

# ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO





# ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO



AÑO 2020 - N° 22



¿HACIA UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN?



DIRECTOR  
AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ

COORDINADOR  
PABLO SCHIAVI

**LA LEY** URUGUAY

Primera edición:

© **Augusto Durán Martínez**, 2020

© De esta edición, **La Ley Uruguay**, 2020

Ituzaingó 1377, PB, CP 11000, Montevideo, Uruguay

Tel.: (+598) 2914 5080

Queda hecho el depósito que indica la ley.

Todos los derechos reservados

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación o cualquier otro sistema de archivo y recuperación de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y del autor.

All rights reserved

No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher and the author.

ISSN: 1688-8006

**URUGUAY**

## **Dr. AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ**

DIRECTOR

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (título expedido por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República). Diploma de Derecho Público (expedido por el Instituto Internacional de Administración Pública. París. República Francesa). Catedrático de Derecho Público II y III (Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional, respectivamente) en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga". Catedrático de Procesos Constitucionales en la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH. Catedrático de Derecho Público en el Instituto Universitario Politécnico del Uruguay. Profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Decano Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga". Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro fundador del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Miembro de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). Miembro Adherente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina. Académico de Número Fundador de la Academia Nacional de Derecho del Uruguay.

E-mail: [aduranmartinez@adinet.com.uy](mailto:aduranmartinez@adinet.com.uy)

## **Dr. PABLO SCHIAVI**

COORDINADOR

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano por la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña (en curso). Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo (UM). Profesor Adjunto Grado 3 (I) de Derecho Público II y III (Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional, respectivamente); Profesor Asistente Grado 2 (I) de Derecho Público I y III (Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional, respectivamente) y Profesor Encargado del Taller de Análisis Crítico de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor de Procedimientos Administrativos; Derecho Administrativo Disciplinario; Información Pública y Datos Personales; Protección de Datos Personales en Salud; Protección de Datos Personales Tributarios y Bancarios en el Máster de Derecho Administrativo Económico (MDAE) en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Profesor de Metodología de la Investigación y Tesis I y

V

II en LL.M. Máster en Derecho. Profesor de Datos Personales en Salud en el Máster en Dirección de Empresas de Salud (MDES) en la Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo (IEEM). Profesor de Derecho de la Información en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Montevideo. Diplomado en Desarrollo y Financiamiento de Infraestructuras por la Universidad Politécnica de Madrid. Certificado en Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Coordinador Nacional por Uruguay de la Red Iberoamericana de Contratación Pública (REDI-COP). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo y del Instituto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Miembro Titular de la Asociación Derecho Público del Mercosur. Miembro de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). Autor de libros y artículos sobre temas de su especialidad.

E-mail: [pablo.schiavi@schivi.com.uy](mailto:pablo.schiavi@schivi.com.uy)

Linkedin: <https://uy.linkedin.com/in/pabloschiavi>

Twitter: @PabloSchiavi

# INDICE GENERAL

## PRESENTACIÓN

*DURÁN MARTÍNEZ, Augusto*

..... XVII

## DOCTRINA

### LEGISLACIÓN PROFESIONAL POLICIAL

*GÓMEZ, María Gabriela*

.....	5
1. Introducción.....	5
2. Modificaciones a la Ley N° 18.315 del Procedimiento Policial..	6
3. Modificaciones a la Ley N° 19.315, Ley Orgánica Policial, Esta- tuto Policial.....	20
4. Modificaciones a la Ley N° 19.315, Ley Orgánica Policial, Es- tructura Organizacional.....	26
5. Breves conclusiones.....	31

### PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LA VIOLENCIA EN ESPECTÁCULOS DEPORTIVOS Y OTROS ESPECTÁCULOS

*OTTATI FOLLE, Amadeo*

.....	33
1. Introducción.....	33

VII

	Pág.
2. Antecedentes normativos.....	34
3. Proceso de gestación de la normativa actual.....	36
4. La Ley de Urgente Consideración N° 19.889 (Capítulo VIII).....	37
5. Consideraciones finales.....	42

### **PRINCIPIOS Y SUJETOS DE LA EDUCACIÓN**

*RUOCCO, Graciela*

.....	45
I. Introducción.....	45
II. Manifestaciones de la libertad de enseñanza. Límites.....	47
III. Principios de la educación.....	55
IV. Sujetos de la educación.....	61
V. Reflexiones finales.....	67

### **ASPECTOS ORGÁNICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA**

*LARRAÑAGA, María Victoria*

*ECHEVARRIA, María José*

.....	71
I. Introducción.....	71
II. Control, Autonomía y Coordinación en los Entes Autónomos de Enseñanza.....	73
III. La Ley N°18.437 - Ley General de Educación.....	77
IV. La Ley N° 19.889 - Ley de Urgente Consideración.....	78
V. Aspectos Orgánicos.....	80
VI. Ministerio de Educación y Cultura.....	81
VII. Administración Nacional de Educación Pública.....	88
VIII. Educación Terciaria.....	97
IX. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (PPNE).....	98
X. Conclusiones.....	99



Pág.

**EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN UN MUNDO  
EN PANDEMIA**

*RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime*

.....	101
I. Una cuestión global .....	101
II. Libertad y Estado Social y Democrático de Derecho en situación de excepcionalidad.....	105
III. El interés general en las emergencias humanitarias .....	113
IV. Reflexión conclusiva: un buen gobierno para combatir la pandemia, una Administración previsora .....	117

**LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES  
Y LOS LÍMITES DEL ESTADO DE NECESIDAD**

*CASSAGNE, Juan Carlos*

.....	123
I. La separación de poderes: subsistencia de un principio fundamental de los sistemas constitucionales en el Estado moderno.....	123
II. La separación de poderes y el Estado de Derecho .....	128
III. El estado de necesidad y la emergencia .....	135

**EL MODELO URUGUAYO ANTE LA PANDEMIA**

*ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo*

.....	139
I. Introducción .....	140
II. Las disposiciones constitucionales.....	140
III. Las disposiciones legales ordinarias.....	142
IV. Las disposiciones expedidas desde el 13 de marzo de 2020 .....	144
V. Caracterización del modelo .....	149
VI. Principios rectores de las políticas públicas .....	151
VII. Tránsito a la normalidad .....	152
VIII. Conclusiones .....	153
IX. Bibliografía.....	154

**EMERGENCIA SANITARIA:  
ASPECTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

*SAETTONE MONTERO, Mariella*

	159
I. Introducción.....	159
II. Estado de Derecho .....	161
III. Derecho Administrativo en emergencia .....	163
IV. Limitaciones de Derechos.....	176
V. Conclusiones .....	179

**TELEMEDICINA EN URUGUAY**

*SCHIAVI, Pablo*

	183
I. Telemedicina en tiempos de Covid-19.....	183
II. Conceptualización legal de la Telemedicina. Distinción con el concepto de Telesalud .....	189
III. Principios generales de la Telemedicina.....	193
IV. Modalidades de Telemedicina en Uruguay .....	196
V. Servicios de Telemedicina y protocolos de actuación .....	199
VI. Consentimiento expreso, datos personales y datos sensibles ...	204
VII. Ética Médica y Telemedicina.....	209
VIII. Desafíos que se plantean en “la cultura de la inmediatez” y en épocas del “Doctor Google”: Innovación en la prestación de los servicios de atención sanitaria .....	211

**DEL CONTROL DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS  
DE LOS ENTES AUTÓNOMOS Y SERVICIOS DESCENTRALIZADOS  
DEL DOMINIO COMERCIAL E INDUSTRIAL DEL ESTADO**

*MAESO RUIZ, Jorge E.*

	217
I. Objeto.....	218
II. Plan de trabajo.....	218
III. Situación preexistente a la sanción de la Ley.....	219
IV. Contenido de la Ley .....	220

	Pág.
V. Algunas reflexiones y cuestiones a resolver sobre la normativa aprobada .....	223
VI. Tres artículos no contenidos en los capítulos de análisis, que dan pautas sobre la nueva Administración.....	226
VII. ¿Nueva competencia del Tribunal de Cuentas? .....	228
VIII. Algunas consideraciones a título de conclusión.....	231

### **EFICIENCIA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PORTUARIO**

*SOLER MALLO, Graciela*

.....	235
I. Eficiencia administrativa .....	235
II. Establecimiento de política sectorial porturia.....	237
III. Competencia en materia portuaria .....	239
IV. La Ley de Urgente Consideración y la eficiencia administrativa en el sector portuario .....	241
V. Sistema portuario a partir de la LUC .....	244
VI. Aplicación de la Ley de Puertos a los puertos turísticos–deportivos .....	252
VII. Conclusión.....	253

### **LA AGENCIA REGULADORA DE COMPRAS ESTATALES**

*VÁZQUEZ, Cristina*

.....	255
I. Introducción .....	255
II. Concepto y tipos de autoridad reguladora.....	256
III. Autoridades reguladoras en nuestro ordenamiento .....	263
IV. La Agencia Reguladora de Compras Estatales.....	264
V. Valoración crítica de la Agencia Reguladora de Compras Estatales como autoridad reguladora .....	283

**CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y MODIFICACIONES  
AL TOCAF: SOBRE LAS EXCEPCIONES A LA LICITACIÓN PÚBLICA**

*ROBAINA RAGGIO, Ignacio*

.....	285
I. Una reflexión inicial.....	285
II. Excepciones a la Licitación Pública.....	288
III. Principales modificaciones en materia de excepciones.....	289
IV. Breve apunte sobre el impacto de las modificaciones en las potestades de la Administración.....	299
V. En síntesis.....	301

**RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DIRECTA DE EMPRESAS  
PÚBLICAS QUE ACTUÁN EN RÉGIMEN DE COMPETENCIA**

*GUTIÉRREZ, Adrián A.*

.....	303
1. Introducción.....	303
2. Sobre la delimitación de la causal que habilita la contratación directa a las “empresas públicas”.....	307
3. Sobre la reserva de las compras realizadas por las empresas públicas.....	315
4. Sobre el efecto de la impugnación de las decisiones administrativas, en materia de contratación directa de las empresas públicas.....	316
5. Consideraciones finales.....	317
6. Bibliografía.....	318

**PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN**

*CRUZ, Pablo Daniel*

.....	321
I. Introducción.....	321
II. Antecedentes normativos.....	323
III. Régimen jurídico vigente y sus proyecciones.....	324
IV. Reflexiones finales.....	328
Bibliografía.....	329

Pág.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE OBRA***LEIZA ZUNINO, Pablo*

.....	331
I. Regulación jurídica del contrato.....	331
II. Características del contrato de arrendamiento de obra.....	334
III. Conceptualización del contrato de arrendamiento de obra y diferenciación con el contrato de arrendamiento de servicios.	336
IV. Procedimiento.....	345
V. Extinción del contrato arrendamiento de obra.....	351
VI. Conclusiones.....	352
Bibliografía.....	353

**LA REGLA FISCAL***ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo*

.....	355
I. Introducción.....	355
II. La fuente normativa: la cuestión en el mundo.....	358
III. La cuestión en el Derecho uruguayo.....	367
IV. Conclusiones.....	377

**LOS ALCANCES DE LAS MODIFICACIONES  
A LA LEY DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y A LA LEY INTEGRAL  
ANTILAVADO POR PARTE DE LA LEY DE URGENTE  
CONSIDERACIÓN LEY N° 19.889 DE 9 DE JULIO DE 2020**

*CHEDIAK, Jorge O.  
LABURU, María Patricia*

.....	379
I. Introducción.....	379
II. Análisis del articulado.....	383
III. Conclusión.....	396

**ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA**

*DURÁN MARTÍNEZ, Augusto*

	399
I. Introducción .....	399
II. ¿Qué es la regulación económica? .....	401
III. ¿Por qué se regula? .....	403
IV. ¿Para qué se regula? .....	408
V. ¿Cómo se regula? .....	410
VI. ¿Quién regula? .....	414
VII. Perspectivas .....	440
Bibliografía .....	443

**MERCADO DEL PETRÓLEO CRUDO Y DERIVADOS**

*DURÁN MARTÍNEZ, Augusto*

	451
I. Introducción .....	451
II. Supresión de los monopolios .....	455
III. Historia de los artículos 235, 236 y 237 de la Ley N° 19.889 .....	461
IV. Artículos 235, 236 y 237 de la Ley N° 19.889 .....	464
Bibliografía .....	467

**UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA  
Y AGUA EN LA LEY N° 19.889**

*ROTONDO, Felipe*

	471
I. Normativa a considerar .....	471
II. Creación y naturaleza jurídica .....	473
III. Vinculación con el Estado .....	475
IV. Materia de la competencia .....	477
V. Poderes jurídicos .....	481
VI. Organización .....	488
VII. Recursos administrativos contra sus actos .....	490

	Pág.
VIII. Aspectos financieros .....	490
IX. Régimen del funcionario .....	492
X. Controles sobre la URSEA .....	493
XI. Anotación final .....	497
Addenda .....	497

### **UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES**

*ARAMENDÍA, Mercedes*

.....	499
1. Introducción .....	499
2. Desarrollo .....	501
3. Consideraciones finales.....	533

### **PORTABILIDAD NUMÉRICA**

*DELPIAZZO, Carlos E.*

.....	535
I. Introducción .....	536
II. Enfoque conceptual .....	539
III. Enfoque comparado .....	542
IV. Enfoque nacional .....	544
V. Aporte de la LUC .....	549

### **REGULACIÓN ECONÓMICA Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

*AGUILAR VALDEZ, Oscar R.*

.....	551
I. Introducción .....	551
II. La Regulación Económica y sus déficits.....	552
III. La Regulación Responsiva y la función de la sanción administrativa en materia regulatoria.....	556
IV. Algunas consecuencias de considerar a la sanción como un instrumento de Regulación Responsiva.....	560
V. Conclusiones .....	567

	Pág.
<b>LIBRE COMPETENCIA EN SECTORES REGULADOS</b>	
<i>CELORRIO, Hernán</i>	
.....	569
I. Planteo preliminar .....	569
II. Principios regulatorios.....	575
III. Sector regulado.....	580
IV. Modalidades competitivas .....	588
V. Aspectos esenciales.....	592
VI. Derecho de la Sociedad .....	595
VII. Conclusiones .....	597

## LEGISLACIÓN

Telemedicina: Normas para su implementación como prestación de servicio de salud <b>Ley N° 19.869, de 2 de abril de 2020</b>	603
.....	
Declaración de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus) <b>Decreto N° 93/020, de 13 de marzo de 2020</b>	607
.....	
Ampliación de las medidas dispuestas por el Decreto 93/020, con el fin de mitigar y prevenir las consecuencias de la propagación del virus COVID-19 (Coronavirus) <b>Decreto N° 94/020, de 16 de marzo de 2020</b>	613
.....	
Aprobación de medidas preventivas en materia de seguridad y salud pública aplicada en los aeropuertos <b>Decreto N° 100/020, de 13 de marzo de 2020</b>	617
.....	



	Pág.
Suspensión del dictado de clases y cierre de los centros educativos públicos y privados en todos los niveles de enseñanzas, así como los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Centros CAIF) <b>Decreto N° 101/020, de 16 de marzo de 2020</b>	619
Autorización del ingreso al país de ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes en el país provenientes del exterior quedando sujetos a las medidas sanitarias establecidas en el Decreto 93/020 <b>Decreto N° 102/020, de 19 de marzo de 2020</b>	621
Disposición del cierre temporal, durante la semana de turismo, de los centros de vacaciones, campings o cualquier otro lugar, propiedad del estado, así como todos los establecimientos que se determinan <b>Decreto N° 112/020, de 31 de marzo de 2020</b>	625
Fijación de requisitos para el ingreso y egreso al país de personas, sean nacionales o extranjeras por cualquier medio, aéreo, marítimo o terrestre <b>Decreto N° 195/020, de 15 de julio de 2020</b>	629
Déjase sin efecto el cierre preventivo y provisorio de los centros turísticos termales públicos y privados <b>Decreto N° 197/020, de 15 de julio de 2020</b>	633

## JURISPRUDENCIA

### ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

..... 637

#### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

- 1.- Sentencia Nº **99/020** de fecha 21 de mayo de 2020, estos autos caratulados: **“INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO C/ INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO – ACCIÓN DE NULIDAD – INCONSTITUCIONALIDAD DE OFICIO - ART. 7 DE LA LEY Nº 18.446”**, individualizados con el IUE: 1-165/2018. *(DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEY Nº 18.446 (Art. 7). INTENDENCIA DE MALDONADO. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ACTOS DICTADOS POR LA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS y DEFENSORÍA DEL PUEBLO (INDDHH). LEGITIMACIÓN. APLICABILIDAD AL CASO CONCRETO.)*..... 639
- 2.- Sentencia Nº **57/020** de fecha 3 de abril de 2020, estos autos caratulados: **“PARTIDO COLORADO y otros C/ CORTE ELECTORAL y otros. Acción inconstitucionalidad. Art. 1 de la ley No 19.654”**, IUE 1-163/2018. *(DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. VÍA DE ACCIÓN. LEY Nº 19.654, ARTÍCULO 1º, DE FECHA 17 DE AGOSTO DE 2018. “..EL HECHO DE RESIDIR FUERA DEL PAÍS NO OBSTA AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA CIUDADANÍA ” LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA LA IMPUGNACIÓN DE LA LEY.)* ..... 659

#### CORTE ELECTORAL

- 1.- Sentencia Nº **28218/2020** de fecha 22 de abril de 2020. **JUNTA DEPARTAMENTAL DE FLORIDA. PROMOCIÓN DE INICIATIVA LEGISLATIVA LOCAL. ARTÍCULO 305 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. DECRETO CON FUERZA DE LEY EN SU JURISDICCIÓN. PROYECTO “FERROCARRIL CENTRAL”**..... 685

## NOTA DE JURISPRUDENCIA

**COMENTARIOS SOBRE LA DECLARACIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA DE OFICIO  
POR EL TCA DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 18.446**

*AHLERS, Guillermo*

.....	695
I. El caso .....	695
II. Antecedentes en el proceso de amparo.....	698
III. Los argumentos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para promover de oficio la inconstitucionalidad.....	700
IV. La Posición de la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo .....	700
V. Los fundamentos de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia .....	701
VI. Reflexiones sobre la sentencia de la SCJ .....	704
VII. Conclusiones .....	708

## DICTÁMENES

**VOTO EN EL EXTERIOR**

*DURÁN MARTÍNEZ, Augusto*

.....	713
I. Consulta .....	713
II. La cuestión de fondo.....	714
III. Inconstitucionalidad formal .....	715
IV. Legitimación activa de un partido político .....	719
V. Conclusiones .....	720

## RECENSIÓN

**DERECHO ADMINISTRATIVO- DIMENSIÓN SOCIAL**  
de Augusto DURÁN MARTÍNEZ

*Mariella SAETTONE MONTERO*

.....	723
-------	-----

