



Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1900 de 2018

Carpeta Nº 3366 de 2018

Comisión Especial de
asuntos municipales

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Modificación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 16 de octubre de 2018

(Sin corregir)

- Preside: Señor Representante Omar Lafluf.
- Miembros: Señores Representantes Alfredo Asti, Sebastián Andújar, Gabriela Barreiro, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Oscar De los Santos, Stella Viel y Tabaré Viera Duarte.
- Asisten: Señores Representantes Wilson Ezquerro, Constante Mendiando, José Quintín Olano y Nicolás Olivera.
- Invitados: Director de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, profesor Pedro Apezteguía.
- Secretaria: Señora Graciela Morales.
- Prosecretaria: Señora Adriana Cardeillac.
- Asistente Técnico: Doctor Ernesto Abisab.



SEÑOR PRESIDENTE (Omar Lafluf Hebeich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida al director de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, profesor Pedro Apezteguía, quien nos visita por segunda vez para seguir analizando el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo relativo a "Ley de descentralización y participación ciudadana. Modificación".

Tenemos a estudio, por un lado, el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, que contiene una serie de modificaciones a la ley de descentralización, que da más institucionalidad al Congreso Nacional de Ediles y al Plenario de Municipios y que tiene alguna norma específica como la relativa a la disminución de la cantidad de ediles departamentales.

Por otro, tenemos una iniciativa presentada por el diputado Nicolás Olivera, que refiere a la modificación de varios artículos de la ley de descentralización.

También tenemos a estudio un proyecto de ley referido a la institucionalización del Congreso Nacional de Ediles.

La sesión pasada, recibimos a una delegación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, integrada por su director, subdirector y el profesor Apezteguía. En esa oportunidad, se hizo un planteo general de los diferentes artículos del proyecto de ley; no tuvimos el tiempo de seguir analizándolo porque teníamos una sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados y hubo que terminar la reunión.

Como hoy también tenemos sesión extraordinaria a la hora 14, consulto al profesor Apezteguía si le quedó algo por decir sobre el proyecto o prefiere que los diputados le hagamos preguntas.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Me parece que lo más ejecutivo es pasar directamente a que ustedes realicen preguntas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Durante dos años -en la presidencia de la diputada Barreiro y en la nuestra-, la Comisión hizo reuniones en las diferentes regiones del país, recogiendo las inquietudes de los municipios y de los ediles.

Es público -figura en las versiones taquigráficas- qué era lo que los municipios solicitaban. No vamos a hacer referencia a las diferentes modificaciones que hubo en 2010, en 2014 y a través de la ley de presupuesto que se votó en 2015, en la que incluyeron dos artículos que modificaron en algo el relacionamiento de los municipios con el intendente. Sí decimos que es necesario definir claramente las funciones, las facultades y las atribuciones de los municipios. Al analizar el funcionamiento de los municipios notamos que hay diferentes situaciones. Por eso, pensamos que se deben establecer claramente las atribuciones y las competencias de los municipios así como un mínimo de tareas, y que no dependan del buen o mal relacionamiento con el intendente.

También hemos recibido reclamos con relación al diferente carácter como ordenador del gasto.

Por otra parte, se nos habló de la potestad que tienen los municipios sobre el personal a su cargo, no solamente en algunas actividades o funciones específicamente determinadas. Además, se analizó la potestad de la Junta Departamental como fiscalizador o controlador, para que así como lo es del intendente, lo sea sobre los municipios.

En esas reuniones también se hizo referencia a los recursos. El problema es que los recursos que están estipulados en el presupuesto quinquenal por los programas que

están específicamente determinados para los municipios algunas veces se cumplen y, otras, no. En este sentido, quieren tener un resguardo para poder exigir su cumplimiento. Lo mismo sucede con los recursos provenientes del gobierno nacional que, en definitiva, entran a través de las intendencias y, posteriormente, son volcados a los municipios.

Otro asunto que preocupa -que también está expuesto acá- es el de las suplencias; tenían dudas con respecto a quién entraba, cuándo era temporal o definitiva y demás.

A grandes rasgos, estos son algunos de los temas que plantearon los municipios. La pregunta general es si todos estos aspectos están contemplados en el proyecto del Poder Ejecutivo.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Óscar).- El proyecto de ley plantea la creación de municipios en poblaciones de más de mil personas. Esto implicaría que en las próximas elecciones departamentales dichas poblaciones -no las de menos de mil habitantes, sino las de más de mil-, a partir de esta ley, ya estarían en condiciones de elegir, o si se necesita resolución del intendente y de la junta departamental.

En cuanto a la previsión presupuestal por programas de las intendencias en los presupuestos departamentales, esta iniciativa define el rol de ordenador de gasto del municipio y de ordenador de pago del alcalde dentro de las previsiones presupuestales, dentro de los rubros que tengan allí destinados. A su vez, se hace referencia al rol de las juntas como organismos de control en términos de las competencias o actos del gobierno local.

La pregunta es: si se excede del gasto previsto en los rubros, según el proyecto de ley, ¿cómo se va a dirimir el conflicto que puede darse después de que el municipio ordenó el gasto, se pagó y va a la intendencia? Obviamente, no me refiero a licitaciones importantes, sino a los gastos cotidianos, como los de funcionamiento.

Por otra parte, en el proyecto hay un capítulo que refiere al ingreso de los funcionarios a través de concursos de oposición y mérito o de sorteo, si no fueran calificados. Esta disposición necesita mayoría especial en ambas Cámaras, a fin de que la voluntad política no viole las autonomías municipales.

Está claro que cuando tratemos esta iniciativa, va a haber algunos aspectos en los que estemos de acuerdo y, otros, que no compartiremos. Quizás, la Comisión pueda seguir trabajando en algunos puntos, como la revisión del número de ediles en las juntas departamentales. Veremos cuál es la opinión en este sentido. Está claro que la iniciativa tiene un cuerpo de ideas que es integral.

Otro aspecto a tener en cuenta es que en todos los proyectos, especialmente en el del Poder Ejecutivo, se institucionaliza al Congreso Nacional de Ediles y, también, al Plenario de Municipios; estos eran dos reclamos muy importantes. Actualmente, el Plenario de Municipios funciona bajo la égida del Congreso de Intendentes. Al tener previsión presupuestal en los presupuestos departamentales, el aporte de los municipios a la institucionalidad, al Plenario de Municipios, ¿se hará desde el municipio? ¿Cuál es la previsión con respecto a cómo se financiará? Lo pregunto porque el Congreso Nacional de Ediles tiene otra forma y tiene presupuesto propio de las juntas departamentales.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Agradezco a la Comisión por permitirme hacer preguntas.

También doy las gracias al profesor Apezteguía por concurrir nuevamente a la Comisión.

Voy a hacer preguntas, precedidas de algunas puntualizaciones.

En el proyecto del Poder Ejecutivo hay un tema central: se modifica el artículo 7º de la Ley N° 19.272, que refiere a los cometidos municipales.

Los miembros de esta Comisión y quien habla -he trabajado mucho en esto- sabemos que el gran reclamo de las autoridades del tercer nivel de gobierno es que en la ley vigente no está bien delimitado qué es la materia municipal, ya que no es suficientemente precisa. Esto ha generado alguna distorsión en las relaciones entre los intendentes y los concejos municipales, sobre todo, en lo que tiene que ver con el retaceo de los recursos para que puedan cumplir con algunos cometidos. El problema es que algunos intendentes creen que son materia departamental y, los municipios, entienden que son materia municipal; en ese diferendo han estado hasta ahora.

Como todos sabemos, los organismos públicos se rigen bajo el principio de especificidad y no tienen libertad para hacer todo lo que quieran; solo pueden hacer lo que está habilitado por ley

El artículo 7º del proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo es muy laxo en ese sentido: genera cometidos a los municipios de tal laxitud que no queda nada definido. Por supuesto, compartimos el espíritu, pero si no dotamos de competencias específicas, lisa y llanamente le estamos retaceando los cometidos que son materia municipal, ya que no están definidos. El artículo propuesto hace referencia a la promoción del desarrollo sostenible y el bienestar general, procurando el aprovechamiento eficiente y articulado de los recursos del Municipio. Esto echa por tierra lo que, a través de catorce numerales, ha sido definido como materia municipal. Si en algunos casos esos catorce numerales han dado lugar a problemas de interpretación, un solo artículo, con tanta amplitud, va a generar muchos más conflictos de los que hasta ahora ha generado la ley. De hecho, no sabemos cómo se va a poder cumplir. Si la obligación del intendente es proveer de recursos materiales y humanos para el cumplimiento de los cometidos de los municipios, pero no están bien definidos, no sabrán qué personal pedir. Creo que el artículo 7º incurre en una falsa contradicción porque dice que podrán hacer todo aquello para lo que les den sus funcionarios y los recursos materiales y humanos. En realidad, la ley dice que se va a dotar de recursos materiales y humanos para cumplir con los cometidos.

Me gustaría saber por qué se desanduvo el camino de especificar los cometidos municipales. Eso era una garantía de lo que se podía hacer y el freno que tenían los intendentes o los gobiernos departamentales a entrometerse en aspectos netamente municipales.

En el artículo 10 se dice que en determinadas circunstancias está previsto que en las localidades de menos de mil habitantes los concejos municipales pasen a estar integrados por tres miembros honorarios. El inciso cuarto del artículo 10 dice: "Todos los miembros de los Concejos Municipales de localidades de menos de 1.000 (mil) habitantes serán honorarios". Si bien parece una pregunta de perogrullo, debo consultar si el alcalde también va a ser honorario. ¿Por qué pregunto algo que parece que es de fácil respuesta? Porque se generan incompatibilidades para el alcalde, quien tendrá las mismas incompatibilidades que el intendente. Por ejemplo, el alcalde no podrá ser funcionario público. Pero resulta que si es miembro de un concejo municipal -de tres-, no podrá ser funcionario público ni tendrá remuneración.

Sabemos que este proyecto de ley, en otros artículos, cuando habla de los miembros del concejo se refiere exclusivamente al resto de los integrantes del concejo, excepto al alcalde. Cuando habla de las incompatibilidades de los miembros del concejo dice que tendrán las mismas incompatibilidades que los ediles de la junta departamental. Eso no hace referencia a la figura del alcalde, sino al resto de los integrantes del concejo. Me gustaría saber si la OPP no entiende necesario perfeccionar la redacción para dejar

meridianamente clara cuál es, en el caso de los concejos integrados por tres miembros, el alcance de que sean honorarios, si es para todos o solo para los concejales. En el caso de que sea para todos, habría que ajustar la redacción de otros artículos que también podrían generar alguna confusión.

Sobre el artículo 1º, cuando habla de cómo pueden ser creados nuevos municipios, quiero decir lo siguiente. Señala: "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". Estamos de acuerdo con que hay iniciativa privativa -como dice el artículo 262- en lo que tiene que ver con la constitución de una autoridad local en una capital departamental. No entendemos la referencia al artículo 305, que dice: "El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción". Quiero saber cómo compatibiliza el Poder Ejecutivo la iniciativa privativa del intendente que tiene frente a la junta departamental para la creación -inclusive, con mayoría especial- con la iniciativa del 15% del artículo 305. Quiero saber si es ajustada la referencia.

En cuanto a los artículos 9º y 11, debo decir lo siguiente.

En el régimen de suplencias hay una referencia a que será el mismo que el de las juntas departamentales, según lo que se establece: "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".

Quiero saber cómo se compatibiliza esa expresión con lo que está previsto en el artículo 11 en el caso del alcalde, que expresa: "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". Entonces, se prevé un régimen especial para el alcalde en materia de suplencias. Nosotros queremos saber cuál es el alcance en el caso del artículo 9º cuando se refiere al régimen de suplencias previsto en las juntas departamentales.

Quiero referirme a los recursos administrativos previstos en el artículo 17. Sabemos que esto ha pasado por dos o tres instancias distintas conforme avanzó la ley. El hecho de que la decisión de los concejos municipales esté sujeta a revisión del intendente afecta lisa y llanamente el proceso de descentralización. Si decimos que los cometidos son exclusivos y excluyentes de los municipios, no debería haber una autoridad jerárquica a la cual reportarse y que sus decisiones administrativas puedan ser revocadas. Me gustaría saber si el Poder Ejecutivo analiza la posibilidad de que el régimen recursivo para las decisiones de los concejos municipales sea el mismo que el del intendente. Si lo dicta el alcalde, será reposición y apelación para ante el concejo; si lo dicta el concejo, será solamente de reposición y, después, revisable a través de los recursos que tiene previsto el artículo 317 ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En caso de que no se haya evaluado, ¿por qué se optó por este camino?

Me gustaría conocer la opinión del Poder Ejecutivo en lo que tiene que ver con cómo van a quedar las juntas locales. ¿En qué posición van a quedar las juntas locales actuales? ¿Por qué? Porque el artículo 8º, expresa: "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". Sin embargo, en el artículo 26, dice: "De acuerdo con el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución," -nos referimos a la norma constitucional que habla sobre las normas interpretativas 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".

Si nosotros vamos a la Disposición Transitoria y Especial Y) vemos cómo la Constitución -de manera transitoria- regula el funcionamiento de las juntas locales, que eran las autoridades locales hasta lo que dice este artículo, de ser aprobado. Las autoridades locales reconocidas por la Constitución son los municipios, y en los lugares donde no existan, serán Comisiones Especiales.

¿Qué rol pasarían a jugar las actuales juntas locales, ya que no son autoridades locales reconocidas por la Disposición Transitoria y Especial Y)? En los casos que no haya municipio, van a ser las Comisiones Especiales.

Uno de los temas multirreclamado por los concejos municipales fue que existiera en la ley alguna norma de efectivo cumplimiento por parte de las intendencias. ¿Qué herramientas tienen los concejos municipales para exigir al intendente el cumplimiento efectivo de la ley, de los programas presupuestales previstos en el presupuesto, más allá de la lógica del único órgano de control previsto en la ley de descentralización, que es la intervención de la junta departamental. Sabemos que por ser de mayoría automática del intendente, a veces no termina oficiando de una verdadera garantía para atender las distintas políticas.

Entiendo que en su momento hubo una buena idea y que por una cuestión de apuro o de legislar en sala durante el presupuesto quinquenal se quitó una propuesta del Poder Ejecutivo. Me refiero a la posibilidad de atar, como compromiso de gestión de los gobiernos departamentales, el cumplimiento de los programas presupuestales destinados a los municipios. Si una intendencia no cumple con la ley, debería ser evaluada como que no cumple con un compromiso de gestión y podría retaceársele alguna partida; esa es la única herramienta que hay, a través del bolsillo.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Quiero señalar que, en primera instancia, el proyecto de ley recoge las mismas inquietudes que fueron planteadas casi desde el inicio de este período de Gobierno, básicamente, por parte de los municipios, de sus concejales, y también por lo que implica la práctica concreta. Hubo algunas modificaciones; en particular, la del presupuesto quinquenal recogía opiniones de los intendentes respecto del ordenamiento del gasto.

El criterio genérico de este proyecto de ley en lo que tiene que ver con la materia, con las competencias, con las atribuciones, fue el de realizar un reordenamiento que procurase desbrozar las complejidades que las leyes de este tipo tienen en estos aspectos. En particular, el artículo 7º procuró definir la materia municipal y diferenciarla de las competencias y atribuciones que tiene un concejo. Me refiero al Concejo porque la autoridad local es el Concejo.

En el artículo 1º procuramos generar algunas precisiones al respecto. La autoridad de un conjunto de habitantes en una circunscripción determinada es el Concejo. Por lo tanto, hay una materia municipal, un conjunto de competencias y de atribuciones que hacen posible su cumplimiento. Eso provoca un desplazamiento de competencias que estaban incluidas dentro de la materia municipal y que llevan a decir que antes teníamos determinadas competencias y ahora desaparecieron catorce.

La nueva redacción del artículo 12 establece veinticuatro competencias para los concejos municipales. En el artículo 13, el concejo municipal pasa a tener once atribuciones que le permiten cumplir esas competencias.

Considero que no tenemos demasiadas diferencias con los artículos que están a consideración de la Comisión en cuanto al espíritu de lo que en cada uno de los casos debe resolverse, pero sí vale la pena en este aspecto resaltar la diferencia entre lo que es la competencia estrictamente y lo que es la acción que lleva al cumplimiento de esa competencia. Es decir, no es materia municipal tapar los pozos, sino resolver sobre las prioridades que permiten al gobierno departamental en su conjunto y al gobierno municipal definir dónde actuar, que estarán de acuerdo con las condiciones que el gobierno departamental logre establecer para dar los recursos. Asignar recursos, presupuestos, fondos que solventan la actividad de los municipios es un acto complejo, que implica iniciativa del intendente y, además, resolución de la junta departamental. Un programa presupuestal surge de una iniciativa del intendente, pero además del voto del gobierno departamental. En ese sentido, para tranquilidad del señor diputado, en la Constitución de la República se establece -como ya lo hacía la Ley N° 19.272- la existencia de las asignaciones; es decir, la definición de un programa presupuestal es una técnica establecida en ella.

Un programa presupuestal no deja de ser un conjunto de recursos destinados al cumplimiento de objetivos y metas concretas. La asistencia de esos créditos presupuestales en ese programa presupuestal constituye una meta de gestión de los gobiernos departamentales, que deben cumplir para acceder al correspondiente porcentaje de ingresos de origen nacional, de la parte que el presupuesto nacional establece, según lo previsto en el literal C) del artículo 214 de la Constitución de la República. O sea que existan presupuestos para cada uno de los municipios, de los gobiernos municipales, es una meta que la ley establece en el relacionamiento entre el Gobierno nacional y los gobiernos departamentales.

En este sentido, nos hemos encontrado con desafíos muy importantes que, inclusive, el Tribunal de Cuentas ha debido señalar. Diecisiete gobiernos departamentales aprobaron presupuesto en 2016; solo dos de ellos plantearon algunas dudas sobre la creación de los programas presupuestales. Uno de ellos fue Soriano: si bien estaban identificados los recursos, no lo estaban en forma de programas. El Tribunal de Cuentas realizó una observación al respecto -que fue aceptada- y comprometió al gobierno departamental a realizar las acciones necesarias para solucionar la situación. El otro caso fue el de Paysandú, donde un problema de diseño informático no le permitía diferenciar nuevos programas presupuestales. En este sentido, a los efectos de facilitar y aclarar los términos del cumplimiento de los programas, precisamente, estamos trabajando en un sistema de información financiera único para el conjunto de las intendencias, ajustado a sus requerimientos, a efectos de que se puedan crear tantos programas como sea necesario. No es que tenga que haber un programa presupuestal; puede haber dos. Hay departamentos que generan dos programas presupuestales, uno para los gastos de funcionamiento y otro para los gastos de inversiones. Dichos programas son ajustados para ello y permiten definir algo muy difícil hoy, como es determinar quién efectivamente ordenó el gasto sobre ese programa presupuestal.

El Plenario de Municipios logró que los ciento doce municipios resolvieran aportar una cuota para su funcionamiento. Esta fue la primera resolución que muchos municipios efectivamente tomaron como ordenadores de gasto. Este tema tiene muchas dificultades, al grado tal que los destacados contadores del Tribunal de Cuentas no logran tener claridad con respecto a qué gastos observar y cuáles no de los que están en los presupuestos municipales. En teoría, ningún gasto hecho con cargo a un programa

presupuestal municipal debería ser ordenado por alguien que no fuera el concejo; sin embargo, eso ocurre porque muchas veces hay problemas vinculados con las competencias y con la poca claridad en el énfasis que esta ley pone en cuanto al plan de desarrollo municipal. Es necesario un plan de desarrollo municipal que defina claramente cuáles son esos objetivos y que, en pro del bienestar y del desarrollo sostenible del municipio, se plantee al concejo y, luego, sean recogidos por el intendente departamental cuando envía su presupuesto quinquenal a la junta departamental.

Esa es la idea general que tiene este proyecto en esa materia, que resuelve, después de muchas discusiones, el tema del ordenador de gastos

El numeral 4) de la nueva redacción del artículo 13 propone que el Concejo Municipal tiene atribuciones para: "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". Se intenta avanzar en claridad en este sentido y más adelante continúa diciendo:

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

Nadie puede impedir que se dicte una resolución que sobrepase el límite presupuestal, materialmente eso es posible pero debería surgir la observación inmediata por aplicación del artículo 15 del Toca; es decir, nadie puede comprometer un gasto sin que exista el crédito disponible. En ese caso, la observación no puede ser reiterada y, por lo tanto, el gasto queda inhabilitado.

El texto de la nueva ley está más detallado en la exposición de motivos y trata de diferenciar el proceso de compra de lo que significa comprometer un gasto; efectivamente, ordenar que ese gasto existe y diferenciar la obligación y el pago. En ningún momento el legislador ni ninguna de las leyes se refirieron a las formas de pago. El alcalde ordena los pagos; pero una cosa es ordenar el pago y otra, efectivamente, pagar. El Toca es muy claro en ese sentido; es decir, ese es un tema de las tesorerías y no de los organismos que disponen la ordenación del gasto o del pago.

Como ya me referí, en el numeral 4) del artículo 13 del proyecto se apunta al cumplimiento de los cometidos y las atribuciones del concejo. En el numeral 5) se establece el ordenamiento de los pagos en cumplimiento de los compromisos contraídos por el concejo. En el artículo 19, mediante la utilización de nuevos términos, se avanza para dar claridad en el tema del manejo. Dice: "La gestión de los Gobiernos Municipales se solventará con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan [...]".

Aquí debemos hacer una *mea culpa* genérico, en el sentido de que todos hablamos de la "plata que va a los municipios". La plata no va a los municipios; los billetes van a los gobiernos departamentales para financiar, total o parcialmente, los programas presupuestales municipales. Ese es un dinero que se reserva para ese fin, pero no lo reciben necesariamente los municipios. Para que estos tengan una estructura institucional fuerte, no se trata de que manejen una latita o un cajón con billetes, sino que se incorporen en una institucionalidad que les permita resolver sobre los gastos igual que cualquier otra repartición departamental, como la dirección de vialidad, la dirección de arquitectura o el propio municipio, y hacer la ordenación del gasto solo en aquellos casos

en que exista crédito presupuestal disponible que, de hecho, se transforma en los límites de actuación que tiene ese propio municipio. Había alguna referencia que corre el riesgo de ser olvidada, a la cual me refería, en el caso del plenario de municipios. La afiliación al Plenario de Municipios, la realiza cada municipio; y esa fue la intención del Plenario cuando pidió a cada uno de los municipios que resolviese de sus propios presupuestos el pago de una cuota al Plenario. La financiación del Plenario se resolvió de esa manera. Como el Plenario no tiene personería jurídica y está funcionando en la "órbita del Congreso de Intendentes" -entre comillas-, quien recibe ese fondo es el Congreso de Intendentes que lo pone a disposición de lo que vaya resolviendo el Plenario. Espero haber sido claro en lo que tiene que ver con los programas y con la ordenación.

El conjunto del proyecto de ley intenta poner en valor el rol de contralor de la junta departamental y siempre aparece la pregunta en el sentido de qué pasa cuando la ley no se cumple. Ustedes que son legisladores, lo saben mucho mejor que yo. En el caso de los municipios, son todavía una parte bien pequeña de la estructura institucional del país en términos de su peso presupuestal, sin embargo, han sido motivo de preocupación como estructuras nuevas. Aquí funciona el contralor de la junta departamental correspondiente, el contralor del Tribunal de Cuentas de la República y la posibilidad de que por la vía recursiva actual se pueda llegar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como todo lo que tiene que ver con el juicio político en caso de incumplimiento. Ese es el conjunto de elementos que plantea la estructura institucional para asegurar el cumplimiento efectivo de las potestades que tienen los municipios. En cualquier caso, parece bien difícil que los mecanismos que tiene el Poder Ejecutivo de establecer -porque la ley así lo fija- compromisos de gestión con los gobiernos departamentales puedan incluir -un compromiso de gestión implica un acuerdo de las dos partes- que los gobiernos departamentales digan que en caso de no cumplimiento de los presupuestos de los municipios serán sancionados de alguna manera. Quizás se pueda avanzar en la ley en establecer condiciones y además de poner la meta, de que exista un programa presupuestal municipal, se incluya alguna referencia al grado de cumplimiento que deberán tener los programas municipales. Parecería que allí la sanción es más política que otra cosa.

Volviendo al artículo 1° -por el que preguntaba el señor diputado de los Santos-, cabe señalar que en él se prevé que localidades de más de mil habitantes constituyen un municipio. Luego dice que esta norma entrará en vigencia cuando se aplique la ley. El artículo establece que se extienda el plazo establecido por el artículo 9° en la redacción dada por el artículo 1° hasta el 11 de octubre de 2019. O sea que el solo hecho de modificar el artículo 1° de la Ley N° 19.272 con este tenor, no hace que los municipios queden creados para las próximas elecciones si no se extiende el plazo simultáneamente establecido en el artículo 6°. Si las cuentas no me fallan, el plazo termina el próximo 9 de noviembre, de acuerdo a la ley vigente que establece dieciocho meses antes de la elección departamental. Por tanto, si no existiese el artículo 7°, el artículo 1° sería aplicable recién para las elecciones de 2025. Esa es la respuesta con respecto a los municipios entre mil y dos mil habitantes que aún queden por crear en el momento de la aprobación de la ley.

Siguiendo con el artículo 1°, en lo que hace a la iniciativa de los intendentes, se establece que la constitución de los municipios dentro de las capitales departamentales se regirá, en lo que corresponda, por lo dispuesto en los artículos 262 y 305 de la Constitución de la República. El artículo 262 reserva al intendente la iniciativa pues dice que los intendentes tendrán iniciativa. Esto quiere decir que el Poder Legislativo no puede hacerlo. Ese es el espíritu del artículo 262, donde se determina que definirán las autoridades locales y agrega que reserva a los intendentes la posibilidad de crear las

autoridades departamentales. Sin embargo, el artículo 305 de la Constitución dice que los ciudadanos de una circunscripción tendrán el derecho de iniciativa al respecto. Eso es lo que recoge la redacción del nuevo artículo 1°, es decir, modificar o ser más claro en la forma de creación de los municipios que queden luego de aprobada esta ley y, a su vez, establecer que es tan válido el artículo 262 como el artículo 305 de la Constitución; el propio sistema así lo aplica. Esto está ocurriendo actualmente en varios departamentos y el 15% de los ciudadanos realizaron iniciativas para generar nuevos municipios y concejos vecinales.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Está claro que el artículo 262 es el que establece quién tiene la iniciativa, la autoridad local en la capital departamental para la creación de un municipio.

Quisiera saber si al extender la iniciativa popular, en este caso, lo que se establece en el artículo 305, para algo que la Constitución guarda como privativo del intendente, se podría caer en una inconstitucionalidad.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Aclaro que yo soy profesor de química.

El artículo 262 establece una limitación de la iniciativa -que es del intendente- diciéndole al Parlamento que no puede legislar sobre la creación en las capitales departamentales. En primer lugar, no habla de iniciativa privativa sino que dice que tendrán la iniciativa, pero el artículo 305 está dentro de la misma Constitución y no hace una excepción con respecto al tipo de iniciativa que puede tener el 15% de los ciudadanos.

La intención del Poder Ejecutivo al hacer referencia a los dos era poner en su justo valor las dos posibilidades que establece. El Parlamento no puede resolver crear localidades locales dentro de las capitales departamentales. Solamente se puede hacer por iniciativa del intendente y por iniciativa -que no está limitada en ningún caso- del 15% de los ciudadanos, de acuerdo al artículo 305. Esa es la posición y, en todo caso, lo que corresponde. Esa ha sido la intención de incluir este tema en el artículo 1°.

SEÑOR PRESIDENTE.- Todos tenemos la versión taquigráfica de la sesión cuando concurrió la doctora Vázquez, de la Udelar, quien dijo exactamente lo mismo. Inclusive, se le preguntó acerca de los ochenta y nueve primeros municipios que creó el Parlamento y de los ciento veintidós. Ella dijo que eso debería ser inconstitucional, en la medida en que no puede crear sino ratificar la creación, que debería ser hecha por las autoridades departamentales.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Lejos de mi está discutir con la catedrática, pero la ley dice que toda población de más de mil habitantes constituirá o integrará un municipio. Esto es lo que dice el artículo 262, más allá de que se deberían establecer las condiciones. Estoy de acuerdo en que el Parlamento no puede crear los municipios, pero la ley dice que si no se cumpliera con la ley, el Parlamento lo dispondrá. A mí me tocó, a pedido de la Corte Electoral, mandar un listado al Poder Legislativo solicitando que se dejara en claro cuáles eran los municipios que la ley había establecido que debían existir. No sé exactamente cuáles son las categorías jurídicas en este sentido, pero está claro que la ley estableció que en determinado lugar debía haber una autoridad local. Si la intendencia, conjuntamente con la junta departamental, no cumple con eso, el Parlamento -de acuerdo a lo que siempre nos ha solicitado la Corte Electoral- deberá establecer el municipio con tales circunscripciones electorales. Yo creo lo ha hecho un par de veces.

SEÑOR EZQUERRA ALONSO (Wilson Aparicio).- Lo complicado de esto es que cada vez que nos han presentado las leyes fue sobre la fecha: 2009, 2014 y, ahora, 2018; eso nos lleva a buscar el cangrejo debajo de la piedra.

El artículo 25 habla de tres candidatos en un lugar donde no hay convencionales, donde no tenemos una forma de elección clara de los candidatos. Tratamos de generar municipios, pero las autoridades departamentales o nacionales van a terminar decidiendo quiénes pueden ser los candidatos. Entonces, me parece que es una incongruencia entre nosotros. Hago estas preguntas porque no entiendo el sistema.

SEÑOR VIERA (Tabaré).- Quiero hacer una puntualización.

El artículo 1° del proyecto de ley es imperativo porque dice que de acuerdo a lo previsto por los artículos 262 y 287 de la Constitución, toda población de más de mil habitantes constituirá o integrará un municipio y en cada uno habrá una autoridad local. Entonces, el artículo 262 no es imperativo porque dice que "podrá" haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley.

(Diálogos)

—Dice que "podrá haber una autoridad"

Sin embargo, la ley va más allá pues dice "deberá haber". La Constitución no indica que "deberá haber". Esta es mi duda.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- Entre la nómina de ciento once municipios que votamos en 2015, ¿había algunos que no fueron creados por las juntas departamentales y aprobados por las intendencias?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí.

SEÑOR ASTI (Alfredo).- Lo que preguntaba el señor diputado Caggiani también se dio, si no me equivoco, en febrero de 2010, cuando varios municipios fueron creados por ley, porque la norma que daba a las juntas departamentales la posibilidad de crearlos, también establecía que si no se cumplían los plazos, podían ser creados por ley nacional.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Carlos).- En cuanto a la modificación del artículo 1°, se mantiene la redacción de la Ley N° 19.272, con la diferencia de que antes decía "toda población de más de mil habitantes constituirá" y, ahora, "toda población de más de mil habitantes" y, además, en lugar de "constituirá", se propone "constituirá o integrará un municipio". Hay municipios que integran a más de una localidad y de ninguna manera se quiere provocar que localidades que ya tenían municipio tuvieran que dividirse por imperio de la ley. Es decir, si hay más de una localidad de mil habitantes integrando un municipio, esta ley no hace nada y, en el ámbito de los gobiernos departamentales, hay mecanismos para crear nuevos municipios o cambiar los límites de los existentes. Quiere decir que en este caso no se establecen modificaciones.

Voy a avanzar para desbrozar algunas dudas.

El artículo 10 establece las condiciones para ser miembro del concejo municipal, entendiendo que todos son miembros, incluido quien, a la postre, resulte alcalde, que es el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción. La modificación propuesta dice: "Todos los miembros de los Concejos Municipales de localidades de menos de 1.000 (mil) habitantes serán honorarios". Esto es taxativo en la ley y está dentro de las condiciones que deben cumplir. Sin perjuicio de eso, el artículo 11 propuesto dice; "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 ese caso, establece que la opción es posible; es decir, que pueden mantenerse cobrando el salario en su lugar de origen.

Con respecto a las inhabilitaciones, no hay ninguna contradicción en que los miembros de los concejos estén sometidos al régimen de incompatibilidad e inhabilitaciones de los integrantes de las juntas departamentales y, además, el alcalde tenga las mismas inhabilitaciones que el intendente. No hay ninguna que no se pueda cumplir frente a la otra y, por lo tanto, no hay contradicciones entre lo establecido en las modificaciones del artículo 10 y del artículo 11. La única diferencia que hay es la vigencia. El artículo 10 está pensado para operar en el próximo período de gobierno y el artículo 11, en las próximas elecciones, en caso de que se apruebe el artículo 7°, que establece cuestiones sobre la vigencia.

Aquí no se hacen diferencias. Cuando hace referencia al mismo régimen de suplencias de las Juntas Departamentales, alude a las suplencias automáticas que tienen sus miembros, mientras que el artículo 11 establece que las suplencias del alcalde se rigen de acuerdo con la proclamación que ejecute la Corte Electoral, en el orden o por el sistema que la lista se registró, ya sea por el sistema preferencial o por el sistema respectivo de suplentes. Se elimina la diferencia entre los quince días y la suplencia de más de quince días o aun definitiva, dejando esto sujeto a la forma que tiene cada partido o agrupación de establecer una lista por el régimen que las normas electorales le permiten.

Se realizó una pregunta con respecto al ingreso a la función pública. Esto está en el último artículo, que es el 8°. Se prevé que el ingreso de los funcionarios a los gobiernos departamentales y municipales deba ser mediante llamado público y abierto. Efectivamente, entiendo que este artículo requiere mayorías especiales para ser aprobado.

Hace una referencia a los municipales, en el sentido de que el Municipio de Río Branco, que viene con las potestades de la Junta de Río Branco, tiene la potestad de contratar funcionarios. Es decir que la referencia a los gobiernos municipales es por eso y no es porque no sepamos que el único que puede designar funcionarios es el intendente departamental.

Efectivamente ha habido modificaciones del artículo 17 en relación con los actos administrativos generales. Lo que se intenta es dar una respuesta contundente por parte del Poder Ejecutivo en el sentido de: esto es descentralización y, por lo tanto, el intendente no tiene posibilidad de actuar en vía jerárquica sobre los municipios. Hace una referencia que los abogados consideraron importante y tiene que ver con las razones de juridicidad; es decir, cuando uno está haciendo cosas que no son de su competencia. Acá me van a perdonar porque mis conocimientos no me permiten definir demasiado esto, pero aquí lo importante era volver a redacciones anteriores y establecer que los miembros del concejo municipal -es la modificación sustantiva- también son sujetos de posibilidad de generar los recursos. En este último período ha habido demasiados antecedentes en cuanto a que los intendentes, aun en el recurso jerárquico, entendieron que los concejales no eran sujetos interesados en el propio recurso, aun cuando había sido un tema tratado en el concejo. De este modo, se deja claro que los miembros del respectivo concejo municipal pueden actuar en ese sentido. El objetivo del artículo 17 es dejar claro que la opinión del Poder Ejecutivo era que esto se trata de un proceso de descentralización política y no de desconcentración. Se me escapan las diferencias; o sea, me cuesta determinar que este solo aspecto -en el caso de los recursos de los ciudadanos- establezca una cuestión jerárquica. Imagino cuando alguien quiera recurrir porque les mandaron contar el árbol y le digan que no y que vaya al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; me resulta muy fuerte, pero eso es lo que está establecido en este conjunto de normas. He visto en algún programa de gobierno que apareció el fin de semana que se habla de la creación de tribunales de lo contencioso administrativo

descentralizados territorialmente. Quizás eso pueda resolver la lejanía que tienen estos temas.

En cuanto a las juntas locales, la propuesta de constitución de municipios deja áreas del país que no están ocupadas por ningún municipio; hoy corresponde a cerca del 70%. En primer lugar, las competencias de los municipios tienen que ser ejercidas por el gobierno departamental, en ese caso. Uno no podría decir que la materia de uno tiene que ser cumplida por el otro, sino que las competencias de uno tienen que estar cumplidas por el otro.

En segundo término, las comisiones delegadas, las comisiones especiales no son autoridades locales, sino una forma que prevé el artículo 278 de la Constitución de la República de delegar, por parte del intendente, funciones a cumplir, en este caso, en un ámbito territorial determinado. Por lo tanto, no se constituyen en autoridades locales, sino simplemente en comisiones capaces de cumplir competencias delegadas del señor intendente.

Por otra parte, el artículo 26 propuesto dice: "Los Concejos Municipales cuya creación, integración y funcionamiento regula la presente ley son las únicas autoridades locales reconocidas en el territorio".

La ley dice que las autoridades locales son los municipios y las comisiones especiales no son autoridades locales. Lo que hace el artículo 26 es simplemente recoger que, cuando se reglamente el artículo 262, desaparecen las juntas locales. Eso es lo que está diciendo el artículo 26. Las únicas autoridades son los municipios. Las juntas locales, para tener existencia -incluso en este período se han creado algunas juntas locales-, deberían funcionar con las características de una comisión especial y para eso la Constitución las creó. De la misma manera que hoy van al municipio y dicen "voy al local de la junta", desde el punto de vista jurídico, deberán constituirse como una comisión especial. Esto se sustrae de la condición que tienen las juntas locales para ser conformadas de acuerdo con la proporcionalidad de la Junta Departamental, disposición que no existe en el caso de las comisiones especiales. Ese es el espíritu. Hemos asistido pacíficamente a la creación de nuevas juntas locales, cuando parecería clara la disposición transitoria de la Constitución en el sentido de que cuando el Parlamento regulara la existencia de autoridades locales, las juntas locales dejarían de existir; algunas no están integradas; es muy difícil saber qué ha pasado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quedan muchas preguntas y le vamos a pedir al profesor Apezteguía que vuelva otro día.

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- No me queda claro el tema en la hipótesis de concejos municipales integrados por tres personas, que son honorarias, porque el artículo 10 dice que los miembros están sometidos a las incompatibilidades e inhibiciones de la junta departamental y el artículo 11 establece que el alcalde tendrá las mismas inhibiciones que el intendente.

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Si alguien integrara un concejo municipal de tres miembros, en una localidad de menos de mil habitantes y fuese empleado público, podría acogerse al artículo 19 de la Ley...

SEÑOR OLIVERA (Nicolás).- Pero es honorario...

SEÑOR APEZTEGUÍA (Pedro).- Es honorario en el concejo municipal, pero si tiene su cargo público, puede seguir cobrando allí. No puede ser funcionario de la intendencia.

Esa es la mejor solución que encontramos para localidades que, en todo el mundo, se hubieran definido como inframunicipalismo, donde solo el salario del alcalde, a veces, es más grande que el presupuesto del programa municipal que se pueda votar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debemos terminar la reunión porque a la hora 14 tendrá lugar una sesión extraordinaria de la Cámara.

Les comento que el 18 de octubre tenemos la reunión con el Congreso de Intendentes, a la hora 13; el 6 de noviembre estaríamos con el Plenario de Municipios y el 13 de noviembre, con el Tribunal de Cuentas de la República.

No habiendo más tiempo -no es que no haya más temas-, se levanta la reunión.

≠