integrantes de los Concejos Municipales se realizarán en un mismo acto con las elecciones departamentales de Intendentes y Juntas Departamentales.

Solo podrán registrar hojas de votación las autoridades ejecutivas de los partidos políticos. No se admitirán más de tres hojas por lema en cada Municipio.

La lista de candidatos al Concejo Municipal figurará en hojas de votación, separada de las listas de candidatos para los cargos departamentales.

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.

No podrá efectuarse acumulación por sublemas o distintivos, ni por identidad de listas de candidatos.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

**Artículo 27.-** La Corte Electoral entenderá en todo lo atinente a los actos y procedimientos referentes a las elecciones municipales.

**Artículo 2°.-** Sustituyese, los artículos 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22 y 26 de la Ley N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014, por los siguientes:

**“Artículo 6.-** El gobierno y la administración de los departamentos tendrá como cometido promover el bienestar general en forma complementaria y coordinada con las autoridades nacionales, formulando, a esos efectos, planes y programas de desarrollo en su jurisdicción y también acordando con otros Gobiernos Departamentales, el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados para la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

La materia departamental estará constituida por los cometidos que les asignen la Constitución y las Leyes a los Gobiernos Departamentales.

En particular, y a los efectos de la presente Ley, son de su cargo:

- 1) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.
- 2) Los cometidos en materia de protección del ambiente y de desarrollo sostenible dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales en la materia.
- 3) La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental.

4) La definición de la política de recursos financieros.

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

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

**Artículo 7º.-** La materia municipal estará constituida por aquellas acciones desarrolladas por los Gobiernos Municipales dentro de sus competencias para la promoción del desarrollo sostenible y el bienestar general, procurando el aprovechamiento eficiente y articulado de los recursos del Municipio y de aquellos cuyo uso les sea encomendado, en el marco de los principios cardinales del sistema de descentralización local, poniendo énfasis en la transparencia, la información, la participación y el involucramiento de los ciudadanos en la implementación y control de las políticas públicas.

**Artículo 8.-**En aquellas zonas del territorio donde no exista Municipio, las competencias municipales serán ejercidas por el Gobierno Departamental o por Comisiones Especiales designadas por el Intendente, en el marco de lo dispuesto por el artículo 278 de la Constitución.

**Artículo 10.-** Para ser miembro del Concejo Municipal se requerirá dieciocho años cumplidos de edad, ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio y estar radicado dentro de los límites territoriales del Municipio desde, por lo menos, tres años antes.

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



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

Los miembros del Concejo en ejercicio de la titularidad gozarán de los mismos beneficios que otorga el artículo 673 de la Ley N° 14.106, del 14 de marzo de 1973, a quienes siendo funcionarios públicos integran las Juntas Departamentales y Juntas Electorales.

Todos los miembros de los Concejos Municipales de localidades de menos de 1.000 (mil) habitantes serán honorarios.

Las partidas compensatorias, regulares o extraordinarias, exoneraciones totales o parciales de tributos departamentales y reintegro de gastos, que perciban o recaigan sobre los miembros del Concejo Municipal no superarán mensualmente, en ningún caso, las 5 (cinco) Bases de Prestaciones y Contribuciones.

La percepción de viáticos con cargo al presupuesto se ajustará a las normas generales que rijan al respecto en cada departamento.

Los miembros del Concejo estarán sometidos al mismo régimen de incompatibilidades e inhabilidades que los integrantes de las Juntas Departamentales.

**Artículo 12.-** El funcionamiento de los Concejos Municipales se regirá por los Reglamentos que al respecto apruebe la Junta Departamental y serán competentes para:

- 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las Leyes, los Decretos y demás normas departamentales.
- 2) Supervisar las oficinas de su dependencia y organizar su funcionamiento.
- 3) Administrar eficaz y eficientemente los recursos financieros y gestionar los recursos humanos a su cargo para la ejecución de sus cometidos, ejerciendo la

potestad disciplinaria sobre los funcionarios asignados, en el marco de las disposiciones establecidas por el Gobierno Departamental.

4) Promover la capacitación y formación de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus tareas.

5) Ejecutar obras públicas de acuerdo con los recursos asignados, y proponer a la Intendencia la realización de otras obras en su jurisdicción, coordinando su participación en el mantenimiento posterior.

6) Regular y ejecutar las medidas necesarias respecto al tránsito y al mantenimiento de la vialidad, los espacios públicos, el alumbrado público y los desagües pluviales, sin perjuicio de las competencias de las autoridades departamentales en esas áreas.

7) Prestar los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos que les sean asignados por las autoridades departamentales.

8) Supervisar el funcionamiento de ferias y mercados dentro de las directrices dispuestas por las autoridades departamentales, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, y participando en su fiscalización y vigilancia.

9) Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal.

10) Formular, aprobar y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales.

11) Presentar anualmente ante la población del Municipio, en régimen de audiencia pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

asumidos y los planes futuros.

12) Crear e implementar los ámbitos de participación ciudadana previstos en la presente Ley, así como todos aquellos que se consideren convenientes y mantener relaciones con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción.

13) Administrar los recursos financieros establecidos en su programa presupuestal municipal, realizar el seguimiento del avance de su ejecución y rendir cuentas 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.

14) Coordinar en la gestión de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo, y existan interés y capacidad suficientes para el cumplimiento de la actividad a nivel local.

15) Coordinar en la gestión de los proyectos y acciones que resulten de acuerdos concretados entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.

16) Coordinar en la gestión de los proyectos y acciones que resulten de entre los Gobiernos Departamentales para ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.

17) Coordinar en el desarrollo de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo o los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

18) Designar representantes del Municipio en actividades de coordinación y

promoción del desarrollo local y regional.

19) Adoptar medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente los que tengan valor histórico o artístico, y proponer a las autoridades departamentales la inclusión de construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisajes, en Inventarios, Catálogos y demás instrumentos de protección previstos en la Ley N° 18.308 de 18 de junio de 2008.

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

21) Velar por el respeto y promoción de los derechos humanos en toda su extensión, coordinando con las autoridades nacionales y departamentales para la implementación de medidas tendientes a proteger y garantizar tales derechos, garantizando la equidad en términos de género, generaciones y origen étnico-racial.

22) Coordinar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de las tareas y servicios que les sean comunes, y que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos.

23) Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales.

24) Ejercer todas las demás competencias que les asignen los Gobiernos Departamentales.

**Artículo 13.-** Para el cumplimiento de sus cometidos, el Concejo Municipal tiene atribuciones para:



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

1) Dictar las Resoluciones y Reglamentos que entienda pertinente para el mejor funcionamiento del Municipio y que correspondan al cabal cumplimiento de sus cometidos, y celebrar convenios dentro del área de su competencia.

2) Elaborar anteproyectos de Decretos y Resoluciones, los que serán propuestos al Intendente para su consideración, a los efectos de que ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.

3) Proponer los proyectos de reglamentación de su funcionamiento a la Junta Departamental.

4) Ordenar, por mayoría absoluta de sus integrantes, dentro de la que deberá estar el voto de quien esté ejerciendo la función de Alcalde, gastos o inversiones de conformidad con lo establecido en el presupuesto quinquenal o en las respectivas modificaciones presupuestales, para el programa presupuestal municipal.

Será de aplicación lo previsto en el artículo 114 del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera, salvo que la observación refiera a la insuficiencia de disponibilidad de crédito prevista en el artículo 15 del mismo texto.

5) Aplicar las multas por transgresiones a los Decretos Departamentales cuyo contralor se les asigne.

6) Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas, dentro del área de su competencia.

7) Adoptar las medidas que estime convenientes para el desarrollo de las actividades agropecuarias, el comercio, los servicios y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.

8) Articular, en conjunto con los vecinos del Municipio, la priorización de las iniciativas que se hubieren presentado.

9) Tomar conocimiento de las obras públicas a implementarse en su jurisdicción, así como dictaminar preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción. Dicha opinión no será vinculante y el Gobierno Municipal dispondrá de un plazo de 45 (cuarenta y cinco) días para emitirla. Transcurrido dicho plazo, los proyectos continuarán su desarrollo.

10) Adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales, comunicándolas de inmediato al Intendente, estando a lo que éste disponga.

11) Requerir la asistencia de la fuerza pública, cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus cometidos.

12) Ejercer todas las demás facultades que les asigne el Gobierno Departamental.

**Artículo 14.-** Son obligaciones del Alcalde:

1) Convocar las sesiones del Concejo y presidirlas de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento.

Su voto será decisivo en caso de empate, aun cuando éste se hubiese producido por efecto de su propio voto.

2) Dirigir la actividad administrativa del Municipio.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

3) Ejercer la representación del Municipio, sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 18 del artículo 12 de la presente Ley.

4) Proponer al Concejo Municipal los planes y programas de desarrollo local que estime convenientes y promover los acuerdos nacionales, regionales y departamentales necesarios para su ejecución.

5) Ordenar los pagos en cumplimiento de los compromisos previamente contraídos por el Concejo Municipal, en un todo de acuerdo con lo previsto en las normas de contabilidad y administración financiera.

6) Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, sin perjuicio del cumplimiento de lo resuelto por el Concejo, 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 Concejo Municipal en la primera sesión y estando a lo que éste resuelva.

7) Asegurar el funcionamiento del sistema de transparencia activa del Gobierno Municipal, a través de sus sitios web u otros medios que determine la Unidad de Acceso a la Información Pública de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. Además de la información mínima establecida en el artículo 5 de la Ley N° 18.381 del 17 de octubre de 2008, y las Leyes vigentes, se deberá incorporar lo siguiente:

- a) Citación a sesiones del Concejo Municipal.
- b) Actas de sesiones y asistencia al Concejo Municipal.
- c) Plan de Desarrollo Municipal, Plan Quinquenal, Planes Operativos Anuales y Compromisos de Gestión.
- d) Las iniciativas presentadas por los ciudadanos de la circunscripción al amparo

de lo establecido en el artículo 5 y los pronunciamientos del Consejo Municipal respecto a las mismas.

e) Detalles de la ejecución del programa presupuestal municipal y de todo otro tipo de ingreso recibido por el Gobierno Municipal para la ejecución de planes, proyectos o programas.

f) El monto de los viáticos percibidos por sus miembros y el contralor del cumplimiento de lo establecido en el artículo 10.

g) El registro de lo acontecido durante las instancia públicas y la puesta de manifiesto del Plan de Desarrollo Municipal, Plan Quinquenal Municipal, Rendiciones de Cuentas, entre otros.

h) Toda otra información que disponga el Concejo Municipal.

**Artículo 15.-** Son atribuciones de los miembros del Concejo:

1) Participar en las sesiones del Concejo Municipal y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano.

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

3) Representar al Concejo Municipal cuando éste así lo disponga, en aplicación del numeral 18 del artículo 12 de esta Ley.

4) Proponer al Concejo Municipal los planes y programas de desarrollo local que estime conveniente, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia.

5) Colaborar con el Alcalde para el normal desempeño de los cometidos municipales.

6) Ejercer la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 13.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

7) Convocar al Concejo Municipal en caso de incumplimiento de la obligación prevista en el numeral 1 del artículo 14.

**Artículo 17.-** Los actos administrativos generales y los particulares de los Concejos Municipales admitirán el recurso de reposición. Cuando la impugnación se fundara en razones de juridicidad, podrá interponerse, además, en forma conjunta y subsidiaria, el recurso de apelación ante el Intendente.

Idéntico régimen impugnatorio se aplicará a los actos provenientes del Alcalde.

Estos recursos también podrán ser interpuestos por los miembros del respectivo Concejo Municipal.

**Artículo 18.-** La Junta Departamental ejercerá sobre los Concejos Municipales los mismos controles que ejerce sobre el Gobierno Departamental.

A estos efectos, podrá comunicarse directamente con cualquiera de los Concejos Municipales de su departamento, y solicitar los datos e informes que estime necesarios para cumplir su cometido, poniendo en conocimiento al Intendente.

La Junta Departamental por mayoría absoluta aprobará los Reglamentos de funcionamiento para cada Municipio o uno común a todos ellos. Previamente solicitará la opinión del Intendente, el que dispondrá de 30 (treinta) días para efectuarla. Transcurrido dicho plazo, la Junta Departamental resolverá.

La Junta Departamental tiene facultad por Resolución de la tercera parte de sus miembros de hacer venir a Sala al Alcalde para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos o de contralor.

El Alcalde podrá presentarse acompañado de los funcionarios dependientes del Municipio que estime necesario. Los demás miembros del Concejo Municipal podrán asistir si así lo desearan.

Los miembros del Concejo Municipal podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores por un tercio de votos del total de componentes de la Junta Departamental, por violación de la Constitución, otros delitos graves o abandono del cargo, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros.

La presentación de la acusación ante la Cámara de Senadores que fuese aprobada por dos tercios de los integrantes de la Junta Departamental comportará la suspensión inmediata del Alcalde u otros miembros del Concejo Municipal cuestionados, sin perjuicio de la decisión final de aquella Cámara.

**Artículo 19.-** La gestión de los Gobiernos Municipales se solventará con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas de los Gobiernos Municipales, aprobados en los presupuestos quinquenales y sus modificaciones.

La existencia de tales asignaciones y programas constituirá una meta dentro de los compromisos de gestión que los Gobiernos Departamentales deben cumplir para acceder al correspondiente porcentaje de ingresos de origen nacional de la partida que el Presupuesto Nacional establece, según lo previsto en el literal C) del artículo 214 de la Constitución.

Las asignaciones presupuestales de los programas presupuestales municipales se financiarán con:



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

- 1) Recursos departamentales.
- 2) Los recursos que asigne el Presupuesto Nacional al Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios.
- 3) Las donaciones o legados que se realicen a los Gobiernos Municipales, los que podrán ser destinados a obras o servicios que el mismo decida, salvo que dichos ingresos tengan un destino específico. La aceptación se documentará mediante Resolución formal del Concejo Municipal.

**Artículo 20.-** El Gobierno Departamental proveerá los recursos humanos y materiales necesarios a los Gobiernos Municipales, a los efectos de que éstos puedan cumplir con sus atribuciones en el marco del presupuesto quinquenal y las modificaciones presupuestales aprobadas por la Junta Departamental, los que deberán contener un programa presupuestal por cada uno de los Municipios existentes.

En caso de que el Concejo Municipal ordene gastos excediendo el monto de la asignación establecida en el correspondiente programa presupuestal municipal, el Intendente, en ejercicio de su competencia, podrá revocar de oficio la Resolución de que se trate.

**Artículo 22.-** El Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios será distribuido de la siguiente manera:

- a.- 10% (diez por ciento) del monto anual se distribuirá en partidas iguales entre todos los Gobiernos Municipales del país.
- b.- 75% (setenta y cinco por ciento) del monto anual con destino a proyectos y programas previstos en los planes correspondientes.

c.- 15% (quince por ciento) se distribuirá entre aquellos que hayan cumplido con las metas que emerjan de los compromisos de gestión celebrados entre los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Departamentales.

La Comisión Sectorial prevista en el literal B) del inciso quinto del artículo 230 de la Constitución aprobará los criterios de distribución de los fondos referidos en los literales b y c, y las características de los proyectos y programas a ser financiados, así como reglamentará acerca de los contenidos y la evaluación de los Compromiso de Gestión, en base a las propuestas que realizará la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

**Artículo 26.-** De acuerdo con el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución, declárase cumplida la condición establecida en el acápite de la Disposición Transitoria y Especial Y) de la misma.

Los Concejos Municipales cuya creación, integración y funcionamiento regula la presente Ley, son las únicas autoridades locales reconocidas en el territorio.”

**Artículo 3°.-** Las Juntas Departamentales se compondrán de un número impar de miembros, a razón de uno por cada 5.000 (cinco mil) ciudadanos inscriptos en el departamento. El mínimo será de 11 (once) miembros y el máximo de 31 (treinta y uno). La determinación de la cantidad de miembros de cada Junta Departamental será realizada por la Corte Electoral con 6 (seis) meses de anterioridad a la elección departamental.

**Artículo 4°.-** Créase el Plenario de Municipios, que contará con personería jurídica y tendrá por cometido el intercambio de experiencias de gestión de los Gobiernos municipales, la identificación y generación de ámbitos de capacitación para la gestión, el estudio y análisis de propuestas tendientes a la consolidación de los Municipios como



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

un tercer nivel de gobierno y administración, el relacionamiento con organizaciones nacionales e internacionales referidas al nivel municipal, el estudio y análisis del marco normativo y propuestas de reformas para consolidar el proceso de descentralización.

Podrán ser miembros del Plenario de Municipios los Concejales electos de todos los Municipios del país. El Plenario de Municipios será gestionado por una Mesa Ejecutiva Honoraria que estará integrada por 9 (nueve) miembros, provenientes de distintos Municipios, elegidos anualmente por la Asamblea del Plenario, y distribuidos según la proporción de municipios por partido político en el país. La Mesa Ejecutiva Honoraria resolverá por consenso y en caso de no alcanzarse el mismo en dos sesiones sucesivas, por cuatro quintos de votos de sus integrantes.

La Presidencia y Vice Presidencia rotarán anualmente entre los miembros de los diferentes partidos políticos representados en la Mesa Ejecutiva durante el período de 5 (cinco) años.

Serán recursos del Plenario de Municipios los aportes de los Gobiernos Municipales, los que le asignen las Leyes, donaciones y legados, y las contribuciones de organismos e instituciones nacionales, internacionales o extranjeras destinados a su funcionamiento y desarrollo.

**Artículo 5°.-** Créase el Congreso Nacional de Ediles, que contará con personería jurídica y tendrá por objetivos principales la jerarquización de las funciones de los Ediles y los Juntas Departamentales; la elaboración de anteproyectos o aspiraciones referidos a temas de interés departamental con alcance nacional, zonal y/o regional, estableciendo los mecanismos necesarios para su instrumentación, aprobación y efectiva aplicación; propiciar la cooperación entre las Juntas Departamentales y entidades nacionales e internacionales, públicas o privadas; apoyar la descentralización y la desconcentración política- administrativa y normativa.

Podrán ser miembros de Congreso Nacional de Ediles los Ediles en ejercicio en cualquiera de las Juntas Departamentales del país. El Congreso será administrado por una Mesa Permanente compuesta por dieciséis (16) miembros titulares e igual número de suplentes. La Mesa Permanente se compondrá de: Presidente, 1er Vicepresidente, 2do Vicepresidente, 3er Vicepresidente, Secretario, Prosecretario, Tesorero, Protesorero y Vocales.

Serán recursos del Congreso de Ediles las contribuciones de sus miembros, los que le asignen las Leyes, donaciones y legados, y las contribuciones de organismos e instituciones nacionales, internacionales o extranjeras destinados a su funcionamiento y desarrollo.

**Artículo 6°.-** Extiéndase el plazo establecido por el artículo 9 y el artículo 24 de la Ley N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014, en la redacción dada por el artículo 1 de la presente Ley hasta el 11 de octubre de 2019.

**Artículo 7°.-** Los artículos 2, 4 y 5 de la presente Ley tendrán vigencia a partir de la instalación de los Concejos Municipales electos en las próximas elecciones municipales.

**Artículo 8°.-** El ingreso de funcionarios a los Gobiernos Departamentales y Municipales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 275 de la Constitución, deberá ser mediante llamado público y abierto, por concurso de oposición y méritos, o de méritos y prueba de aptitud, salvo en el caso de los escalafones del personal de oficio o servicios auxiliares que podrá realizarse mediante sorteo público.

Los llamados de los Gobiernos Departamentales y Municipales deberán ser publicados en el portal del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal de la Oficina Nacional del Servicio Civil de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 18.362 del 6 de octubre de 2008 en su redacción dada por el artículo 6 de la Ley N°



Presidencia de la República Oriental del Uruguay

19.535 del 25 de setiembre de 2017.

*Amesquita*

*Ernesto Linares*

*[Signature]* *UMT*

*[Signature]*

*[Signature]*

*Juan Carlos*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

