

GOBIERNOS LOCALES: COMPETENCIA E INTEGRACION  
COMPETENCIA DEPARTAMENTAL Y  
COMPETENCIA MUNICIPAL

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El presente anteproyecto, no pretende otra cosa que cumplir con la reforma constitucional que entró en vigencia el 14 de enero de 1997, en cuanto a la descentralización interna de los Gobiernos Departamentales.

El art. 262, inc. 4º, delegó en el Legislador Nacional la facultad de reglamentar la separación entre la competencia departamental y la municipal, y dispuso concretamente: "La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275".

De ese texto, se extraen fácilmente las siguientes conclusiones: a) Que el Constituyente encomendó un trabajo al Poder Legislativo, que lógicamente se debe cumplir; b) Que la materia departamental debe separarse de la materia local; c) Que la materia departamental debe estar a cargo del Intendente y de la Junta Departamental conforme a lo previsto en los arts. 273 y 275 de la Constitución de la República; d) Que la materia local debe estar a cargo de las Autoridades Locales.

En ese sentido, es que se instrumenta el articulado del presente anteproyecto de ley, el cual se encuentra acotado por normas constitucionales, que impiden que se adecue la normativa uruguaya, a la realidad del Derecho Comparado. En efecto, el Legislador debe establecer las previsiones en materia de competencia municipal, pero cuidando de no violentar las normas constitucionales en la materia. Y ese solo hecho, impide al Legislador adecuar nuestra estructura de gobierno local, a la que existen en países limítrofes. No obstante ello, resulta de buena política legislativa, reglamentar la competencia municipal, y darle a las Autoridades Locales, la trascendencia jurídica y política que inspiró al Constituyente de 1997.

En el mismo sentido, se establece en el presente proyecto un conjunto de normas para, en forma complementaria a la determinación de la materia departamental y la materia local de Gobierno, regular la estructura así como la forma de elección y ejercicio de atribuciones de los Órganos de Gobiernos Local o Municipal. Así, sin transgredir o afectar normas constitucionales vigentes se pretende conciliar dos objetivos, ambos absolutamente valiosos para el mejor desempeño de los Gobiernos Locales: por un lado la ejecutividad y necesaria eficiencia al servicio de los vecinos y por otro la existencia de mecanismos adecuados de control en el Gobierno Local y la participación de la comunidad. En realidad, la pequeña dimensión demográfica y territorial de los ámbitos de jurisdicción de los Gobiernos Locales o Municipales en nuestro país hace que resulte excesivo plantear la separación de funciones en Órganos diferentes, a nivel local, a efectos de la obtención de ambos objetivos.

Por otra parte se preserva en el proyecto la clara subordinación tanto administrativa como económico financiera de los Órganos Locales a las respectivas autoridades tanto en materia ejecutiva como legislativa a nivel del departamento: el Intendente y la Junta Departamental; sin perjuicio de la mayor o menor autonomía de gestión y de decisiones en el ámbito de la competencia local o municipal que se tenga.

Es por ello que en las Juntas Locales que gobiernan zonas departamentales cuya creciente población e importancia y en muchos casos por su lejanía geográfica de la capital departamental se busca que el Presidente tenga las funciones ejecutivas y en el caso de las Juntas Autónomas es electo por la comunidad, mientras que los restantes miembros designados por la Junta Departamental a propuesta del Intendente tienen facultades de control sobre la gestión de la Junta y las atribuciones del Presidente, incluso de acusarlo ante la Junta Departamental o el Intendente. El actual régimen absolutamente colegiado en la composición y en la toma de decisiones de gestión y ejecutivas en las Juntas Locales es una rémora del pasado que nuestro Constituyente derogó, por ineficiente, en la reforma constitucional de 1996 a nivel de los Órganos de Gobierno Ejecutivo Departamentales y Nacional, sin embargo lo mantuvo para los gobiernos locales, quizá por desconocer en aquella época la importancia que han ido adquiriendo con el tiempo estas poblaciones o zonas geográficas locales.

En 1996 sin embargo, el Constituyente estableció en el artículo 287 que las autoridades locales podrán ser Unipersonales o Pluripersonales, recogiendo el creciente reclamo de mayor ejecutividad y dinámica en los Órganos de Gobierno Local que surge de las propias poblaciones que se sienten perjudicadas por las indecisiones y muchas veces estériles enfrentamientos internos, en la medida en que las tareas ejecutivas municipales deban ser objeto de decisiones a nivel de un órgano colegiado.

Finalmente se mantiene en el proyecto la vigencia de las llamadas Juntas Locales Electivas, que a nuestro entender enfrentan los mismos problemas y quizás en mayor intensidad al ser todos sus miembros electivos, respetando la disposición transitoria Letra Y Numeral 1 de la Constitución. Pero sí se diferencian las funciones ejecutivas del Presidente de las de control de los demás miembros también electivos, buscando los mismos objetivos de ejecutividad por un lado y de garantías de control por otro.

En todos los casos se pasa de denominar a los miembros de las Juntas Locales, tanto Simples o Comunes, como Autónomas como las electivas, llamándolos Comunos Locales a efectos de diferenciar claramente la naturaleza de sus funciones y competencias de la de los miembros de las Juntas Departamentales llamados Ediles Departamentales. En la actualidad la común denominación de Ediles sumado a que los Órganos de Gobierno, Juntas Departamentales y Juntas Locales son comúnmente conocidas como Juntas lleva frecuentemente a confusiones, dudas y fuertes conflictos a nivel de las poblaciones e incluso a nivel de autoridades en forma frecuente.

Eber Da Rosa. Senador.

## PROYECTO DE LEY

Art. 1º.- (Tipos de competencia). Dentro del Gobierno Departamental, existen dos tipos de competencia; la departamental y la municipal.

La delimitación de cada una de esos tipos de competencia, dependerá de la materia que trate y del territorio donde pueda ser ejercida.

Art. 2º.- (Concepto). Se denomina competencia departamental, al conjunto de actividades que están a cargo del Intendente y de la Junta Departamental, y se ejercen dentro del territorio departamental; y competencia municipal, al conjunto de actividades que están a cargo de las Autoridades Locales, y se ejercen dentro de la circunscripción que corresponda a cada una de ellas.

Art. 3º.- (Competencia departamental). Es el conjunto de actividades que corresponden al Intendente y la Junta Departamental, conforme a lo previsto en los arts. 273 y 275 de la Constitución de la República, y en las normas legales que correspondan.-

Art. 4º.- (Competencia municipal). Compete a las Autoridades Locales:

- 1) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos de la Junta Departamental y las Resoluciones del Intendente y de la Junta Departamental.
- 2) Ser ordenador secundario de gastos, en los términos previstos en el art. 29 del TOCAF. Esta facultad no podrá ser delegada.
- 3) Tener la facultad jerárquica y de supervisión de los funcionarios de su dependencia, sin perjuicio de la facultad que le corresponde al Intendente conforme al art. 275 nral. 54º de la Constitución de la República.
- 4) Preparar su presupuesto y remitirlo al Intendente para su consideración, en los términos y plazos previstos por la Constitución de la República.
- 5) Emplear los recursos que le asigne el presupuesto para cubrir los servicios y necesidades de su jurisdicción.
- 6) Fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios municipales dentro de su jurisdicción, y celebrar contratos con referencia a ellos.
- 7) Percibir los tributos, rentas, precios, tarifas dentro de su jurisdicción, informando anualmente al Intendente al final de cada ejercicio, sobre las sumas percibidas, porcentaje de morosidad, y medidas que se hayan adoptado o se proyecten para el estricto cumplimiento de la obligación de pago de los contribuyentes.

- 8) Imponer en su jurisdicción las multas por infracciones de carácter municipal, y proceder a su cobro.
- 9) Representar a la autoridad local en todo lo referido a su competencia.
- 10) Requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.
- 11) Suministrar al Intendente o a la Junta Departamental, los informes que se le soliciten, dentro del término de veinte días hábiles siguientes a la recepción de las solicitudes.
- 12) Administrar las propiedades del Gobierno Departamental en la jurisdicción de la Autoridad Local, proveyendo a su conservación y mejora, así como a proveer al cuidado, mantenimiento y conservación de todos los establecimientos y obras departamentales.
- 13) Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Intendente, por la conservación de las playas fluviales, así como de los pasos, calzadas y puentes de ríos o arroyos:
  - a) Prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños.
  - b) Haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas, y a sanear las playas y defender las costas.
  - c) Evitando la destrucción de las zonas boscosas situadas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad departamental, que por su conformación hermean las costas o resulten defensivas para la conservación de las playas.
- 14) Ejercer la policía higiénica y sanitaria de la Autoridad Local, sin perjuicio de la competencia que le correspondan al Intendente o autoridades nacionales en su caso; siendo de su cargo:
  - a) La adopción de medidas y disposiciones tendientes a coadyuvar con las autoridades departamentales o nacionales, para combatir epidemias, disminuir sus estragos y evitar o remover sus causas.
  - b) La desinfección del suelo, del aire y de sus aguas.
  - c) La vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas;
  - d) La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público.
  - e) La extracción de basura domiciliaria y su traslación a puntos convenientes para su destrucción, transformación o incineración.

f) La inspección periódica y permanente de fincas arrendadas, pensiones, moteles, establecimientos comerciales o industriales, a los efectos de controlar su estado y funcionamiento.

g) La inspección y análisis de toda clase de sustancias alimenticias o bebidas, a efectos de exigir el cumplimiento estricto de las normas sobre bromatología,

h) La inspección veterinaria y adopción de las medidas que juzgue necesarias para garantizar la salud pública; previa consulta y coordinación con el Intendente y con el Ministerio de Salud Pública.

15) Organizar y cuidar la vialidad pública, urbana, suburbana y rural de su jurisdicción, para el buen cumplimiento de la normativa departamental y nacional en vigencia.

16) Proveer lo relativo al alumbrado, pavimentación o arreglo de toda las vías indicadas, y de las plazas y paseos, según las necesidades y recursos locales.

17) Hacer cumplir las normas de tránsito y servicios de transporte de pasajeros y carga, todo de conformidad a las ordenanzas departamentales, y ordenar el establecimiento de vehículos en los lugares de uso público.

18) Organizar, administrar, vigilar y controlar la utilización de Cementerios Municipales, para lo cual deberá:

a) Adjudicar derechos de uso de locales y sepulturas de acuerdo con los reglamentos.

b) La colocación y cuidado de los monumentos.

c) La adopción de medidas para asegurar el orden y respeto.

19) Establecer, suprimir o trasladar, tabladas, corrales de abasto, mataderos y plazas de frutos municipales, y cuidar de su régimen administrativo, de conformidad con las normas nacionales y departamentales que regulen dicha materia.

20) Realizar actividades culturales, y colaborar con todos los eventos de esa naturaleza que se programen o celebren en su jurisdicción.

21) Organizar las fiestas y celebraciones nacionales, y cooperar con todo aquel evento que se considere beneficioso para la autoridad local.

22) Ejecutar las obras que haya dispuesto dentro de sus atribuciones, o las que disponga el Intendente, por su competencia departamental.

23) Elevar anualmente al Intendente, dentro de los 40 días del comienzo del año civil, una memoria que comprenda los trabajos y proyectos realizados en el año anterior, así como un detalle de los que se proyecta para el año futuro.

24) Designar Comisiones de Apoyo Honorarias, a los efectos del cumplimiento y organización de eventos o acontecimientos culturales, sociales o festivos.

25) Fomentar la forestación, atendiendo preferentemente a la conservación y aumento de los montes municipales, y estimulando en el mismo sentido, la acción de los particulares.

Art. 5.- (Delegación). La Autoridad Local ejercerá además, las atribuciones que le sean delegadas conforme al art. 262, inc. 4º de la constitución de la República.

Art. 6.- (Jerarquía Administrativa). Sin perjuicio de los distintos grados de desconcentración que reconoce el Artículo 288 de la Constitución, todas las autoridades locales estarán sometidas a la jerarquía del Intendente, el cual será competente, de oficio o a través del recurso de apelación según corresponda, para examinar su actuación.

#### DE LAS AUTORIDADES LOCALES: SU INTEGRACION

Art. 7.- En atención al número de sus componentes ( Artículo 287 de la Constitución ) las autoridades locales podrán ser: unipersonales o pluripersonales, denominándose Alcaldes en el primer caso y Juntas Locales en el segundo caso.

En atención a su competencia ( Artículo 288 de la Constitución ) las autoridades locales podrán ser: de competencia simple o común, actuando como autoridad delegada del Intendente, que será el caso de los Alcaldes y el de las llamadas Juntas Locales simples o comunes, o podrán ser de competencia autónoma o ampliada en cuyo caso se denominarán Juntas Locales Autónomas y Juntas Locales Electivas.

Art. 8.- (Alcaldes). Los Alcaldes solo podrán ser designados por el Intendente mediante Resolución fundada, con comunicación a la Junta Departamental y tratándose de poblaciones inferiores a mil quinientos habitantes. En todos los casos los designados deberán ser funcionarios municipales con no menos de cinco años de antigüedad.

Art. 9.- (Juntas Locales Simples o Comunes). Las Juntas Locales Simples o Comunes se podrán integrar por tres o cinco miembros, en atención a la importancia de la localidad y sus miembros; se denominarán Comunos Locales, serán designados por la Junta Departamental, mediante mayoría absoluta y serán propuestos por el Intendente.

Art. 10.- El Presidente de la Junta Local será el primer nombre propuesto en la nómina enviada por el Intendente a la Junta Departamental. En caso de acefalía transitoria lo será el Comuno Local propuesto en segundo lugar en dicha nómina y en caso de acefalía definitiva el Intendente designará al nuevo Presidente de entre los Comunos Locales, tanto titulares como suplentes, que fueron oportunamente designados por la Junta Departamental.

Art. 11.- (Juntas Locales Autónomas) Las Juntas Locales Autónomas estarán integradas por cinco miembros denominados Comunos Locales, de los cuales cuatro serán designados por la Junta Departamental, por mayoría absoluta de sus integrantes y previa propuesta de los nombres por parte del Intendente. En tal caso se respetará en lo posible la proporcionalidad de la representación de los partidos en el Órgano Legislativo Departamental. A su vez el Presidente de la Junta Autónoma, que también la integrará, será electo directamente por los vecinos.

Art. 12.- (Elección de Presidente de Junta Local Autónoma) El Presidente y tres suplentes respectivos, serán elegidos por los vecinos habilitados a sufragar dentro del ámbito territorial de competencia de la Junta Local Autónoma respectiva, el mismo día de la elección departamental, en hojas separadas de votación, debiendo corresponder éstas al mismo Lema partidario correspondiente a la hoja de elección del Intendente y de la Junta Departamental.

Art. 13.- ( Subrogación de los Miembros de la Junta Local Autónoma ). Tratándose del Presidente de la Junta Local Autónoma, si se produce una vacancia temporal asumirá transitoriamente el suplente correspondiente electo en la hora de votación respectiva y en caso de agotarse la lista de suplentes será la propia Junta Local la que designará , de entre sus miembros titulares, al subrogante temporal. Si la vacancia es definitiva deberá asumir como Presidente el suplente correspondiente de acuerdo a la hora de votación en la que fuera electo y si, se agotara la lista de suplentes quedará como Presidente el Comuno Local titular de la Junta que sea designado por el Intendente, con comunicación a la Junta Departamental. Si la vacancia fuera de uno de los restantes Comunos, designados en su momento por la Junta Departamental, asumirá el suplente correspondiente de acuerdo a la nómina oportunamente propuesta por el Intendente a razón de tres suplentes respectivos por cada candidato titular designado.

Art. 14.- (Juntas Locales Electivas ). Tendrán la misma competencia y atribuciones de las Juntas Locales Autónomas, tendrán cinco miembros y todos ellos serán electos directamente por los vecinos habilitados a sufragar dentro del ámbito territorial de jurisdicción de la Junta Local, conforme a lo dispuesto por la disposición transitoria Letra Y Numeral 1 de la Constitución de la República.

Art. 15.- ( Funciones del Presidente de la Junta Local sea Simple, Autónoma o Electiva ) Al Presidente de la Junta Local corresponderá, actuando conjuntamente con el Secretario de la Junta:

A) El ejercicio exclusivo de las funciones ejecutivas y administrativas correspondientes a la Junta.

B) La actuación como jerarca inmediato de los funcionarios de la misma, dando cuenta a los demás miembros de la Junta.

Suscribir las resoluciones y comunicaciones que emanen de la Junta.

Coordinar acciones con la Intendencia del Departamento.

Ejercer la representación de la Junta Local ante las autoridades, instituciones u organizaciones, sean locales, departamentales o nacionales, en el marco de la competencia local de la Junta.

Integrar o en su caso designar técnicos que representen al Gobierno Local en instituciones, equipos o agencias para la coordinación y promoción del desarrollo regional con la participación de otros representantes de gobiernos a nivel local, departamental e incluso nacional.

Art. 16.- ( Funciones de los demás miembros de las Juntas Locales: Simples, Autónomas o Electivas ) A los restantes Comunos Locales integrantes de la Junta Local, corresponderá:

- a) Colaborar con el Presidente para el normal desempeño de la Junta, así como realizar todas aquellas tareas que, siendo competencia del Presidente de la Junta, le sean encargadas o delegadas circunstancialmente por éste.
- b) Requerir al Presidente de la Junta cualquier información necesaria para el desempeño de su función.
- c) Presentar en las Sesiones de la Junta proyectos, iniciativas, y en su caso denuncias o quejas que provengan de la comunidad sobre la gestión de la Junta.
- d) Ejercer control sobre el ejercicio de las funciones que haga el Presidente en el marco de lo establecido en el artículo anterior y de la competencia que tenga la Junta como Organo de Gobierno Local.
- e) En su caso, denunciar en la Junta Local la existencia de actos arbitrarios , inconvenientes, ilegales o inconstitucionales realizados por el Presidente en el ejercicio de su cargo.

Art. 17.- ( Responsabilidad política de las autoridades locales electivas ) Los Presidentes de las Juntas Locales Autónomas así como los Presidentes y demás Comunos Locales de las Juntas Electivas podrán ser acusados ante la Junta Departamental , por violación de la Constitución u otros delitos graves, por un tercio de los integrantes del Cuerpo al que pertenecen y, previa sustanciación de las actuaciones con arreglo al principio del debido proceso, podrán ser destituidos por dos tercios de componentes de la Junta Departamental.

Art. 18.- (Vínculo Jerárquico Departamental ) Los Órganos de Gobierno Local sean Unipersonales o Pluripersonales siempre estarán afectados a la dependencia administrativa así como económico financiera respecto del Gobierno Departamental.



Art. 19.- (Transferencia de Recursos Financieros ). La Autoridad Local deberá entregar al Gobierno Departamental, dentro de los sesenta días del cumplimiento del ejercicio anual, el treinta por ciento (30%) de los ingresos que haya percibido, cualquiera fuere su origen. A su vez, la Intendencia deberá transferir periódicamente a los Órganos de Gobierno Local el porcentaje que le corresponda a cada uno, de las partidas transferidas por el Gobierno Nacional al Gobierno Departamental; pudiendo acordarse fórmulas de compensación entre la Intendencia respectiva y las Juntas Locales que deban realizar transferencias de rentas locales.

Art. 20.- ( Vigencia ) La presente Ley entrará en vigencia en oportunidad de las elecciones departamentales que tengan lugar, en forma inmediata, después de la promulgación de la misma.

Eber Da Rosa. Senador."