

606-25



TCR Tribunal
de Cuentas

Expediente N°	2024-17-1-0003791
Oficio N°	4428/2025 que transcribe Resolución N.º 2244/2025 con su respectivo Informe, totalizando 10 fs. doble faz. Entrada N.º 3452/2024.
Organismo	CONGRESO NACIONAL DE EDILES
	SR. PRESIDENTE

Fecha:	/ / 2025.
Firma:	
Aclaración de Firma:	

Montevideo, 10 de setiembre de 2025.

Señor

Presidente del

Congreso Nacional de Ediles

Aparicio Duarte

E.E. 2024-17-1-0003791

Ent. N° 3452/2024

Oficio N° 4428/2025

Transcribo la Resolución N° 2244/2025 adoptada por este Tribunal en su acuerdo de fecha 10 de setiembre de 2025; y adjunto el respectivo Informe:

“VISTO Y CONSIDERANDO: la nota remitida por el Congreso de Ediles por la que realizan consultas sobre el funcionamiento del congreso como Institución al amparo de la Ley N° 19.992;

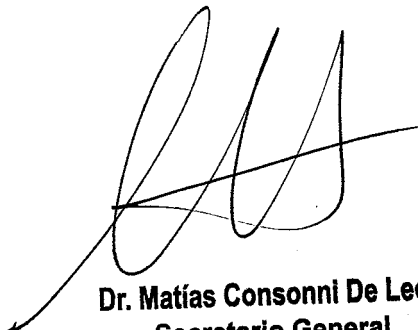
ATENTO: a lo establecido precedentemente;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Aprobar el informe que se adjunta.
- 2) Comunicar al Congreso Nacional de Ediles.”

Saludo a Usted atentamente.

LM



Dr. Matías Consonni De León
Secretario General

INFORME

El Departamento N° 3, de División Auditoría, remite actuaciones relacionadas con el Presupuesto del Congreso Nacional de Ediles. Dado que es el primer presupuesto que se remite, y que su vigencia serías 2023-2025 se acordó con el Director del Depto 3 que se remitieran las actuaciones, a efectos de proceder al estudio de las normas que deben aplicarse al Presupuesto del referido Congreso.

Analizada la información remitida surge que:

- 1- obra Oficio de fecha 01/04/2023 en el cual el Presidente del Congreso en el que se destaca que, ad referéndum de la intervención del Tribunal de Cuentas, se aprobó el Proyecto de Presupuesto para el período 2023-2025
- 2- la entrada de las actuaciones al Tribunal de Cuentas se verifica el 22/08/2023,
- 3- se adjunta la siguiente documentación: tres ejemplares del Proyecto de Presupuesto; Ley 19992; Resolución de reglamentación de viáticos; Organigrama; Reglamento del Congreso Nacional de Ediles
- 4- se señala que es el primer presupuesto que se aprueba, sin indicar cómo se han manejado los fondos que recibe de las Juntas desde que se dictara la Ley 19992.

Antecedentes de la Ley 19.992 aprobada por el Parlamento el 06/10/2021,
El Congreso Nacional de Ediles, al igual que el de Intendentes tiene una larga trayectoria anterior a su reconocimiento legal.

Durante un largo período funcionó de hecho, y en el año 2006 fue registrado en el Ministerio de Educación y Cultura como una Asociación Civil sin fines de lucro y bajo dicho régimen funcionó hasta la Ley 19.992 generando un patrimonio en el que se encuentra, (de acuerdo con los antecedentes analizados) su edificio Sede,

En oportunidad de considerar el dictado de una norma para regular el Congreso de Ediles el Parlamento Nacional solicitó diversos informes, de los cuales corresponde destacar:

Informe del Instituto de Derecho Administrativo de la UDELAR,

Bajo el título Reflexiones sobre el Proyecto el Secretario de dicho Instituto expresa, entre otros: que el Proyecto a estudio "parece inclinarse por la alternativa de dotar a la estructura con el carácter de órgano y no de persona jurídica. Sin embargo no se pronuncia respecto de a qué persona jurídica pertenece el órgano, lo que podría considerarse una dificultad para el relacionamiento con terceros

Informe del Instituto de Derecho Constitucional.

Sobre la naturaleza jurídica del Congreso se expresa que "se trata de un órgano público estatal , es decir que es un órgano que se rige por el Derecho Público y que está dentro de la estructura orgánica del Estado en sentido amplio" "que es un órgano acentralizado (...) si bien es un órgano que está dentro del sistema descentralizado de los Gobiernos Departamentales, ni está sometido a jerarquía de éstos, ni tampoco es jerarca del sistema Gobiernos Departamentales, ni ejerce control sobre los mismos"

Informe del Dr. Carlos Delpiazzo

En el fundado informe elaborado, al que corresponde remitirse el letrado concluye:" c) en caso de que se decida atribuirle personería jurídica, no parece apropiada la figura de la persona pública no estatal cuando todos los integrantes del Congreso Nacional de Ediles (como asimismo los órganos y personas jurídicas de donde provienen) son públicos y estatales. d) de configurarse el Congreso Nacional de Ediles como un órgano –lo cual parece más lógico- el legislador deberá definir si lo ubica dentro de la persona pública estatal mayor Estado o como instrumento de expresión de la voluntad de las 19

personas públicas estatales menores Gobiernos Departamentales en la materia que le es propia de las Juntas Departamentales.....”

Discusión Parlamentaria Ley 19.992

A) CAMARA DE REPRESENTANTES.

De las extensas exposiciones realizadas por los señores Representantes se tratará de señalar únicamente aquellas que guarden relación con la función de contralor que debe desarrollar el TCR respecto del multicitado Congreso.-

Sr. Mariano Tucci Montes Deoca (Representante por Montevideo) “creemos que la ley debería dejar claramente establecido que la participación en el Congreso Nacional de Ediles tiene que ser honoraria, y que en aquellas circunstancias en que sus participantes reciban partidas especiales u otro tipo de reintegros mientras transcurra su presencia en sesiones ordinarias o extraordinarias debería explicitarse a texto expreso que esos gastos deberán rendirse ante cada Junta Departamental mediante los mecanismos que cada legislativo ([...] establezca” “sugerimos además la posibilidad de un nuevo artículo que jerarquice la relevancia de las normas dispuestas en el TocaF para las compras que el Congreso Nacional de Ediles realice cuando su nueva institucionalidad sea establecida por Ley”

Muchos de los diputados que hicieron uso de la palabra en la discusión del proyecto resaltaron que no se definía la naturaleza jurídica del Congreso, lo que fue valorado, en varios casos, como una virtud de la Ley.-

B) CAMARA DE SENADORES

Senador Gandini al analizar el proceso de construcción de la consagración legal del Congreso expresa “Exploramos la posibilidad de que fuera una persona de derecho público no estatal, exploramos que tuviera una ubicación dependiente del Congreso de Intendentes, exploramos que fuera un órgano descentralizado. Ninguna de estas posiciones tenía fundamento. Encontramos entonces la manera de seguir el mismo camino que siguió la Constitución de la

República con el Congreso de Intendentes, que dice que “habrá un Congreso de Intendentes” y no define más nada (...)

Al referirse al personal que trabaja para el CNE expresa “los funcionarios del Congreso Nacional de Ediles pertenecerán a las Juntas Departamentales se regirán por su Estatuto más allá de las normas generales que dicte la Mesa Permanente” “... se agregan algunas mejoras como que deberá moverse en sus gastos dentro de lo que dispone el Tocaf, lo que aclara su marco legal en esa materia”

Ley N° 19.992.

Como se desprende de lo reseñado precedentemente el Legislador, en forma expresa e inequívoca se abstuvo de definir la naturaleza jurídica del CNE, limitándose a referirse al mismo como un “órgano al que, institucionalmente ubica dentro del sistema “Gobiernos Departamentales”, independiente del ejecutivo y del legislativo departamental, en una posición similar al Congreso de Intendentes.-

La Ley determina que la sede del mismo es en la ciudad de Montevideo, aunque puede reunirse en cualquier lugar del territorio nacional (Art. 1)

El artículo 2 delimita sus fines los que son jerarquización de la función de ediles; elaboración de anteproyectos e iniciativas sobre temas de interés departamental y regional; cooperación entre las Juntas y con entidades nacionales e internacionales públicas y privadas, estatales o paraestatales; apoyo a la descentralización; promoción de que las rentas generadas en cada departamento se inviertan en el mismo y participación en foros o encuentros nacionales, regionales o internacionales con instituciones de similares características.

Las disposiciones de esta norma generan algunas dificultades prácticas, que deben resolverse más allá de la posición que se adopte sobre la naturaleza jurídica del CNE.

En primer lugar, debemos tener presente que el ejercicio de las potestades establecidas en los literales C) D) Y E) puede requerir la suscripción de acuerdos o convenios interinstitucionales. Resulta claro, a juicio de la dicente que el CNE está capacitado para realizar estos acuerdos, por sí, sin perjuicio de señalar que en las situaciones en que de los mismos se generen gastos son de aplicación las normas del TOPCAF y, en consecuencia son pasibles de contralor por el TCR.

En cuanto a la representación del CNE para suscribir contratos y/o convenios corresponde remitirse al artículo 6 de la Ley que establece en su literal B) que la Mesa Permanente del CNE tendrá como cometido representar al Congreso especialmente a través de su Presidente y Secretario.-

Los artículos 3 a 8 establecen la integración y función de los órganos que integran el CNE: Mesa Permanente y Plenario.

El artículo 10 determina que la participación en el Congreso es honoraria , no percibiendo ningún ingreso por estar afectado al mismo .

El inciso segundo dispone que el financiamiento del Congreso será atendido con las partidas a él destinadas que se incluyan en los presupuestos de las 19 Juntas Departamentales. El inciso tercero lo habilita a recibir aportes, contribuciones y donaciones de origen público, tanto dentro del orden nacional como en la relación con Estados Extranjeros gobiernos subnacionales, incluida su rama parlamentaria.

En lo que se refiere al orden privado se determina que podrá recibir donaciones de carácter académico y de asesoramiento técnico- institucional

El estatuto del personal afectado al CNE está determinado por el artículo 11 que establece que el mismo será provisto por las JD y se regirá por el Estatuto aplicable al personal de las mismas.

Del análisis de la documentación remitida surge que el rubro 0 figura sin asignación presupuestal, teniendo sí asignación el rubro 2.8 "Profesionales y técnicos"; "Servicios de capacitación" "Servicios informáticos y anexos, "Otros servicios técnicos y/o contratados",

Es claro que si bien no se prevé la incorporación de funcionarios si se ha realizado una previsión para contratar técnicos y/o asesores, estas contrastaciones deberán realizarse como arrendamientos de servicios o de obra, según corresponda y se rigen por las previsiones del TOCAF.-

Reviste especial importancia la previsión del Artículo 12: "En relación al sistema de compras del organismo, el mismo se regirá por el sistema de gastos, funcionamiento e inversiones vinculado a las normas dispuestas por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF)

Reglamento de rendición de gastos del CNE

Por Acta N°17 de la Mesa Permanente se aprueba el referido Reglamento que establece que se efectuarán pagos por "restitución de Gastos" a los ediles de cada partido político con representación en las comidiones asesoras, que deban participar en nombre del CNE en reuniones coordinadas con autoridades nacionales;

El reintegro consiste en la restitución del gasto en combustible a razón de un litro por cada 10 kms. Desde el domicilio del Edil hasta el lugar de reunión más los peajes, además hasta 2 UR para gastos de alojamiento por día y hasta 2UR para gastos de alimentación por día.

Las partidas se encuentran sujetas a rendición de cuentas que se presentarán dentro de los 10 días corridos siguientes a la actividad que generó el pago, debiendo enviar via medios electrónicos (WhatsApp, mail) a Tesorería una foto legible de los comprobantes que justifiquen sus gastos y que cumplan con las formalidades y requisitos de la documentación comercial. Se otorga un plazo de 30 días corridos para la entrega de la documentación original.-

El Reglamento de viáticos aprobado se ajusta a lo establecido por la Resolución del TCR de fecha 22/10/2020, dado que las partidas que se otorgan son restitutivas y sujetas a rendición, por lo que no se violaría el artículo 295 de la Constitución de la República.-0

La sanción para la falta de rendición de cuentas es la suspensión del derecho a percibir estas partidas por el Edil.-

Activos del Congreso

- Edificio Sede ubicado en Paraguay 1216- Montevideo

De la página Web del Congreso de Ediles se extrajeron Actas s_z de la Comisión Fiscal de las que surge claramente que los fondos que se encontraban depositados en las cuentas de la Asociación Civil fueron traspasados a cuentas en dólares y pesos a nombre del Congreso Ley 19.992.-

Del Acta N1 del 20/11/2021 surgen los siguientes saldos

Caja de Ahorro BROU 11025937-0000 \$ 2.091.345,26

Caja de Ahorro BROU 11025937-0002 U\$S 46.445,45

De las Actas 2 y 3 que se adjuntan surge la concreción del cierre de las cuentas de la Asociación Civil y el efectivo traspaso de sus saldos a las cuentas del Congreso Ley 19.992

A estos montos extraídos de la información pública corresponde agregar los aportes que cada Junta Departamental vuelca en forma periódica al Congreso de Acuerdo con la Planilla remitida cada Junta aporta anualmente 120 UR al año, lo que hace un total de 2280 UR anuales.-

Conclusiones

A Juicio de esta informante, ante la indefinición legal de la naturaleza jurídica del CNE corresponde concluir que se trata de un órgano descentralizado que

integra el sistema Gobiernos Departamentales y que tienen por imperio legal funciones de asesoramiento y coordinación, careciendo sus resoluciones de efecto vinculante respecto de las Juntas Departamentales.-

El Reglamento de viáticos se ajusta a la Resolución del TCR del 22/10/2010 al tener carácter restitutivo y encontrarse sujeta a rendición de cuentas debidamente documentada.-

Respecto de la elaboración de Presupuestos y su consiguiente sometimiento al contralor del Tribunal, corresponde concluir que en los artículos constitucionales relativos a la elaboración de Presupuestos (214,221,222 a 229, concordantes y complementarios) no se encuentra incluido el CNE.

En consecuencia, si bien no existe impedimento alguno para que se solicite la opinión del TCR sobre las previsiones presupuestales del CNE no le son aplicables los plazos establecidos para su sanción y promulgación ni el procedimiento del 225 de la Constitución.-

Existiendo un vacío normativo en este aspecto podría aplicarse, en lo pertinente y por analogía el procedimiento establecido para las personas públicas no estatales por el artículo 159 del TOCAF. La comunicación de las observaciones formuladas por el Tribunal deberían efectuarse a los Gobiernos Departamentales (más concretamente a las Juntas), no al Poder Ejecutivo, como previene la norma precitada

Respecto del sistema de compras y, en consecuencia la intervención de los gastos correspondientes le son de aplicación las normas del TOCAF (Artículo 12 de la Ley N° 19.992,

Este último punto requiere una profundización en su consideración y la coordinación con el Depto 3 de Auditoría dado que deberá instrumentarse un procedimiento para la intervención de los gastos del CNE, designación de Contador Delegado o Auditor. otra alternativa podría ser (de acuerdo a lo

conversado con la Sudirectora del citado Departamento, el establecimiento de un sistema de "Caja chica".-

Por otra parte, a efectos de solucionar los problemas prácticos que se plantean, se estima conveniente promover una reunión con las autoridades del CNE a efectos de instrumentar los procedimientos de contralor que deben ejercerse por este Tribunal.



Dr. Matías Consonni De León
Secretario General

