

GUÍA PARA LA FIJACIÓN Y PUBLICACIÓN DE **LÍMITES** **ADMINISTRATIVOS** **EN URUGUAY**

DICIEMBRE DE 2024



Uruguay
Presidencia



ideuy
Infraestructura
de Datos Espaciales

GTLA

Grupo de Trabajo sobre
Límites Administrativos



**CORTE
ELECTORAL**



Ministerio
de **Vivienda y
Ordenamiento Territorial**

Dirección Nacional de
Ordenamiento Territorial



ideuy
Infraestructura
de Datos Espaciales



IGM INSTITUTO
GEOGRÁFICO
MILITAR

**URUGUAY
INE**
Instituto Nacional de Estadística



Oficina
de **Planeamiento
y Presupuesto**

1. Objeto

Esta Guía tiene como objeto establecer los criterios técnicos para la publicación de los límites administrativos, de acuerdo a lo dispuesto por:

- el artículo 75 de la Ley 18.362, de 6 de octubre de 2008, en la redacción dada por el artículo 35 de la Ley 19.149, de 24 de octubre de 2013,
- el artículo 36 de la Ley 19.149, de 24 de octubre de 2013,
- y el artículo 73 de la Ley 20.212, de 6 de noviembre de 2023.

2. Marco normativo

La Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) es un órgano desconcentrado de Presidencia de la República, con autonomía técnica, cuyo cometido es ordenar la producción y el acceso de la información geográfica del Uruguay para que sea fiable, oportuna, interoperable, de alta calidad, y que brinde apoyo en la toma de decisiones para el desarrollo nacional. Se inspira en los principios de cooperación y coordinación entre las administraciones, así como en la transparencia y el acceso a la información pública. Fue creada por el artículo 75 de la Ley 18.362, de 6 de octubre de 2008, en la redacción dada por el artículo 35 de la Ley 19.149, de 24 de octubre de 2013.

En el artículo 36 de la Ley 19.149 se plantea como cometido de la IDE garantizar, por medio del dictado de normas, estándares y recomendaciones, la interoperabilidad, actualización, calidad y acceso de la información geográfica nacional.

En el marco de la IDE se creó el Grupo de Trabajos sobre Límites Administrativos (GTLA) por Resolución del Poder Ejecutivo N° 069/023, de 22 de marzo de 2023. El Grupo está integrado por la Infraestructura de Datos Espaciales, el Instituto Nacional de Estadística, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República), el Instituto Geográfico Militar (Ministerio de Defensa Nacional) y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial). En la resolución se exhorta a la participación de la Corte Electoral y el Congreso de Intendentes. El objetivo del GTLA es promover la coordinación y cooperación de los organismos estatales a los efectos de intercambiar información y realizar acciones conjuntas para la actualización y ajuste de la cartografía de las jurisdicciones administrativas.

El artículo 73 de la Ley 20.212, de 6 de noviembre de 2023, estableció que las entidades públicas estatales y no estatales deben publicar en sus respectivos sitios web la representación cartográfica de los límites de su jurisdicción -cuando esta sea subnacional- y de los límites de las circunscripciones administrativas en las que organizan su gestión.

La citada Ley atribuye a la Infraestructura de Datos Espaciales, con el apoyo del GTLA, la definición de los criterios técnicos, entre los que se incluyen la publicación en formato abierto, así como el contralor del cumplimiento de lo establecido en dicho artículo 73.

3. Descripción general

Los límites administrativos son aquellas divisiones del territorio que permiten organizar de forma descentralizada y/o desconcentrada la gestión pública. Las unidades administrativas pueden definir el entorno territorial de competencias, tributos, regulaciones y jurisdicciones administrativas y/o políticas.

La correcta fijación de los límites administrativos permite la identificación espacial unívoca, consistente (tanto interna como externamente) y de forma estandarizada de los polígonos que conforman las unidades administrativas.

Asimismo, la publicación proactiva de la representación cartográfica de esos límites administrativos por parte de los organismos facilita la interoperabilidad de la información entre los organismos y su clara interpretación por parte de la ciudadanía.

Esta guía pretende orientar los esfuerzos para que el proceso de fijación y publicación de los límites administrativos nos permita lograr una infraestructura de información geográfica digital que sea oficial, actualizada y de alta calidad y de esta manera se constituya en un insumo relevante para la toma de decisiones.

4. Fijación de límites administrativos

Para que la fijación de límites administrativos sea unívoca, de fácil actualización y favorezca la interoperabilidad debe estar representada cartográficamente y dicha representación ser aprobada oficialmente por el organismo responsable de la fijación de esos límites. También debería incluir la descripción de los elementos físicos que los constituyen. En caso de no incluirla, deberá explicitar la metodología aplicada para su fijación.

4.1. Descripción de los elementos físicos

La fijación de límites por medio de la descripción de los elementos que los constituyen permite establecer cuáles son las referencias físicas en el territorio que conforman cada unidad administrativa. Debe ser lo más clara posible para disminuir las posibles ambigüedades u otros problemas.

4.1.1. Responsabilidad de la descripción

La descripción de los elementos físicos que constituyen los límites administrativos debe ser realizada y aprobada por el mismo organismo responsable de su fijación.

4.1.2. Criterios generales de descripción

Los elementos que conforman los límites pueden ser naturales o antrópicos y deberían ser lineales, fotoidentificables y relativamente permanentes.

La descripción de los elementos debe ser expuesta en orden horario, iniciando en el que contiene el punto ubicado más al Norte del polígono de la unidad administrativa.

Se debería evitar el uso de límites imaginarios.

Los límites comunes de polígonos contiguos deben ser expresados de forma idéntica.

Se debe asegurar la contigüidad geométrica de los elementos descriptos.

4.1.3. Fuentes cartográficas

Se debe priorizar el uso de fuentes oficiales de información geográfica. A modo de referencia, se pueden utilizar los siguientes elementos y sus respectivas fuentes:

- Límites nacionales y departamentales (IGM)
- Hidrografía (IDE)
- Ejes de calle (SuDir)
- Ejes de caminería y vías férreas (MTO)
- Parcelario rural y no rural (DNC)

La definición de un elemento físico como límite administrativo está asociada a su fuente y fecha de consulta, por lo que esos dos datos formarán parte de la descripción. En caso de que no explicita la fecha, esta se deriva de la fecha de aprobación.

4.2. Representación cartográfica de los límites administrativos

La representación cartográfica de los límites permite desambiguar y ajustar la descripción, así como facilitar su interpretación por parte de la ciudadanía y asegurar su interoperabilidad.

4.2.1. Responsabilidad de la representación

La representación cartográfica de los límites administrativos debe ser realizada por el mismo organismo responsable de su fijación o

por parte de otro organismo especializado. En caso de ser realizada por otro organismo, deberá contar con la aprobación explícita del organismo responsable para que sea oficial.

4.2.2. Criterios generales de representación

Cuando se consideren elementos que cuentan con cartografía oficial, se tomará esa representación (no se vuelve a digitalizar).

Cuando se digitalicen límites administrativos por fotointerpretación, porque no se pueden obtener de cartografía digital oficial, se utilizará la siguiente escala:

- Área Rural: 1:10.000
- Área Urbana: 1:5.000

Cada unidad administrativa debe ser representada por un polígono o multipolígono, según corresponda.

La cartografía de las calles debe considerar el eje central (SuDir).

Los elementos de la red hidrográfica deben considerar el eje del curso de agua (IDE).

4.2.3. Sistema de coordenadas

El sistema de coordenadas a utilizar para la representación debe ser:

- SIRGAS ROU 98 (compatible con WGS84)

4.2.4. Controles de calidad

Los controles de completitud y consistencia aseguran el cumplimiento de un nivel mínimo de calidad.

4.2.4.1. Consistencia interna

La representación cartográfica de las unidades territoriales debe ser completa y consistente. Esto quiere decir que se deben cumplir las siguientes reglas:

1- Completitud:

i) Omisión.

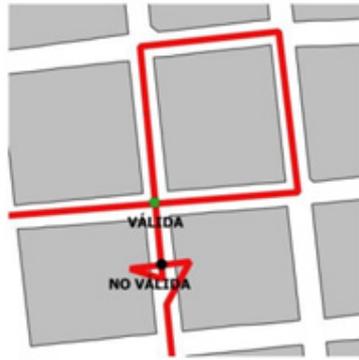
Regla: no pueden faltar elementos

ii) Comisión.

Regla: no puede haber elementos de más

2- Consistencia topológica

Regla 1: no debe existir auto-intersecciones no válidas



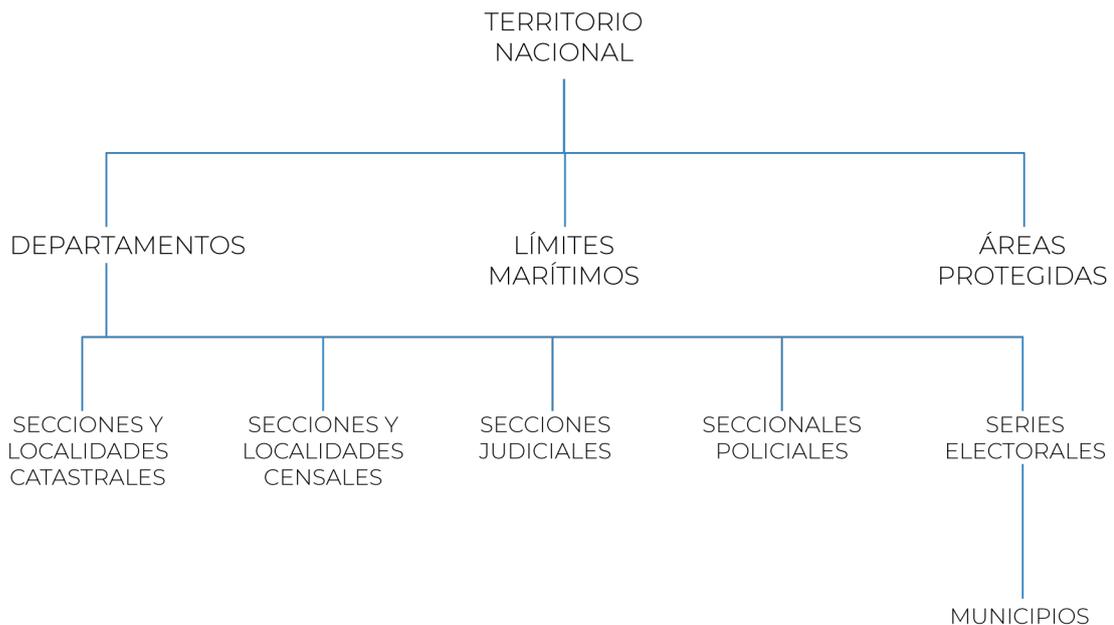
Regla 2: dentro de una misma unidad territorial no puede haber superposición de polígonos.

Regla 3: cuando las unidades administrativas cubren la totalidad del territorio nacional, no puede haber saltos entre nodos de distintos polígonos.

4.2.4.2. Consistencia externa

La representación cartográfica de las unidades administrativas que publica una organización debe ser consistente (en geometría y atributos) con las otras representaciones cartográficas de unidades administrativas con las que comparte límites, de acuerdo al siguiente orden de jerarquía.

Diagrama: Jerarquía de definición de límites



Si se identifican discrepancias o dudas respecto a la definición de los límites oficiales de alguna capa de información geográfica, se analizará la situación de acuerdo al marco normativo vigente y se facilitará la coordinación entre organismos involucrados.

5. Publicación

5.1 Organismos responsables de la publicación

Cuando se trata de los límites jurisdiccionales de los organismos subnacionales (departamentos y municipios) la responsabilidad de publicar la representación cartográfica de dichos límites es del propio organismo subnacional. En tanto no es quien los fija, debe publicar la representación de los límites aprobados oficialmente por la institución responsable de establecerlos.

Cuando se trata de los límites de unidades administrativas utilizados para la gestión del propio organismo (secciones judiciales, seccionales policiales, series electorales, etc.) la responsabilidad de publicar la representación cartográfica de los límites de esas unidades es del propio organismo, que es también quien los fija oficialmente.

5.2. Disposición de la información

La representación de los límites debe estar publicada en el Catálogo Nacional de Datos Abiertos y en la página WEB institucional del organismo responsable de su publicación. La versión descargable debe estar en formato shape o geopackage, y de ser posible, en formato de geoservicios.

Debe estar publicada en un geoportal, de acuerdo a la especificación técnica “Guía sobre Geoportales”, publicada por IDE en 2018¹. Si el organismo no dispone de un geoportal, la información de los límites de las unidades administrativas en formato shape o geopackage debe ser enviada a IDE, quien lo publicará en su Geoportal. En ese caso, el organismo publicará el enlace correspondiente.

Se recomienda mantener publicadas las versiones anteriores, identificadas con el correspondiente período de validez.

La representación cartográfica debe contener los polígonos que conforman la/s unidad/es administrativa/s con su nombre y/o identificador y, en caso de que corresponda, con el código ISO.

¹ Acceder al recurso en: https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales/sites/infraestructura-datos-espaciales/files/2019-05/Gu%C3%ADaGeoportales_Ed01-01_0_0.pdf

La información sobre las unidades administrativas y los datos geográficos básicos requeridos para el ajuste de límites se mantendrá actualizada y estará disponible para descarga a través del Visualizador de IDEuy.

5.2.1. Sistema de coordenadas

El sistema de coordenadas a utilizar para la publicación debe ser:

- SIRGAS ROU 98 (compatible con WGS84)²

5.2.2 Metadatos

La cartografía debe incluir metadatos. Se deberá utilizar el Perfil Nacional de Metadatos de Información Geográfica³ que se basa en las normas internacionales ISO 19115 e ISO 19115-2.

Los datos mínimos que debe contener el metadato son:

- Nombre del recurso
- Palabras clave
- Idioma
- Identificador de recurso
- Restricciones legales
- Contacto para el recurso
- Estado

Información técnica

- Frecuencia de actualización
- Tipo de representación
- Escala
- Resolución
- Sistema de referencia
- Formato
- Estirpe

El GTLA capacitará a los organismos que lo requieran para la elaboración de los metadatos.

6. Seguimiento

² Acceder al recurso en: https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales/sites/infraestructura-datos-espaciales/files/2019-04/Sistema_Referencia_Proyecciones_0.pdf

³ Acceder al recurso en: https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales/sites/infraestructura-datos-espaciales/files/2019-04/Perfil%20de%20Metadatos%20Geograficos_0.pdf

La IDE, con el apoyo técnico del GTLA, realizará un primer informe sobre la Publicación de los Límites Administrativos en el último trimestre de 2024. De forma periódica se realizará la actualización de este informe.

Allí se presentará el nivel de cumplimiento de cada organismo con lo dispuesto por el artículo n° 73 de la Ley 20.212, de 6 de noviembre de 2023. Se incluirá la lista de organismos y unidades territoriales que serán evaluadas en el siguiente informe así como se sugerirán las principales acciones de fortalecimiento institucional en el tema.

En los informes de seguimiento se identificarán los cambios en la cartografía de los elementos típicamente constitutivos de la descripción de los límites administrativos (línea de costa, arroyos, topografía, padrones, etc.) que puedan ameritar una revisión de los límites administrativos por parte de los organismos responsables.

En caso de que esos cambios correspondan a ajustes en la cartografía de unidades administrativas que determinan otros límites (de acuerdo al diagrama “Jerarquía de definición de límites”), la revisión será de ejecución obligatoria (por ejemplo, si se modifican los límites departamentales, se deberán ajustar todas las unidades administrativas que lo utilizan para su propia delimitación).

ANEXO 1

Listado preliminar de las instituciones responsables de fijar los límites y publicar la cartografía de las unidades territoriales:

Unidades territoriales	Institución responsable de fijación	Institución responsable de publicación	Frecuencia de actualización
Departamentos	Parlamento Nacional	Gobiernos departamentales	Permanente
Secciones Catastrales	Dirección Nacional de Catastro y Gobiernos Departamentales	Dirección Nacional de Catastro y Gobiernos Departamentales	Permanente
Localidades Catastrales	Gobierno Departamental	A definir	Permanente
Localidades, Secciones, Segmentos y Zonas Censales	Instituto Nacional de Estadística	Instituto Nacional de Estadística	Permanente
Series Electorales	Corte Electoral	Corte Electoral	Permanente
Municipios	Gobiernos Departamentales	Gobiernos Departamentales y Municipales	Permanente
Secciones Judiciales	Poder Judicial	Poder Judicial	Permanente
Seccionales Policiales	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior	Permanente
Códigos Postales	Administración Nacional de Correos	Administración Nacional de Correos	Permanente
Áreas Protegidas	Ministerio de Ambiente	Ministerio de Ambiente	Permanente

ANEXO 2

Decreto 343/024 de aprobación de la "Guía para la fijación y publicación de límites administrativos en Uruguay":

