

MANUELA CASTELLANOS LEGUISAMO

Universidad de Montevideo, Uruguay

manucaste30@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0002-2980-3408>

Recibido: 03/05/2025 - Aceptado: 20/05/2025

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:
Castellanos Leguisamo, M. (2025). Municipios: aproximación a los gobiernos locales y debate acerca de su naturaleza jurídica. *Revista de Derecho*, 24(47), e475. <https://doi.org/10.47274/DERUM/47.5>

Municipios: aproximación a los gobiernos locales y debate acerca de su naturaleza jurídica

1

Resumen: En la actualidad, existen más de cien Municipios en Uruguay, pertenecientes al tercer nivel de gobierno y administración, los cuales se constituyen como órganos de gobernanza esenciales para que el Estado pueda lograr el bien común, -en una escala más reducida- como lo son las comunidades vecinales. En este sentido, su objeto es satisfacer las necesidades y el bienestar integral de los habitantes de la comunidad, configurándose de esta forma, como “gobiernos de cercanía”.

Por lo expuesto, resulta importante adentrarse en su estudio, destacando los puntos más relevantes de su estructura. Así, se tomará como punto de partida a la descentralización, entendida a tales efectos, como un tipo de modalidad de organización administrativa, con un enfoque abocado en la descentralización territorial. Ello, para posteriormente ingresar en la esfera del organigrama de los gobiernos departamentales y dentro de éste, los gobiernos locales, esto es, los Municipios.

Para finalizar, una vez que sea plasmado el marco normativo de referencia, el estudio se centrará en uno de los temas más discutidos por la doctrina nacional: la naturaleza jurídica de los Municipios. Ya que, aún se discute si son considerados órganos descentralizados del ejecutivo departamental, o en realidad, si se configuran como órganos desconcentrados del Gobierno Departamental.

Palabras clave: descentralización territorial; municipios; naturaleza jurídica.

Municipalities: their closeness to local governments and the debate about their legal nature

Abstract: Currently, there are more than one hundred Municipalities in Uruguay. These belong to the third level of government and administration, and are essential governance bodies that enable the State to pursue the common good—on a smaller scale—within local communities. In this sense, their purpose is to meet the needs and ensure the comprehensive well-being of the community’s inhabitants, thereby establishing themselves as “*governments of proximity*.”

For these reasons, it is important to delve into their study, highlighting the most relevant aspects of their structure. As a starting point, decentralization will be addressed, understood in this context as a form of administrative organization focused on territorial decentralization. Subsequently, attention will turn to the organizational structure of Departmental Governments and, within them, local governing entities, namely the Municipalities.

Finally, after outlining the relevant legal framework, the analysis will focus on one of the most debated topics in the academic literature: the legal nature of Municipalities. This remains a matter of discussion, as it is still unclear whether they should be considered decentralized bodies (non-subordinate bodies with transferred legal Powers) or, rather, deconcentrated bodies (subordinate bodies within the hierarchical structure with delegated legal powers) of the Departmental Government.

Keywords: territorial decentralization; municipalities; legal nature.

Municípios: considerações sobre os governos locais e o debate em torno de sua natureza jurídica

Resumo: Atualmente, existem mais de cem Municípios no Uruguai, pertencentes ao terceiro nível de governo e administração, os quais se constituem como órgãos de governança essenciais para que o Estado possa alcançar o bem comum — em uma escala mais reduzida — como são as comunidades locais. Nesse sentido, seu objetivo é satisfazer as necessidades e garantir o bem-estar integral dos habitantes da comunidade, constituindo-se, assim, como “*governos de proximidade*”.

Portanto, torna-se importante aprofundar o estudo sobre esses órgãos, destacando os pontos mais relevantes de sua estrutura. Assim, tomar-se-á como ponto de partida a descentralização, entendida, para esses efeitos, como uma modalidade de organização administrativa com foco na descentralização territorial. A partir disso, será analisado a estrutura organizacional dos governos departamentais e, dentro dela, os governos locais, ou seja, os Municípios.

Por fim, uma vez plasmado o marco normativo de referência, o estudo se concentrará em um dos temas mais discutidos pela doutrina: a natureza jurídica dos Municípios. Isso porque ainda se discute se são considerados órgãos descentralizados do executivo departamental, ou na realidade, se configuram como órgãos desconcentrados do governo departamental.

Palavras-chave: descentralização territorial; municípios; natureza jurídica.

1. Descentralización

Ensayaba el prestigioso autor Aparicio MÉNDEZ¹ al analizar la teoría del órgano, que un sistema orgánico está constituido por *“la serie de órganos enlazados en virtud de un orden que pone los componentes al servicio del todo en consideración a tareas específicas”*.

Los elementos determinantes y que se encuentran presentes en todos los sistemas orgánicos, son el centro y la relación, ya que permiten identificar a cada sistema según la norma constitucional o legal que los regula. Así, cada órgano tendrá una tarea específica y cada una de esas tareas las hará en ordenación al todo, es decir, al sistema que pertenece.

Su estudio puede enfocarse desde dos perspectivas, por un lado, desde un punto de vista meramente político enfocado en la estructura del Estado, identificando de esta forma: Estados unitarios y federales². Y, por otro lado, se sitúa el enfoque de mayor relevancia para nuestra materia, asociado a las **modalidades de organización administrativa**. Conviene destacar que, las modalidades de organización pueden desenvolverse tanto en el plano de una organización de tipo unitaria, como en un plano federal.

Es esta oportunidad, nos ocupa centrarnos en el segundo enfoque ya que el punto de debate está, justamente, en determinar cómo esas unidades de gobierno local se relacionan con las de gobierno departamental. En palabras del autor precitado, dichas modalidades son las *“formas de organización para el logro del ejercicio de los poderes jurídicos, sin destruir la unidad étática”*. Así, se distinguen tres modalidades o tipos de sistemas orgánicos: Centralización, Acentralización y Descentralización.

La centralización, para el autor ya aludido, entrega la totalidad de las funciones públicas a las entidades estatales, con dependencia de un poder gubernativo único. Se caracteriza por la existencia de un centro único en el que se concentran todas las competencias del sistema y dotado de con jerárquica, permitiendo de esta forma, regular la actividad de las unidades componentes (órganos).

El maestro SAYAGUÉS³, al referirse a la centralización administrativa señalaba que es posible utilizar la expresión en un doble sentido: (i) al analizar la organización administrativa de un país, cuando el conjunto de órganos administrativos está enlazado bajo la dirección de un órgano central único, jerarca de la administración y (ii) para referirse a la vinculación y coordinación entre sí de los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca.

La modalidad de acentralización, en palabras de MÉNDEZ, refiere a una articulación compleja, la cual admite la posibilidad de comprender más de dos sistemas. Agrega, que en vez de centros permanentes, dispone de centros variables y transitorios que desenvuelven en base a relaciones de ordenamiento externo para cada uno de ellos pero internas en cuanto traducen la acción del sistema. En esas condiciones ninguno de los sistemas o de sus órganos componentes puede presidir la actividad de modo permanente o ejercer potestades que alteren la situación de igualdad o equivalencia institucional. Justamente, dependiendo del momento del proceso o acción que están llamados a desarrollar, será uno u otro el que adquiera “relevancia” o primacía institucional.

1 Méndez, A. (1973). *Sistemas Orgánicos*. Ediciones jurídicas Amalio M. Fernández.

2 Aparicio Méndez explicaba que un “Estado Unitario es caracterizado por disponer de poderes únicos, competentes en todo el territorio. Mientras que, el Estado federal, en sus múltiples formas con órganos generales o comunes que actúan paralelamente a los de cada Estado miembro” (vr. 1).

3 Sayagués Laso, E. (1987). *Tratado de derecho administrativo I* (5.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

El tercer sistema orgánico es la descentralización y, a los efectos de delimitar la órbita de estudio del presente, es menester enfocarnos de manera profunda en esta modalidad.

Este modo de organización administrativa, admite para MENDÉZ el ejercicio de ciertas funciones mediante personas o entidades con determinados poderes propios de decisión, se trata de un sistema compuesto. En esencia, según el autor, se manifiesta como una relación entre dos: el primario y el secundario, integrando ambos el sistema. Agregando con respecto a la jerarquía que, este supuesto *“no se configura mediante tipos rígidos sino gradualmente, partiendo de una articulación mínima o reducida para llegar a la máxima, autonomía”*.

Por su parte, SAYAGUÉS LASO sostiene que al referirnos a la descentralización administrativa se abarcan todas las etapas del proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central, para distribuirlos en múltiples órganos que adquieren así capacidad de autodeterminación más o menos amplia. Para este autor, el sistema descentralizado está conformado, únicamente por el que recibe esos poderes de autodeterminación (que, en la posición de MÉNDEZ, vendría a ser el secundario).

En síntesis, en nuestro medio, cuando hablamos de descentralización nos referimos a un sistema orgánico compuesto, integrado por un centro administrativo primario y otro secundario, ambos permanentes y con un rol determinado. En esta modalidad se sustituye el poder jerárquico por el control y la coordinación. Caracterizado entonces por⁴: (i) la transferencia de poderes de administración del centro primario al secundario, (ii) ruptura del vínculo jerárquico, (iii) personificación del centro secundario y (iv) control ejercido por el centro primario sobre el secundario por razones de juridicidad o de mérito -Méndez- o únicamente de legitimidad -Sayagués, según lo dispuesto en artículos 309 y 317 de la Constitución-.

La doctrina se encarga de distinguir *“unánimamente”* según SAYAGUÉS LASO, la descentralización y la desconcentración. Debido a que, esta última consiste en confiar poderes de decisión a agentes locales del poder central, es decir que se trata de una modalidad de la centralización caracterizada por la asignación de competencia a un órgano subordinado. En cambio, la descentralización implica *“una transferencia de poderes más enérgica”*, encontrándonos fuera de la centralización y, por ende, fuera de la jerarquía.

Del mismo modo, los autores han distinguido la descentralización funcional y la descentralización territorial. La primera, se desarrolla en relación a un “giro” especialmente delimitado e incide solamente en la actividad administrativa. La segunda, surge a partir del nacimiento de los departamentos y las comunas locales; atiende a razones geográficas y de niveles de gobierno.

Aníbal CAGNONI⁵ expresaba que *“en la descentralización territorial el elemento territorio es esencial a su existencia. En la descentralización por servicios, el territorio es sólo una cuestión de operatividad”*. Asimismo, señalaba que *“la descentralización territorial califica la organización del Estado, mientras que la descentralización funcional se relaciona con un sector o área de la organización y funciones del Estado, es decir con la Administración”*.

En el apartado siguiente, intentaremos exponer los aspectos de la descentralización territorial, resaltando aspectos vinculados con el objeto municipal.

4 Rotondo, F. (2021). *Manual de derecho administrativo* (11.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

5 Cagnoni, J. (1998). El régimen autonómico departamental en la Constitución reformada. *Revista de Derecho Público*, (14), 146–147.

2. Administración descentralizada territorial

2.1 Conceptualización

Explica el profesor emérito Carlos. E. DELPIAZZO⁶, que los Gobiernos Departamentales son “*personas jurídicas públicas (porque están reguladas principalmente por normas de Derecho público), estatales (porque pertenecen a la organización jurídica de la colectividad que llamamos Estado en sentido amplio) y menores (por oposición al Estado en sentido estricto como persona pública mayor, que se manifiesta básicamente a través de los tres clásicos Poderes de gobierno)*”.

Más adelante, continúa expresando el autor que la división del territorio nacional en Departamentos se remonta a la época colonial. Identificando en este sentido, al artículo primero de la Constitución de 1830 el cual se encarga de definir al Uruguay como “*la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve Departamentos actuales de su territorio*”.

Ahora bien, es pertinente indicar que la propia Constitución de la República se encarga de diferenciar de manera expresa la materia departamental de lo municipal. Así, el artículo 262 señala que el Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente, pudiendo existir una autoridad local en toda población que reúna los requerimientos que fije la ley. A su vez, ensaya que la ley establecerá la materia departamental y la municipal, dejando claro de esta forma que la noción de Gobierno Departamental y la de Municipios no se condicen entre sí.

No sólo la Constitución se encargó de delimitar la materia, sino que también la Ley N° 18.567 de 2009 hizo alusión a la misma, determinado en los artículos 6 a 8, los asuntos que corresponderían a la materia departamental y a la materia municipal. Asimismo, la vigente Ley N° 19.272 de 2014 precisó de mayor forma la denominada materia municipal, llegando incluso a derogar disposiciones contenidas en la Ley N° 9.515, conocida por Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales de 1935.

GROSS ESPIELL⁷ manifestaba que “*hablar de materia departamental y de materia municipal, supone necesariamente una clara determinación de la diferencia conceptual en nuestro Derecho, entre el departamento y el municipio*”. Añadiendo en este sentido, que “*El departamento, sistema de división del territorio en el Estado unitario uruguayo, es algo que aparece ya en el inicio de nuestra evolución constitucional*”. En cambio, “*El Municipio, a diferencia del departamento, es un fenómeno urbano. La idea de municipio en la historia y en la doctrina del Derecho Público, está unida al concepto de población, de urbe, es antinómico con la existencia del fenómeno rural. Es decir que municipio y ciudad, villa, poblado, localidad urbanizada, son elementos que recíprocamente se explican y que tienen una relación entrañable*”.

2.2 Organigrama del gobierno departamental

Para el estudio de la organización de las personas jurídicas Gobiernos Departamentales, es posible tomar como punto de partida el art. 262 de la Constitución, a cuyo tenor el gobierno y la administración de los Departamentos: “*serán ejercidos por una Junta*

6 Delpiazco, C. (2006). *Derecho administrativo especial* (Vol. 1, p. 139). Editorial Amalio M. Fernández.

7 Gross Espiell, H. (2000). Materia departamental y materia municipal. En *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone* (p. 255). Editorial Amalio M. Fernández.

Departamental y un Intendente” (inc. 1º), sin perjuicio de que “podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley” (inc. 2º) y de que “habrá un Congreso de Intendentes” (inc. final)⁸.

La autoridad local a la que hace referencia dicho artículo, es reconocida posteriormente por el art. 1 de la Ley N° 18.567 como “Municipio”, quienes configurarán el tercer nivel de gobierno y administración.

Así, en la medida que la Constitución diferencia lo departamental de lo local o municipal y manda a la ley a establecer “la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos a las autoridades locales” (art. 262 inc. 3º), la noción de Gobierno Departamental no puede identificarse actualmente con la de Municipio.⁹

2.3 Evolución histórica de los gobiernos locales

En lo referente a su evolución histórica, relata GUTIÉRREZ que *“hablar de la historia del Gobierno Municipal en el Uruguay no es correcto, pues en verdad es la historia del Gobierno Departamental. La historia de nuestros Municipios, como órgano de gobierno local, casi no existe”*.

De esta forma, en opinión de este último, el Municipio como órgano de tercer nivel de gobierno en nuestro país, se creó recién con la Ley N° 18.567 del 13 de setiembre de 2009. Señalando, que en algunos países de Europa su existencia tiene cientos de años; en América lo situamos recién a principios del siglo XX, salvo en Uruguay, donde se institucionalizó este órgano en la primera década del siglo XXI.

No obstante ello, entendemos que deben resaltarse diversas reformas constitucionales que se han suscitado en la historia de nuestro país, y han sido claves en el proceso de descentralización territorial-local.

En este sentido, la **Constitución de 1830** por ejemplo, estableció las “Juntas Económicas Administrativas” en los pueblos principales de los Departamentos, integrada por los vecinos que en ocasión, hayan sido elegidos popularmente. Así, bajo este germen descentralizador se dictaron diversas normas como el reglamento orgánico de la “Junta Económico Administrativa de Montevideo” de 1891, la “Ley de Juntas” de 1908 y la Ley de Intendencias N° 3.417 de 1908, las cuales propulsaron la lucha por la autonomía local.

Del mismo modo, la **Constitución de 1918** estableció los 19 departamentos que conocemos en la actualidad y aludió por primera vez al “*Gobierno y Administración Local*”, permitiendo de esta forma la existencia de uno o más concejales de Administración autónomos con función administrativa y la Asamblea Representativa con función legislativa, ambos electos por el cuerpo electoral. De esta forma, se consagró una autonomía política, administrativa, presupuestal, tributaria y financiera de los gobiernos locales. Así, bajo este período se concretó el dictado de la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales N° 7.072 de 1919. Sin embargo, no se establecieron “Municipios” sino “Administraciones departamentales”.

Más adelante, la **Constitución de 1934** también previó una detallada Sección sobre el “*Gobierno y la Administración de los Departamentos*” -ya no local-, determinado un

8 Delpiazzo, C. (2010). *Autoridades departamentales y municipales* (p. 21). Editorial Amalio M. Fernández.

9 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 285). Fundación de Cultura Universitaria.

sistema de descentralización departamental regulado con mayor detalle que en las Cartas anteriores. Bajo esta constitución se dictó la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales N° 9135 de octubre de 1935.

Por su parte, la **Constitución de 1942** no introdujo variantes de significación en materia de descentralización territorial. Únicamente, aumentando el número de miembros de las Juntas Departamentales.

Seguidamente, la **Constitución de 1952** se destaca -entre tanto- por el establecimiento de órganos colegiados, sustituyendo las Intendencias por Concejos Departamentales y las Juntas Locales por Concejos Locales. A su vez, se vio incrementada la autonomía financiera de los Gobiernos Departamentales sin llegar al extremo de la Constitución de 1918.

Finalmente, la **Constitución de 1967** estableció el régimen vigente, sumado a las posteriores modificaciones introducidas en la **reforma constitucional de año 1997**; Se destaca de esta última reforma, la enfátización en la distinción entre lo departamental y lo municipal, la creación del Congreso de Intendentes, separación de elecciones departamentales y locales de las nacionales, entre otros.

Esta última reforma, dispuso en palabras de GUTIÉRREZ¹⁰:

- a) Ampliar desde el punto de vista orgánico, la estructura de las autoridades locales; y con ese fin, prescribió la posibilidad de que tales autoridades locales fueran unipersonales o pluripersonales, y que pudieran estar radicadas fuera de la capital departamental o dentro de la capital departamental. (Art. 262 inc. 2°).
- b) Cometer al legislador la creación y delimitación de la materia departamental, que estaría a cargo del Intendente y de la Junta Departamental; y la creación y delimitación de la materia municipal, que estaría a cargo de las Autoridades Locales. (Art. 262 inc. 3°).
- c) Crear una nueva forma de delegación de cometidos, facultando al Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, la posibilidad de delegar en las autoridades locales, “la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales” (Art. 262 inc. 4°).¹¹

A partir de los cambios sustanciales impulsados en esta última etapa de transformación constitucional, es que en 2009 se promulgó la Ley de Descentralización Política N° 18.567. Observaremos al analizar la naturaleza jurídica de los Municipios, diversas discusiones, en la medida que se considera que no estamos ante un órgano verdaderamente descentralizado, sino desconcentrado de la figura del Intendente.

10 Guirréz, F. (2010). *Los municipios: Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009; Ley N° 18.744 de 12/02/2010; Ley N° 18.653 de 15/03/2010 y Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010. Circular N° 8544 de la Corte Electoral de 12/03/2010.*

11 Este punto, en opinión de autor “contiene una redacción de la norma no es técnicamente precisa, y agrava la falta de coherencia técnica de nuestra Constitución, lo cual ya habíamos señalado oportunamente, pues en el art. 168 Nral. 24 y 181 Nral. 9° se dice delegar “atribuciones”; en la disposición transitoria letra “E” se autoriza la delegación de “competencias”; en el art. 278 se refiere a la delegación de “facultades”, en el art. 262 inc 4° y 280 se refiere a la delegación de cometidos, y ahora, se refiere a la delegación en la “ejecución de determinados cometidos”.

En ese sentido, afirmamos que compartíamos la opinión del Prof. Correa Freitas, entendiendo que “la terminología correcta es “delegación de atribuciones”, la que debe ser realizada mediante un acto administrativo del Intendente con acuerdo de la Junta Departamental, que crea un precepto jurídico de alcance particular, y que va dirigido al órgano que tiene expresa autorización para ser delegatario”.

Sin perjuicio de que en las siguientes secciones se profundizará en su estudio, resulta importante destacar datos de la actualidad. Así, a la fecha, existen en nuestro país una totalidad de 125 Municipios, según consta del sitio web¹² de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto “OPP” de nuestro país. Éstos, se encuentran divididos de la siguiente forma:

- **Departamento de Artigas (3):** Baltasar Brum, Bella Unión y Tomás Gomensoro.
- **Departamento de Canelones (30):** 18 de Mayo, Aguas Corrientes, Atlántida, Barros Blancos, Canelones, Ciudad de la Costa, Empalme Olmos, La Floresta, La Paz, Las Piedras, Los Cerrillos, Migueles, Montes, Nicolich, Pando, Parque del Plata, Paso Carrasco, Progreso, Salinas, San Antonio, San Bautista, San Jacinto, San Ramón, Santa Lucía, Santa Rosa, Sauce, Soca, Suárez, Tala y Toledo.
- **Departamento de Cerro Largo (15):** Aceguá, Arbolito, Arévalo, Bañado de Medina, Cañas, Centurión, Cerro de las Cuentas, Fraile Muerto, Isidoro Noblía, Plácido Rosas, Quebracho, Ramón Trigo, Río Branco, Tres Islas y Tupambaé.
- **Departamento de Colonia (11):** Carmelo, Colonia Valdense, Florencio Sánchez, Juan Lacaze, La Paz, Miguelete, Nueva Helvecia, Nueva Palmira, Ombués de Lavalle, Rosario y Tarariras.
- **Departamento de Durazno (2):** Sarandí del Yí y Villa Durazno.
- **Departamento de Flores (1):** Ismael Cortinas.
- **Departamento de Florida (3):** Casupá, Fray Marcos y Sarandí Grande.
- **Departamento de Lavalleja (4):** José Batlle y Ordoñez, José Pedro Varela, Mariscala y Solís.
- **Departamento de Maldonado (8):** Aiguá, Garzón, Maldonado, Pan de Azúcar, Piriápolis, Punta del Este, San Carlos y Solís Grande.
- **Departamento de Montevideo (8):** Municipio A, Municipio B, Municipio C, Municipio CH, Municipio D, Municipio E, Municipio E y Municipio G.
- **Departamento de Paysandú (7):** Chapicuy, Guichón, Lorenzo Geyres, Piedras Coloradas, Porvenir, Quebracho y Tambores.
- **Departamento de Río Negro (3):** Nuevo Berlín, San Javier y Young.
- **Departamento de Rivera (3):** Minas de Corrales, Tranqueras y Vichadero.
- **Departamento de Rocha (4):** Castillos, Chuy, La Paloma y Lascano.
- **Departamento de Salto (6):** Belén, Colonia Lavalleja, Matajojo, San Antonio, Valentín, Villa Constitución.
- **Departamento de San José (4):** Ciudad del Plata, Ecilda Paullier, Libertad y Rodríguez.
- **Departamento de Soriano (4):** Cardona, Dolores, José Enrique Rodó y Palmitas.
- **Departamento de Tacuarembó (3):** Ansina, Paso de los Toros y San Gregorio de Polanco.
- **Departamento de Treinta y Tres (6):** Cerro Chato, Charqueada, Rincón, Santa Clara de Olimar, Vergara y Villa Sara.

12 Fuente consultada: <https://municipios.gub.uy/municipios>

3. Municipios

3.1 Concepto

Bajo un **enfoque sociológico**, el Municipio es el resultado de la transfiguración del grupo local llamado vecindario (entendido como agregado de familias y personas que viven habitualmente en un mismo lugar) en institución, la cual ha sufrido los avatares del crecimiento de las concentraciones humanas, de las diferencias entre el vecindario urbano y el rural, y de la puja entre las corrientes centralizadoras y descentralizadoras¹³.

Apreciado bajo un **enfoque jurídico**, citando nuevamente al Dr. MARTINS, lo definiremos como la *“institución política administrativa territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”*. Así, los rasgos fundamentales de los Municipios guardan relación con la población, comunidad de vecinos que habitan un determinado territorio. A su vez, expresa el Dr. DELPIAZZO que *“las necesidades de la vecindad son las que hacen municipal toda actividad pública de predominante interés vecinal, que tienda a satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local y el bienestar integral de sus habitantes”*¹⁴.

Bajo esta perspectiva, MARTINS sostiene que para que exista un Municipio deben darse los siguientes elementos¹⁵:

- a) La existencia de un grupo social humano: el vecindario o población afincada en un lugar.
- b) Un territorio, es decir, una circunscripción territorial delimitada (llámese pago, parroquia, distrito, partido, departamento, pueblo o ciudad).
- c) Una organización político-administrativa, con personalidad dentro del Estado.
- d) Un cúmulo de atribuciones sobre determinadas materias (competencia).
- e) Un ordenamiento jurídico (conjunto de principios y reglas de derecho, creadas por el Estado o por el mismo Municipio) que regulan su estructura, su funcionamiento, su actividad y las relaciones jurídicas con sus habitantes, con el Estado o con otras personas jurídicas públicas o privadas.
- f) Un patrimonio propio (conjunto de bienes pertenecientes a la comunidad local).

Otros autores, exigen la configuración de elementos diferentes que suelen asociarse con regímenes municipales más desarrollados, por ejemplo capacidad económica-fianciera, autonomía política, entre otros.

En definitiva, a diferencia del Estado (el cual procura por el bien común, esto es, que persigue un interés general), los Municipios persiguen un fin local, vinculado a la vecindad, cuya convivencia supone que nadie va a administrar mejor que los propios vecinos¹⁶.

13 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 286). Fundación de Cultura Universitaria.

14 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 286). Fundación de Cultura Universitaria.

15 Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios* (p. 44). Editorial Amalio M. Fernández.

16 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 286). Fundación de Cultura Universitaria.

La consagración de las autoridades locales, se conformó por primera vez en nuestro país, a partir de la Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009. Conforme expresaban los legisladores, en la exposición de motivos de la misma: *“Es una realidad innegable que el Uruguay no tiene un sistema de instituciones locales igual para todos sus habitantes y que sus ciudadanos se ven privados de la forma primaria de organización de la polis: la comuna. Estrictamente hablando en Uruguay no existen comunas, no existe la institución municipal electa por sufragio universal, salvo en forma excepcional. Esta ausencia es compensada por la sociedad civil como protagonista principal de las acciones llevadas adelante a nivel local. Cuando es necesario apelar al Estado, por lo general se busca directamente la relación con el Intendente departamental, ignorando la existencia de las juntas locales”*¹⁷.

En este sentido, el art. 1 otorgó el nombre de Municipio a la autoridad local. A su vez, precisó, con respecto a la circunscripción territorial, la cantidad de habitantes requerida, a los efectos de que quede constituida una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.¹⁸

3.2 Marco normativo

La consagración de los Municipios, constituyó un extenso proceso legislativo que comenzó con la Ley N° 18.567 del 13 de setiembre de 2009. Posteriormente, se consagraron diversas modificaciones, dispuestas en las Leyes N° 18.644 del 12 de febrero de 2010, N° 18.653 del 15 de marzo de 2010, N° 18.665 del 7 de julio de 2010.

GUTIÉRREZ expresa que, también resultó fundamental la reglamentación que redactó la Corte Electoral a través de la Circular N° 8544 del 12 de marzo de 2010. A través de ésta, se precisaron conceptos y se ensayó una interpretación a ciertas normas legales, permitiendo de esta forma la consagración de la primera elección municipal que se dió en nuestro país.¹⁹

Más adelante, siguiendo con el “engorroso” proceso, se consagró en setiembre de 2014 la segunda Ley de Municipios N° 19.272, llamada “*Ley de Descentralización y Participación ciudadana*”, derogando a las Leyes N° 18.567, 18.644, 18.659 y 18.665.

Finalmente, la Ley de Presupuesto Nacional N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015, introdujo importantes modificaciones a la Ley N° 19.272. Entre ellos, se destacan los arts. 682 que modifican el régimen de recursos administrativos que había fijado la Ley N° 18.567.

3.2.1 Ley N° 18.567 de setiembre de 2009

El legislador de la ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009 creó como nueva autoridad local a los Municipios; De esta forma, puede observarse en su exposición de motivos que, basó su nueva creación en el mismo espíritu de descentralización, no ya sólo desde

17 Fuente consultada: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/925/asuntos-informados?Lgl_Nro=46

18 Pese a que no configura objeto del presente, es menester argüir que el artículo primero ha sido objeto de crítica en la doctrina, por considerar que se trata de una disposición contraria a la Carta Magna. Entre ellos, el Dr. CAGNONI (“El proyecto de ley sobre municipio” Revista de Derecho Público. F.C.U., Montevideo 2008, N° 33) expresaba con respecto a la constitución de los Municipios que: “(...) de acuerdo al artículo 262 de la Carta: ‘Podrá haber una autoridad local...’ pero su creación es competencia del Gobierno Departamental respectivo: iniciativa del intendente y voluntad de la Junta Departamental, artículo 273, 9º”.

19 Gutiérrez, F. (2021). *La descentralización departamental y local en el Uruguay* (p. 87). Fundación de Cultura Universitaria.

el gobierno central hacia los Gobiernos Departamentales, sino y fundamentalmente de los gobiernos Departamentales hacia los Gobiernos Locales²⁰.

Así, estableció en su art. 3 los principios cardinales del sistema de descentralización local:

1. La preservación de la unidad departamental territorial y política.
2. La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
3. La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
4. La participación de la ciudadanía.
5. La electividad y la representación proporcional integral.
6. La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Más adelante, su art. 9 dispone que los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo, denominándose “Alcalde” al primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial, quien presidirá el Municipio. Los restantes miembros se denominan “Concejales” y tienen carácter honorario (art. 11).

Para la configuración de los mismos, se debe recurrir a los arts. 1 y 16 de la Ley N° 18.567. El primero, señala que cada Municipio deberá tener una población de al menos 2000 habitantes. Sin embargo, se admite que exista en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

No obstante ello, la Constitución en el inc. 2° del art. 262, sostiene que también podrá haber Municipios en las capitales departamentales siempre que se cuente igualmente con la iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental.

Por su parte, el art. 16 consagra la posibilidad de que el 15% de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tenga el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio. En este caso la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente, podrá disponer la creación del Municipio respectivo, aunque se trate de una población de menos de 2.000 habitantes.

La Ley en cuestión fue objeto de variadas críticas, ello produjo consecuentemente la aprobación de leyes modificativas. Se detallan a continuación, las principales modificaciones²¹:

1. Ley N° 18.644 de 12 de febrero de 2010 sustituyó el art. 10 de la Ley N° 18.567 (relativo a los requisitos para ser miembro de un Municipio), derogó su art. 23 (referente a las Juntas Locales preexistentes), sustituyó los arts. 24 y 25 (correspondientes a la instalación de los nuevos Municipios) y efectuó agregados (a fin de completar aspectos electorales).

20 Gutiérrez, F. (2013). Naturaleza jurídica de los municipios. *Revista de Derecho Público*, (45), 70.

21 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 293). Fundación de Cultura Universitaria.

2. Ley N° 18.563 de 15 de febrero de 2010 procedió a la creación de 89 Municipios, fijándoles sus respectivas circunscripciones territoriales en función de distritos electorales, incurriendo en una grosera inconstitucionalidad y, a la vez, en un avasallamiento de los procesos de municipalización de que se venían desarrollando en los diversos departamentos.

En efecto, por una parte, es claro que, conforme a los arts. 262 y 273 num. 9) de la Carta, la creación de autoridades locales no es de competencia del legislador nacional, sino de las respectivas Juntas Departamentales a propuesta del Intendente. Por otra parte, se desconocieron los decretos de las Juntas Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción que venían disponiendo la creación de Municipios y delimitando sus áreas de competencia con independencia de los distritos electorales.

3. Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010, interpretando el art. 11, inc. 1° de la Ley N° 18.567, se dispuso que “El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (Municipio) que resulte electo y proclamado se denominará Alcalde y presidirá el Municipio”.
4. Ley N° 18.665 de 7 de julio de 2010 volvió a sustituir el art. 10 de la Ley N° 18.567 ya modificado por el art. 1 de la Ley N° 18.644, y se agregó una nueva disposición relativa al estatuto de los Concejales.

3.2.1 Ley N° 19.272 de setiembre de 2014 y posterior modificación en Ley N° 19.355 de diciembre de 2015.

Ante una encuesta realizada a los miembros de los Municipios electos, para analizar la experiencia del funcionamiento de aquellos, entre los años 2010 y 2014, manifestaron su desilusión por los pocos cometidos que se les atribuyeron, por la carencia del poder de decisión en los asuntos que más le interesaban y de medios humanos, materiales y financieros suficientes para cumplir cabalmente sus cometidos. Señalaron que el éxito de su gestión dependía de la buena voluntad del Intendente y de los Directores Generales²².

A raíz de ello, la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Representantes se abocó al estudio de su reforma, aprobándose posteriormente, la Ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014 derogando así, a la Ley N° 18.567 y sus modificativas N° 18.644, 18.649 y 18.665.

Al decir de Daniel Hugo MARTINS²³, las modificaciones más importantes son las siguientes:

- a) En el art. 1° se consagra la constitución de nuevos Municipios. Disponiendo que, *“Toda población de más de dos mil habitantes constituirá un Municipio”* y que, en aquellas poblaciones que no alcancen el número de habitantes requerido, el 15% de los inscriptos residentes en la localidad o circunscripción podrá solicitarla creación del mismo, siguiendo el mecanismo previsto por el art. 16.

22 Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios* (p. 12). Editorial Amalio M. Fernández.

23 Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios* (pp. 12-14). Editorial Amalio M. Fernández.

- b) Se amplían las materias departamental y municipal. En el art. 6º, al determinar la materia departamental, se agregan 4 numerales. Y, en el art. 7º, al determinar la materia municipal se agregan nuevas materias en los numerales 2 al 8 y 14.
- c) En el art. 10, extiende el régimen de reelección, incompatibilidades y prohibiciones de los Intendentes a los Alcaldes, excepto lo establecido por el art. 92 de la Constitución, -excepción que es de aplicación inmediata- y extiende el régimen de incompatibilidad e inhibiciones de los integrantes de la Junta Departamental y Juntas Locales a los Concejales.
- d) En el art. 11, establece la sustitución del Alcalde en caso de ausencia temporal y definitiva.
- e) En el art. 13, al determinar los cometidos de los Municipios, modifica algunos numerales y agrega otros.
- f) En el art. 14, al determinar las atribuciones de los Alcaldes, amplía dos numerales.
- g) En el art. 16, relativo a la iniciativa de los ciudadanos, establece nuevas precisiones.
- h) En el art. 17, modifica el régimen de los recursos administrativos respecto de las resoluciones de los Municipios, estableciendo el de reposición y el de anulación ante el Intendente, si se funda en las causales previstas en el art. 309 de la Constitución. Las resoluciones del Alcalde también podrán ser impugnadas por el recurso de reposición y apelación ante el Municipio, conjunta y subsidiariamente con el recurso de anulación para ante el Intendente si se funda en las causales del art. 309 de la Constitución.
- i) En el art. 19, agrega a los recursos financieros previstos por Ley N° 18.567, las asignaciones presupuestales incluidas en los presupuestos del respectivo Gobierno Departamental y los recursos que establezca Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la gestión de los Municipios, determinando el procedimiento de distribución del mismo. También serán recursos financieros, las donaciones y legados que reciban los Municipios.
- j) En el art. 20, dispone que el Presupuesto Departamental deberá contener un programa presupuestal para cada uno de los Municipios existentes.
- k) En el art. 22, sobre políticas públicas a desarrollar en el territorio de los Municipios, autoriza a acordar con los Gobiernos Departamentales, Poder Ejecutivo, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Personas Públicas No Estatales.
- l) En el art. 24, establece que las Juntas Departamentales definirán la nómina de los Municipios, su denominación y límites territoriales, antes de los 18 meses previos a la siguiente elección departamental.
- m) En el art. 30, relativo al reglamento de funcionamiento de los Concejales Municipales, establece el procedimiento para su aprobación.

Asimismo, esta segunda Ley de Municipios N° 19.272 fue objeto de modificaciones y complementos²⁴.

24 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 294). Fundación de Cultura Universitaria.

En primer lugar, la Ley N° 19.319 de 27 de marzo de 2015 determinó la nómina de Municipios con sus respectivos distritos electorales. Señala DELPIAZZO que a partir de esta norma, es posible constatar que en muchos Departamentos de la República, los Municipios no abarcan la totalidad de su territorio y que sólo en algunos se han creado Municipios en la capital departamental.

En segundo lugar, en virtud del art. 682 de la Ley N° 19.355 de 19 de diciembre de 2015 se sustituyó el art. 17 de la Ley N° 19.272 a fin de establecer que: los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán los recursos de reposición y conjunta y subsidiariamente el de apelación para ante el Intendente, de conformidad con el art. 317 de la Constitución.

Sobre esta última, DELPIAZZO indica que resulta clara la voluntad del legislador (en esta tercera etapa) de retornar a la situación anterior a la aprobación del texto primitivo del art. 17 de la Ley N° 19.272 con todas sus consecuencias, en orden a la calificación de la situación institucional de los Municipios dentro de las personas jurídicas Gobiernos Departamentales y a la identificación de los recursos de reposición y apelación en el ámbito departamental con los recursos de revocación y jerárquico en el orden nacional (primera etapa), superando las dificultades derivadas de la pretendida descentralización, en función del paradigma que sugería la reforma de 2015 (segunda etapa).

En el apartado siguiente, se profundizará en la naturaleza jurídica y la cuestión recursiva.

3.4 Naturaleza jurídica

En este punto, es conveniente preguntarnos: ¿Són órganos desconcentrados por razón territorial o descentralizados de la figura del Intendente? Para intentar evacuar la interrogante planteada, es necesario analizar el proceso legislativo que consagra el régimen de Municipios, para poder atender a las características que suscitan de cada etapa.

En esta línea y siguiendo el organigrama del presente trabajo, se analizará la naturaleza jurídica en cada etapa legislativa de la historia de los Municipios, comenzando con la primera Ley de Municipios.

3.4.1 En un primer momento, a la hora de analizar la Ley N° 18.567 se suscitó el primer postulado por parte de varios autores, que entendían que con la aprobación de la misma no se estaba estableciendo un sistema de descentralización propiamente dicho, sino más bien, una **modalidad de centralización de tipo desconcentrado**.

En referencia a ello, DELPIAZZO²⁵ sostenía que: *“los Municipios carecen de personería jurídica, siendo simplemente órganos (de la misma persona jurídica Gobierno Departamental) dotados de una desconcentración más o menos amplia, que les permite desarrollar una competencia propia pero sin que ello implique una ruptura del vínculo jerárquico en el orden administrativo”*; tal como debería suponer si se está ante una modalidad de descentralización, que se caracteriza por la existencia de dos sistemas simples vinculados entre sí por relaciones de control y no de jerarquía.

25 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 292). Fundación de Cultura Universitaria.

Así, se hacía alusión al art. 17 de la Ley, el cual disponía que: “Los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán los recursos de reposición y, conjunta y subsidiariamente el de apelación, ante el Intendente”.

Asimismo, el art. 12 num. 9) señala que es cometido de los Municipios “Colaborar con las autoridades departamentales dentro de las directrices que éstas establezcan en materia de ferias y mercados, proponiendo su mejor ubicación de acuerdo con las necesidades y características de sus zonas, cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización”.

Por su parte, en ocasión de analizar la naturaleza jurídica de los Municipios conforme a las disposiciones previstas en la Ley N° 18.567 sus modificativas, el autor F. GUTIÉRREZ²⁶ concluye que “dichas Autoridades Locales, son en verdad **órganos desconcentrados del Intendente y no órganos descentralizados** como habría sido pretendido por quienes propugnaron la reforma de nuestra Constitución que entró en vigencia el 14 de enero de 1967”.

Así, el autor considera que a la luz de la primera Ley de Municipios, en realidad, serían órganos desconcentrados del Intendente y no descentralizados con respecto a dicho órgano, en virtud de los siguientes argumentos:

- a) Los acuerdos entre los municipios, deben contar con la autorización del Intendente. (art. 7, num. 4).
- b) Deben rendir cuenta al Gobierno Departamental, y si bien no se especifica ante qué órganos, de acuerdo a una interpretación lógica de la normativa en estudio, no es erróneo afirmar que esa rendición de cuentas es ante el Intendente, porque en definitiva, es quien cubre su presupuesto. (art. 13, num. 18), y deberá ser remitida a la Junta Departamental dentro de la rendición de cuentas anual. Esta rendición de cuentas debe incluir –si correspondiere– los detalles de la ejecución de fondos de origen nacional, si los hubiere.
- c) Los actos administrativos generales y particulares de los Municipios, pueden ser impugnados con los recursos de reposición, y conjuntamente y subsidiariamente el de apelación, ante el Intendente (art. 17), lo que reafirma su dependencia administrativa de éste.
- d) La facultad de iniciativa prevista en el art. 13° num. 2) en verdad no es tal. No elaboran proyectos, sino anteproyectos de decretos y resoluciones, los cuales deben ser propuestos al Intendente, quien considerará o no si en uso de su facultad de iniciativa, los presenta en la Junta Departamental.
- e) Si entendemos que el sueldo del Alcalde debe ser incluido en el Presupuesto del Gobierno Departamental, la iniciativa obviamente va a ser del Intendente; y por lo tanto será éste quien determinará si el Alcalde será un cargo remunerado o no, y si lo fuere, fijará cuál será el monto de su retribución.
- f) No se prevé que tengan legitimación propia (“ad procesum”) para actuar en juicio; por lo cual no lo pueden hacer, salvo delegación expresa del Intendente.
- g) No pueden designar funcionarios, pues esa es una facultad constitucional del Intendente (art. 275, num. 5).

26 Gutiérrez, F. (2013). Naturaleza jurídica de los municipios. *Revista de Derecho Público*, (43), 69–73.

h) No hay previsión alguna en cuanto a la eventual facultad de elaborar, o por lo menos proponer o sugerir alguna normativa en materia presupuestal, por lo cual, desde este punto de vista, dependerán de las previsiones que el Intendente disponga en el presupuesto Departamental; sin perjuicio de lo que prevé el art. 19 de la Ley N° 18.567.

i) No tienen personería jurídica.

En conclusión y tal como detalla el Dr. DELPIAZZO²⁷, “con la sanción de la Ley N° 18.567, pareció confirmarse el criterio de que todos los Municipios, sean simples o de competencia ampliada, se encuentran sometidos a la jerarquía del Intendente ya que sus decisiones quedan sometidos al recurso de apelación (art. 11) y las Juntas Locales Autónomas y Electivas preexistentes a su dictado “se convertirán en Municipios de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, manteniendo además de las facultades de gestión en éstas previstas, las establecidas en las leyes respectivas” (art. 22)”. Citando como referencia jurisprudencial, la Sentencia N° 319 del 24 de mayo de 2016 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

3.4.2 Con la reforma introducida por Ley N° 19.272 a partir del 9 de julio de 2015, al decir de MARTINS²⁸: los Municipios serán **autoridades descentralizadas**, por cuanto regirá un nuevo régimen de recursos administrativos, que actualmente consiste en interponer contra los actos administrativos generales y particulares de los Municipios el recurso de reposición, conjunta y subsidiariamente con el recurso de apelación ante el Intendente.

Al conocer el recurso de apelación, actualmente el Intendente puede sustituir la voluntad expresada por los Municipios, tanto por razones de legalidad, como por razones de conveniencia u oportunidad, aplicándoseles el mismo régimen previsto para las autoridades sometidas a jerarquía en el artículo 317 de la Constitución.

En el momento que se modifica el art. 17, estableciendo que los actos administrativos de los Municipios sólo admitirían el recurso de reposición, salvo que la impugnación se funde en las mismas causales que el art. 309 de la Constitución (violación de la regla de derecho o desviación de poder) en cuyo caso se interpondría conjunta y subsidiariamente el recurso de anulación para ante el Intendente, se está equiparando a los Municipios con aquellas autoridades que, al decir del art. 317 de la Constitución, “según su estatuto jurídico estén sometidas a tutela administrativa”, que según predica MARTINS²⁹, la doctrina interpreta como una autoridad descentralizada.

A su vez, el autor agrega que esta cualidad de órgano descentralizado se confirma al comprobar que no existe ningún medio de contralor de los Intendentes respecto de los Municipios y que entre los “*principios cardinales del sistema de descentralización local*” se encuentra “*la gradualidad de las transferencias de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización*”. Según lo dispuesto por el art. 18 de la Ley N° 19.272, el contralor sobre los Municipios se le atribuye a la Junta Departamental, que tendrá los mismos controles respecto del Intendente.

27 Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 300). Fundación de Cultura Universitaria.

28 Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios* (p. 15). Editorial Amalio M. Fernández.

29 Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios* (p. 15). Editorial Amalio M. Fernández.

Asimismo, explica que al establecer la Ley N° 19.272 en los arts. 7 y 13 como materia municipal, los asuntos que le son propios dentro de su circunscripción territorial, creando programas específicos para los Municipios en el Presupuesto Departamental, asignándole de esta forma recursos en el Presupuesto Nacional (art. 19), están creadas las condiciones para desempeñarse como entidades descentralizadas.

Sin embargo, debe señalarse que los Municipios carecen de potestad reglamentaria, ello por cuanto los poderes jurídicos que se le atribuyen son sin perjuicio de lo dispuesto en los arts. 273 y 275 de la Constitución. En el último, entre las atribuciones del Intendente se señala en el num. 2) *“promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento”*.

En definitiva, parecería indicar que el legislador de turno optó por entender que **todos los Municipios, cualquiera sea su tipo, son figuras descentralizadas, configurándose un caso de descentralización derivada** (descentralización dentro de la descentralización), sin atribución de personería jurídica³⁰.

Esto, sin perjuicio de que podría objetarse la inconstitucionalidad a partir de lo dispuesto por el art. 317 en su párrafo final: *“Cuando el acto emane de un órgano de los Gobiernos Departamentales, se podrá impugnar con los recursos de reposición y apelación en la forma que determine la ley”*, en el sentido de que no se encuentra previsto el recurso de anulación en dicho párrafo y si se encuentra en el artículo 17 de la Ley en cuestión.

3.4.3 Modificación Ley N° 19.355

Con la aprobación del artículo art. 682 de la Ley N° 19.355, se retoma la solución tradicional de la primera etapa, en la cual se entendía que los Municipios eran **órganos desconcentrados del sistema orgánico centralizado Intendencia**. Véase lo allí dispuesto: *“Los actos administrativos generales y los particulares de los Municipios admitirán los recursos de reposición y conjunta y subsidiariamente el de apelación para ante el Intendente de conformidad con el artículo 317 de la Constitución de la República”*.

En palabras de DELPIAZZO³¹, el legislador clarificó la naturaleza jurídica y posición institucional de todos los Municipios con dependencias jerarquizadas a la Intendencia.

Así, con la modificación introducida por el artículo precitado, el régimen recurso vuelve a ser el de un órgano sometido a jerarquía. Órgano desconcentrado con competencias propias, cuyas decisiones sólo serán revisadas por el jerarca en caso de interposición de recursos. Los cuales serán, reposición ante el Municipio y en forma conjunta y subsidiaria apelación ante el Intendente. Pudiendo este último, revocar los actos del Municipio por razones de mérito y legitimidad, sólo si recurre el acto³².

30 Delpiazzi, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 300). Fundación de Cultura Universitaria.

31 Delpiazzi, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I, p. 301). Fundación de Cultura Universitaria.

32 Resulta interesante a tales efectos, la resolución emitida por parte del Tribunal de Cuentas que refiere a una consulta por parte de la Mesa Ejecutiva del Plenario Nacional de Municipios con fecha 10 de noviembre de 2016, identificada con el número de expediente 2016-17-1-0006863. La misma se basa en un serie de interrogantes que giran en torno a la ordenación de gastos por parte del Municipio. Entre tanto, puede destacarse la postura asumida por el Tribunal, en los siguientes términos: *“(…) el Municipio es un ordenador de gastos especial, cuyo límite está dado por la asignación presupuestal (no puede ser ordenador primario si está sujeto a jerarquía, y no puede ser secundario si el límite para gastar es la asignación presupuestal)”*.

Fuente consultada: https://www.tcr.gub.uy/archivos/resoluciones_21756_r2016-17-1-0006863.doc

No obstante ello, existen autores que consideran que el cambio dispuesto por la Ley constituye *“un claro retroceso en materia de descentralización, constituyendo nuevamente un sistema desconcentrado, donde los Consejos Municipales son ubicados respecto del Intendente como un órgano sometido a jerarquía. El Artículo 682 de la Ley 19.355 se encuentra vigente desde el 01 de enero de 2016 y cambia el régimen que regía desde el mes de julio de 2015, por lo que 6 meses después, se retorna al sistema que la Ley Nro. 18.567”*³³.

Afirmando más adelante, que la postura que adopta el legislador consagra la misma solución que se preveía en los proyectos de ley originales, respecto de los cuales el propio Prof. Dr. José Aníbal Cagnoni marcaba –entre otras consideraciones– la contradicción entre el nombre de la ley y el sistema que establecía, al cual no dudaba en calificar como un sistema de administración desconcentrada. Agregando que, volver a ubicar a las autoridades locales electas en una posición de subordinación respecto del Intendente (aún cuando esto opere directamente sólo ante la interposición de los recursos administrativos) trae consecuencias directas a la forma de relacionamiento y vinculación entre el órgano Intendencia y el Consejo Municipal, permitiendo afianzar posturas centralistas que atentan contra el propio espíritu de la ley.

Del mismo modo, surge una referencia al tema en el informe elaborado por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en ocasión de realizar un *“análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal”*³⁴. Sosteniendo los autores -al igual que el resto de la doctrina- que los Consejos Municipales constituyen un sistema desconcentrado sometido a jerarquía del intendente departamental. Instaurándose de esta forma, el régimen recursivo original previsto por la Ley N° 18.567.

En opinión de los artífices del informe, desde el punto de vista de la organización administrativa: *“dicha modificación legislativa es considerada un retroceso en materia de descentralización y que se contrapone claramente con el nomen juris del propio cuerpo normativo. En definitiva, regresar al régimen anterior ha significado perder de vista los propios argumentos centrales que dieron paso a la modificación de la ley luego de sus primeros cinco años de vigencia”*.

4. Conclusiones finales

La descentralización es un tema de gran relevancia en la actualidad. Particularmente, en la descentralización territorial, la asignación de las competencias se efectúa en consideración a una referencia geográfica, el territorio, procurando de esta forma, satisfacer los vínculos de vecindad o cercanía.

En lo que respecta a la regulación del tercer órgano de gobierno -“Municipios”- se ha observado un extenso proceso legislativo, en el que se han ido introduciendo cambios sustanciales de manera gradual. Pese a que recién en el año 2009 se creó como nueva autoridad local a los Municipios, no debemos olvidarnos de las disposiciones

33 Farinha, F., & Oviedo, M. (2017). Algunas modificaciones introducidas por el Presupuesto nacional a través de la Ley N° 19.355 al régimen de municipios (Ley N° 19.272). *Revista de Derecho Público*, (51), 193.

34 Farinha, F. Marinoni, M. Oviedo, M. Saravia, M. (2018) Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: https://otu.opp.gub.uy/gestor/imagesbiblioteca/05_Legislativo.pdf

constitucionales, las cuales han sido claves en el proceso de descentralización territorial-local. Destacando entre ellas, la reforma constitucional de año 1997, la cual enfatiza en la distinción entre lo departamental y lo municipal, la creación del Congreso de Intendentes, separación de elecciones departamentales y locales de las nacionales, entre otros.

En la actualidad, la regulación vigente se encuentra consagrada en la Ley N° 19.272 de setiembre de 2014 "*Ley de Descentralización y Participación ciudadana*" con sus modificaciones posteriores realizadas por Ley de Presupuesto N° 19.355 de diciembre de 2015.

En lo que concierne al eje central, es decir la naturaleza jurídica de los Municipios, hemos observado que ni la Constitución ni las leyes sancionadas han establecido con claridad la posición orgánico-institucional. Por ello, hemos recurrido a los efectos de evacuar la interrogante planteada al análisis de la configuración del régimen de impugnación de sus actos mediante los recursos administrativos.

En este estadio, podemos afirmar que los Municipios se configuran como órganos desconcentrados del sistema orgánico centralizado Intendencia. Ahora bien, al contrastar los postulados jurídicos de descentralización y el cuerpo normativo, observamos que no se condicen entre sí. Siendo para los términos de la Ley, la "descentralización", una referencia de tipo geopolítico y de gestión, y no, una modalidad de organización propiamente dicha.

Referencias bibliográficas

- Cagnoni, J. (1998). *El régimen autonómico departamental en la Constitución reformada*. Revista de Derecho Público, (14).
- Delpiazzo, C. (2006). *Derecho administrativo especial* (Vol. 1). Editorial Amalio M. Fernández.
- Delpiazzo, C. (2025). *Curso de derecho administrativo* (Tomo I). Fundación de Cultura Universitaria.
- Farinha, F., & Oviedo, M. (2017). *Algunas modificaciones introducidas por el Presupuesto nacional a través de la Ley N° 19.355 al régimen de municipios* (Ley N° 19.272). Revista de Derecho Público, (51).
- Farinha, F., Marinoni, M., Oviedo, M., & Saravia, M. (2018). *Análisis legislativo sobre la descentralización en materia departamental y municipal*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Gross Espiell, H. (2000). *Materia departamental y materia municipal*. En *Estudios en memoria de Héctor Frugone Schiavone*. Editorial Amalio M. Fernández.
- Gutiérrez, F. (2013). *Naturaleza jurídica de los municipios*. Revista de Derecho Público, (45).
- Gutiérrez, F. (2021). *La descentralización departamental y local en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.

- Guerréz, F. (2010). *Los municipios: Análisis de la Ley N° 18.567 de 13/09/2009; Ley N° 18.744 de 12/02/2010; Ley N° 18.653 de 15/03/2010 y Ley N° 18.659 de 26 de abril de 2010*. Circular N° 8544 de la Corte Electoral de 12/03/2010.
- Martins, D. H. (2014). *Las autoridades locales electivas en el Uruguay: análisis de la ley N° 19.272 de 18 de setiembre de 2014, sobre municipios*. Editorial Amalio M. Fernández.
- Méndez, A. (1973). *Sistemas Orgánicos*. Ediciones jurídicas Amalio M. Fernández.
- Rotondo, F. (2021). *Manual de derecho administrativo* (11.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Sayagués Laso, E. (1987). *Tratado de derecho administrativo I* (5.ª ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): el único autor fue responsable de la:

1. Conceptualización, 2. Curación de datos, 3. Análisis formal, 4. Adquisición de fondos, 5. Investigación, 6. Metodología, 7. Administración de proyecto, 8. Recursos, 9. Software, 10. Supervisión, 11. Validación, 12. Visualización, 13. Redacción - borrador original, 14. Redacción - revisión y edición.

Disponibilidad de datos: El conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio no se encuentra disponible.

Editor responsable Miguel Casanova: mjcasanova@um.edu.uy