

# INDICE GENERAL

<b>Presentación</b> .....	XXVII
---------------------------	-------

## CAPÍTULO I.

### REFLEXIONES SOBRE LA DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

.....	1
I. Precisiones preliminares .....	1
II. Definición de Sayagués Laso.....	4
III. Tendencias actuales .....	5
IV. Algunas definiciones de la doctrina francesa .....	8
V. Concepción de Hauriou.....	10
VI. Concepción de Frugone Schiavone.....	18
VII. Apreciaciones finales .....	20
Bibliografía.....	22

## CAPÍTULO II.

### NEOCONSTITUCIONALISMO.

#### PROYECCIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO URUGUAYO

.....	27
I. Introducción .....	27
II. La Constitución en el neoconstitucionalismo .....	29
III. Situación de Uruguay .....	32
IV. Presunción de constitucionalidad de las leyes.....	34
V. Confusión entre interés público e interés general .....	37
VI. Papel del juez en el neoconstitucionalismo .....	47
VII. Apreciaciones finales .....	52
Bibliografía.....	53

**CAPÍTULO III.  
EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD  
Y EL DERECHO PÚBLICO INTERNO**

.....	59
I. Introducción .....	59
II. El neoconstitucionalismo .....	60
III. La Constitución .....	60
IV. El bloque de constitucionalidad .....	63
V. El juez de derechos humanos .....	68
VI. Control de convencionalidad .....	70
Bibliografía .....	85

**CAPÍTULO IV.**

**DESAFÍOS A LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA INDEPENDENCIA  
DE LA JUSTICIA. ESPECIAL REFERENCIA AL URUGUAY**

.....	89
I. Introducción .....	89
II. La separación de Poderes en la visión de los Estados Unidos .....	91
III. El juez con el neoconstitucionalismo .....	91
IV. La independencia de la Justicia en la segunda década del siglo XXI .....	94
Bibliografía .....	100

**CAPÍTULO V.**

**ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y SERVICIOS PÚBLICOS**

.....	103
I. Estado Constitucional de Derecho .....	103
II. Servicios públicos .....	111
III. Derechos de los usuarios .....	119
IV. Unidades reguladoras .....	126
V. Apreciaciones finales .....	129
Bibliografía .....	130

**CAPÍTULO VI.**

**CORRUPCIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA**

.....	137
I. Concepto de función pública y de corrupción .....	137
II. Nivel de los administradores públicos .....	142

III. ¿Perspectiva económica del Derecho? .....	Pág. 144
IV. Interés público, interés general y corrupción .....	150
Bibliografía.....	157

**CAPÍTULO VII.**

**IMPROBIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

.....	161
I. Introducción .....	161
II. Marco general de Derecho positivo en Uruguay .....	164
III. Probidad e improbidad en el Decreto N° 30/003 .....	167
IV. Interés público e improbidad .....	170
V. Buena administración e improbidad .....	174
VI. Motivación del acto administrativo e improbidad.....	176
VII. Apreciaciones finales .....	178
Bibliografía.....	178

**CAPÍTULO VIII.**

**DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHO ADMINISTRATIVO**

.....	183
I. Introducción .....	183
II. Desarrollo sostenible .....	185
III. Desarrollo sostenible y el bloque de constitucionalidad ...	186
IV. Proyección del desarrollo sostenible en el derecho adminis- trativo .....	198
Bibliografía.....	209

**CAPÍTULO IX.**

**ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

.....	215
I. Precisiones liminares .....	215
II. Presupuestos y elementos constitutivos del acto administra- tivo.....	217
III. Sentido de la determinación de los elementos constitutivos del acto administrativo.....	224
Bibliografía.....	229

	Pág.
<b>CAPÍTULO X.</b>	
<b>PERFECCIONAMIENTO, VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO</b>	
.....	233
I. Introducción .....	233
II. Definición de acto administrativo .....	233
III. Requisitos del acto administrativo .....	237
IV. Perfeccionamiento .....	239
V. Eficacia .....	243
VI. Validez .....	251
VII. Relación entre perfeccionamiento, validez y eficacia .....	253
Bibliografía.....	255
<b>CAPÍTULO XI.</b>	
<b>MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y BUENA ADMINISTRACIÓN</b>	
.....	259
I. Introducción .....	259
II. Concepto de motivación .....	260
III. Requisitos para una motivación válida.....	263
IV. Derecho positivo y jurisprudencia.....	266
V. Motivación, naturaleza humana y Estado de Derecho.....	269
VI. Buena administración .....	271
Bibliografía.....	275
<b>CAPÍTULO XII.</b>	
<b>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO, REGULACIÓN Y TIPOS</b>	
.....	279
I. Concepto .....	279
II. Regulación.....	281
III. Regulación en America Latina .....	287
IV. Regulación en el ámbito global .....	293
V. Tipos .....	295
VI. Apreciaciones finales .....	302
Bibliografía.....	304

	Pág.
XI. Imparcialidad .....	421
XII. Derecho a impugnar el acto .....	427
XIII. Apreciaciones finales .....	428
Bibliografía.....	429

**CAPÍTULO XVI.**

**DERECHO A TRATO IMPARCIAL Y EQUITATIVO**

**Y EN PLAZO RAZONABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

.....	437
I. Introducción .....	437
II. Buena administración y la Carta de Niza.....	441
III. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.....	443
IV. Derecho a trato imparcial .....	446
V. Derecho a trato equitativo .....	452
VI. Derecho a un procedimiento de duración razonable.....	454
VII. Apreciaciones finales .....	464
Bibliografía.....	465

**CAPÍTULO XVII.**

**PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.**

**ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY Nº 19.121**

.....	469
I. Introducción .....	469
II. Alcance de la numeración del artículo 71 .....	472
III. Proporcionalidad.....	472
IV. Culpabilidad .....	476
V. Presunción de inocencia .....	478
VI. Debido proceso .....	481
VII. Non bis in idem .....	491
VIII. Reserva.....	492
IX. Nulla poena sine lege .....	496
X. Apreciaciones finales .....	498
Bibliografía.....	499

**CAPÍTULO XVIII.**

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA ACTOS MUNICIPALES**

.....	505
I. Introducción .....	505
II. Régimen de la Ley Nº 18.567.....	507

III. Régimen de la Ley N° 19.272 .....	Pág. 509
IV. Régimen de la Ley N° 19.355 .....	515
Bibliografía .....	517

**CAPÍTULO XIX.**

**PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, TIPICIDAD Y CULPABILIDAD  
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

.....	519
I. Introducción .....	519
II. Principios de legalidad y tipicidad .....	522
III. Principio de culpabilidad .....	530
IV. Apreciaciones finales .....	535
Bibliografía .....	536

**CAPÍTULO XX.**

**CONSTRUCCIÓN DE CENTRO COMERCIAL Y TERMINAL DE ÓMNIBUS:  
NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD Y ACTO ADMINISTRATIVO  
NECESARIO PARA SU EJERCICIO. MEDIO AMBIENTE URBANO  
SOSTENIBLE. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA (P.A.I.)**

.....	539
I. Introducción .....	539
II. Hechos .....	540
III. Naturaleza de la actividad .....	542
IV. Medio ambiente urbano sostenible .....	548
V. Programas de Actuación Integrada (P.A.I.) .....	554
VI. Conclusión .....	560

**CAPÍTULO XXI.**

**PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**

.....	561
I. Introducción .....	561
II. Principios recogidos en la Ley de Contabilidad y Adminis- tración Financiera. Aspectos generales .....	567
III. Principios de flexibilidad, ausencia de ritualismo, mate- rialidad, veracidad salvo prueba en contrario, delegación, razonabilidad, transparencia y de buena fe .....	572
IV. Principios de publicidad, igualdad de los oferentes y de con- currencia .....	580
V. Vigencia de los principios enunciados en la Ley de Contabi- lidad y Administración Financiera .....	583

	Pág.
VI. Principios recogidos en la Ley de Contratos de Participación Pública Privada .....	584
VII. Apreciaciones finales .....	596
Bibliografía.....	596

**CAPÍTULO XXII.**

**REQUISITOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

.....	603
I. Introducción .....	603
II. Presupuestos y elementos .....	605
III. Sujetos .....	612
IV. Motivo.....	617
V. Procedimiento .....	618
VI. Voluntad.....	619
VII. Forma .....	621
VIII. Contenido .....	623
IX. fin o finalidad .....	624
Bibliografía.....	625

**CAPÍTULO XXIII.**

**LICITACIÓN PÚBLICA**

.....	629
I. Introducción .....	629
II. Noción de licitación pública.....	634
III. Etapas de la licitación pública .....	637
IV. Etapa preparatoria.....	637
V. Etapa esencial.....	641
VI. Etapa integrativa .....	659
VII. Etapa ejecutoria .....	659
VIII. A modo de balance .....	660
Bibliografía.....	661

**CAPÍTULO XXIV.**

**¿PRERROGATIVAS EXORBITANTES?**

.....	665
I. Introducción .....	665
II. Un cambio de perspectiva .....	667
III. Las “prerrogativas” a la luz del marco jurídico general.....	672
IV. Las “prerrogativas” en los contratos administrativos en general .....	686

V. Las "prerrogativas" en los contratos de P.P.P. ....	Pág. 690
VI. Apreciaciones finales .....	695
Bibliografía.....	696

**CAPÍTULO XXV.**

**EXTINCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

.....	703
I. Introducción .....	703
II. Motivos de la extinción.....	705
III. Modos de extinción.....	706
IV. Extinción por decisión unilateral de la Administración....	706
V. Extinción por decisión unilateral del cocontratante .....	719
VI. Extinción por decisión jurisdiccional.....	721
VII. Extinción por mutuo acuerdo.....	723
VIII. Extinción de pleno derecho.....	724
Bibliografía.....	725

**CAPÍTULO XXVI.**

**MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS  
DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

.....	729
I. Introducción .....	729
II. Consideraciones generales sobre la modificación de contratos administrativos .....	730
III. Fundamento de la regulación de la modificación de contratos de P.P.P.....	733
IV. Modificación unilateral de contrato de P.P.P. ....	735
V. Modificación de contrato de P.P.P. por acuerdo de partes ..	741
VI. Renegociación de contrato de P.P.P. ....	744
VII. Apreciaciones finales .....	750
Bibliografía.....	751

**CAPÍTULO XXVII.**

**LÍMITES A LA CONCESIÓN DE ACTIVIDADES PÚBLICAS**

.....	753
I. Precisiones preliminares .....	753
II. Límites según la forma de las concesiones .....	755
III. Límites según se trate de una concesión o un permiso ....	761
IV. Límites según el ámbito territorial de la concesión.....	764
V. Límites según el objeto de la concesión.....	765

VI. Apreciaciones finales .....	Pág. 789
Bibliografía .....	790

**CAPÍTULO XXVIII.**

**RESOLUCIÓN UNILATERAL DE UN CONTRATO DE P.P.P.  
POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA**

.....	795
Bibliografía .....	798

**CAPÍTULO XXIX.**

**LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD  
DE ACTOS LEGISLATIVOS**

.....	799
I. Introducción .....	799
II. Acción, pretensión y legitimación .....	801
III. La legitimación en los sistemas difuso y concentrado de control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes. . .	804
IV. La legitimación pasiva en el proceso de inconstitucionalidad en Uruguay .....	805
V. La legitimación activa en el proceso de inconstitucionalidad en Uruguay .....	807
Bibliografía .....	829

**CAPÍTULO XXX.**

**CONTROL JURISDICCIONAL DE LA DISCRECIONALIDAD  
ADMINISTRATIVA**

.....	833
I. Introducción .....	833
II. Noción de discrecionalidad .....	835
III. Origen, fundamento y fin de la discrecionalidad .....	837
IV. Obstáculos para el control jurisdiccional de la discrecionalidad .....	840
V. Procedencia del control jurisdiccional de la discrecionalidad .....	845
Bibliografía .....	852

**CAPÍTULO XXXI.**  
**LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**  
**EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.**  
**LA POSICIÓN JURÍDICA DEL CIUDADANO**

.....	857
I. Precisiones liminares .....	857
II. Sistemas de contencioso-administrativo .....	859
III. Objeto del contencioso administrativo anulatorio .....	860
IV. Causales de nulidad .....	862
V. Requisitos de admisibilidad de la acción anulatoria .....	864
VI. Procedimiento .....	877
VII. La sentencia .....	884
VIII. Relación entre la acción anulatoria y la reparatoria .....	886
IX. Apreciaciones finales .....	891
Bibliografía .....	891

**CAPÍTULO XXXII.**  
**FORMALISMO O ANTIFORMALISMO**  
**EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

.....	899
I. Precisiones preliminares .....	899
II. Derecho a la tutela judicial efectiva .....	906
III. Legitimación .....	909
IV. Agotamiento de la vía administrativa .....	919
V. Plazo para accionar .....	927
VI. Apreciaciones finales .....	930
Bibliografía .....	931

**CAPÍTULO XXXIII.**  
**EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA**

.....	937
I. Introducción .....	937
II. Forma de producirse el agotamiento de la vía administrativa .....	938
III. Origen, antecedentes y justificación del agotamiento de la vía administrativa .....	942
IV. El agotamiento de la vía administrativa y la acción reparatoria .....	948
V. El agotamiento de la vía administrativa y el bloque de constitucionalidad .....	953
Bibliografía .....	960

**CAPÍTULO XXXIV.**

**LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA  
Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN  
EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

.....	965
I. Introducción .....	965
II. Noción y contenido del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva .....	967
III. Acceso a la jurisdicción .....	968
IV. Debido proceso .....	976
V. Efectividad de las sentencias.....	976
VI. Medidas cautelares .....	976
VII. Ejecución de las sentencias.....	1002
VIII. Apreciaciones finales .....	1016
Bibliografía.....	1017

**CAPÍTULO XXXV.**

**LA GARANTÍA DE LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

.....	1025
I. Dualidad de jurisdicción .....	1025
II. Sistemas judicialistas e híbridos .....	1035
III. Sistema uruguayo .....	1035
IV. Independencia, profesionalización y garantía .....	1040
V. Garantía .....	1041
VI. Apreciaciones finales .....	1045
Bibliografía.....	1046

**CAPÍTULO XXXVI.**

**ACCIÓN DECLARATIVA DE PROPIEDAD ¿PREJUDICIALIDAD?  
¿CADUCIDAD CUADRIENAL?**

.....	1049
I. Consulta.....	1049
II. Hechos .....	1049
III. Prejudicialidad .....	1050
IV. Caducidad cuadrienal .....	1060
V. Conclusión .....	1063
Bibliografía.....	1064

	Pág.
<b>CAPÍTULO XXXVII.</b>	
<b>EL ARBITRAJE EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	
.....	1067
I. Precisiones previas .....	1067
II. Noción y naturaleza del arbitraje.....	1070
III. Fundamentos del arbitraje en general y caracteres.....	1081
IV. Fundamento, ámbito y objeto del arbitraje en materia administrativa .....	1085
V. Apreciaciones finales .....	1098
Bibliografía.....	1099
<b>CAPÍTULO XXXVIII.</b>	
<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y NEOCONSTITUCIONALISMO</b>	
.....	1103
I. Introducción.....	1103
II. Responsabilidad patrimonial por el ejercicio de los poderes constituidos.....	1106
III. Incidencia del neoconstitucionalismo .....	1112
IV. Responsabilidad patrimonial por el ejercicio del poder constituyente .....	1114
V. Un caso de responsabilidad por acto constitucional: la Reforma del Agua.....	1119
VI. Apreciaciones finales .....	1121
Bibliografía.....	1124
<b>CAPÍTULO XXXIX.</b>	
<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA LÍCITA</b>	
.....	1129
I. Introducción.....	1129
II. Evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado... ..	1134
III. Criterio de imputación en el artículo 24 de la Constitución	1139
IV. Responsabilidad y sacrificio de derechos .....	1143
V. Daño .....	1149
VI. Daño indemnizable.....	1151
VII. Nexo causal .....	1153
VIII. Resarcimiento.....	1156
IX. Apreciaciones finales .....	1159
Bibliografía.....	1161

**CAPÍTULO XL.**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO  
POR ACTIVIDAD JURISDICCIONAL**

.....	1167
I. Introducción .....	1167
II. Evolución de la consideración de la responsabilidad patrimonial del Estado .....	1169
III. Deber de soportar el daño .....	1172
IV. Error judicial .....	1178
V. Apreciaciones finales .....	1190
Bibliografía .....	1190

**CAPÍTULO XLI.**

**DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN EL URUGUAY**

.....	1197
I. Raíz del derecho a la información pública .....	1197
II. Principios vinculados con el acceso a la información pública .....	1200
III. Instrumentos para asegurar el acceso a la información pública .....	1202
IV. Órgano de control .....	1203
V. Obligaciones de transparencia activa .....	1204
VI. Procedimiento administrativo para acceder a la información pública .....	1205
VII. Acción de acceso a la información .....	1208
VIII. Límites y excepciones al acceso .....	1213
IX. Clasificación de información .....	1215
X. Información secreta .....	1216
XI. Información reservada .....	1216
XII. Información confidencial .....	1220
XIII. Excepción a las excepciones .....	1221
XIV. Apreciaciones finales .....	1222
Bibliografía .....	1223

**CAPÍTULO XLII.**

**LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

.....	1227
I. Introducción .....	1227
II. Límites y excepciones .....	1230

	Pág.
III. Clasificación de información .....	1231
IV. Información secreta .....	1232
V. Información reservada .....	1233
VI. Información confidencial .....	1236
VII. Excepción a las excepciones .....	1238
Bibliografía .....	1238

### **CAPÍTULO XLIII.**

#### **EXPROPIACIÓN EN EL URUGUAY. ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES**

.....	1241
I. Introducción .....	1241
II. Concepto de expropiación y marco constitucional .....	1243
III. Expropiación y derecho de la competencia .....	1246
IV. Ejecución de la sentencia .....	1253
V. Toma urgente de posesión .....	1261
VI. Apreciaciones finales .....	1274
Bibliografía .....	1276

### **CAPÍTULO XLIV.**

#### **ZONAS FRANCAS. ASPECTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

.....	1281
I. Introducción .....	1281
II. Actividades en materia de zonas francas .....	1284
III. Determinación de una zona franca .....	1285
IV. Explotación de la zona franca .....	1288
V. Actividades realizadas en la zona franca .....	1295
VI. Apreciaciones finales .....	1302
Bibliografía .....	1303

### **CAPÍTULO XLV.**

#### **DE LA REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL A LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY N° 18.159 DE 20 DE JULIO DE 2007**

.....	1307
I. Aclaraciones .....	1307
II. Represión de la competencia desleal y defensa de la compe- tencia. Diferencias .....	1309
III. Derecho de la competencia y los servicios de interés econó- mico general .....	1312

	Pág.
IV. Antecedentes de Derecho positivo nacional sobre derecho de la competencia .....	1322
V. Derecho de la competencia en la Ley N° 18.159.....	1327
VI. Apreciaciones finales .....	1334
Bibliografía.....	1335

**CAPÍTULO XLVI.**

**SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. CONCEPTO. NATURALEZA. PRINCIPIOS. DIVERSIDAD Y PLURALISMO**

.....	1339
I. Concepto .....	1339
II. Naturaleza .....	1343
III. Principios de la prestación y de la regulación de los servicios de comunicación audiovisual.....	1359
IV. Diversidad y pluralismo .....	1372
V. Posición de los operadores privados y de ANTEL ¿Pluralismo? .....	1386
Bibliografía.....	1399

**CAPÍTULO XLVII.**

**ARTICULACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE ADMINISTRACIÓN INTERNA: LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL**

.....	1405
I. Evolución histórica .....	1405
II. Marco jurídico vigente .....	1412
III. Instrumentos de articulación .....	1417
IV. Apreciaciones finales .....	1423
Bibliografía.....	1424

**CAPÍTULO XLVIII.**

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL MUNICIPIO**

.....	1427
I. Concepto de municipio .....	1427
II. Evolución del marco normativo.....	1429
III. Marco legislativo vigente .....	1440
IV. Principios generales .....	1442
V. Materia departamental y municipal .....	1445
VI. Integración de los municipios .....	1448
VII. Atribuciones y cometidos del municipio y de sus integrantes .....	1449

	Pág.
VIII. Recursos financieros.....	1453
IX. Posición institucional y recursos administrativos.....	1454
X. Apreciaciones finales.....	1458
Bibliografía.....	1458

**CAPÍTULO XLIX.**

**IMPUESTO A LA CONCENTRACIÓN DE INMUEBLES RURALES.  
INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE SU CREACIÓN  
Y ALGUNOS PROBLEMAS SUSCITADOS RELACIONADOS**

**CON LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER LA DECLARACIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD**

.....	1463
I. Introducción.....	1463
II. Inconstitucionalidad.....	1463
III. Algunas cuestiones relativas a la legitimación activa para promover la inconstitucionalidad de la Ley.....	1467
Bibliografía.....	1471

**CAPÍTULO L.**

**REFLEXIONES SOBRE UNA EVENTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL**

.....	1473
I. Fortalezas de la Constitución.....	1474
II. Debilidades de la Constitución.....	1476
III. Enmiendas imprescindibles.....	1478