

344  
51961

**ENRIQUE SAYAGUES LASO**

Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de Montevideo

# TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

I

6ª EDICION

Puesta al día 1988 por el  
Dr. DANIEL H. MARTINS



*Clásicos Jurídicos  
Uruguayos*

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

1988

204180/capite / 2002 / Víctor Brando

# Índice general

## CAPÍTULO I

### NOCIONES FUNDAMENTALES

#### SECCIÓN I. — Derecho público y administrativo. 15

1. Derecho público y privado.— 2. Criterios para su distinción.— 3. Continuación.— 4. Derecho administrativo.— 5. Relaciones con las demás ramas del derecho.— 6. Ciencia de la administración.

#### SECCIÓN II. — Clasificación de los actos jurídicos. 24

7. Distintas clasificaciones.— 8. La clasificación material.— 9. El acto constituyente.— 10. Continuación.— 11. Clasificaciones formales.— 12. Clasificación orgánica.— 13. Alcance de las diversas clasificaciones.— 14. Terminología

#### SECCIÓN III. — Las funciones estatales. 34

15. Concepto.— 16. Función constituyente.— 17. Función legislativa.— 18. Función administrativa.— 19. Continuación.— 20. Continuación. Criterio propuesto.— 21. Función jurisdiccional.

#### SECCIÓN IV. — Los competidos estatales. 48

22. Concepto.— 23. Continuación.— 24. A. La regulación de la actividad privada.— 25. Continuación. Aspectos administrativos.— 26. B. Las funciones esenciales.— 27. C. Los servicios públicos.— 28. Continuación.— 29. Elementos esenciales.— 30. Determinación de los servicios públicos.— 31. Continuación.— 32. Clasificaciones.— 33. Características fundamentales de los servicios públicos.— 34. Distintas formas de prestación.— 35. El usuario del servicio público.— 36. Continuación.— 37. D. Los servicios sociales.— 38. Caracteres fundamentales.— 39. Régimen jurídico.— 40. El beneficiario.— 41. E. Actuación estatal en el campo de la actividad privada.— 42. F. La justicia.— 43. G. La actividad individual.— 44. Continuación. Monopolios. Actividades individuales de interés público.

SECCIÓN V. — Fuentes del derecho administrativo.	86
45. Concepto.	
§ 1. — <i>La constitución.</i>	87
46. Generalidades.— 47. Concepto.— 48. Constitucionalización del derecho administrativo.— 49. Continuación. Consecuencias.	
§ 2. — <i>La ley.</i>	92
50. Concepto.— 51. Continuación.— 52. La generalidad de la ley.— 53. Materia propia de la ley.— 54. Consecuencias.— 55. El procedimiento para la formulación de las leyes.— 56. Errores.	
§ 3. — <i>Los decretos - leyes.</i>	103
57. Concepto.	
58. A. Decretos - leyes regulares. Previsión constitucional.— 59. Silencio de la constitución.— 60. Los decretos - leyes de necesidad.	
61. B. Decretos - leyes de facto. Fundamentos de su validez. 62. Alcance de los decretos - leyes.— 63. Vigencia de los decretos-leyes. Su ratificación.— 64. Distinción con los actos administrativos.— 65. Contralor jurisdiccional.— 66. El gobierno de facto de 1933.— 67. El gobierno de facto de 1942.	
§ 4. — <i>El reglamento.</i>	120
68. Concepto.— 69. Materia del reglamento.— 70. Distintas clases de reglamentos.— 71. Continuación.— 72. Consecuencias.— 73. Fundamento de la potestad reglamentaria.— 74. Que órganos tienen potestad reglamentaria.— 75. Consecuencias.— 76. Forma y publicación de los reglamentos.— 77. Sanciones.— 78. Abrogación de las normas reglamentarias.— 79. Recursos contra los reglamentos.	
§ 5. — <i>Los actos administrativos.</i>	142
80. Concepto. Remisión.	
§ 6. — <i>Otras fuentes.</i>	143
81. La jurisprudencia y la doctrina.— 82. Continuación.— 83. Los principios generales del derecho.— 84. Los tratados.— 85. Instrucciones de servicio y circulares.	

## CAPÍTULO II

## LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA 154

86. Generalidades.— 87. Elementos determinantes de la organización administrativa.

## SECCIÓN I. — La personalidad jurídica. 155

§ 1. — *Las personas públicas.* 155

88. Concepto de persona jurídica.— 89. El Estado.— 90. Continuación.— 91. Otras personas públicas.— 92. Personas públicas y privadas. Derecho francés.— 93. Continuación. Italia. Otros países.— 94. Continuación. La cuestión en el derecho uruguayo.— 95. Continuación. Criterio propuesto.— 96. Otras clasificaciones.

§ 2. — *Teoría del órgano.* 178

97. Forma de actuación de las personas jurídicas.— 98. Concepto de órgano.— 99. Elementos del órgano. A. Competencia.— 100. B. Forma.— 101. C. Voluntad humana.— 102. Clasificación de los órganos.

§ 3. — *Principios sobre competencia.* 191

103. Concepto de competencia.— 104. Elementos determinantes de la competencia. A. El territorio.— 105. B. La materia.— 106. C. Los poderes jurídicos.— 107. Continuación. El grado.— 108. El principio de la especialidad.— 109. Continuación.— 110. Criterio de interpretación de las normas.— 111. Excesos de competencia.

SECCIÓN II. — *Centralización y descentralización.* 205§ 1. — *Principios generales.* 205

112. Concepto general.— 113. Continuación.— 114. Descentralización administrativa.— 115. Descentralización administrativa y legislativa.— 116. Otros tipos de descentralización.— 117. Proceso de formación.

§ 2. — *La centralización administrativa.* 212

118. Puntualización previa.— 119. La jerarquía. Concepto.— 120. Estructura interna de la administración.— 121. Potestades del jerarca.— 122. El recurso jerárquico.— 123. Continuación.— 124. Derecho positivo.— 125. La desconcentración.

§ 3. — *La descentralización administrativa.* 225

126. Planteamiento de la cuestión.

127. A. Derecho extranjero. Francia.— 128. Continuación. La doctrina.— 129. Continuación. Italia.— 130. Continuación. Otros países.

131. B. El proceso de descentralización. Punto de partida.— 132. La desconcentración.— 133. Continuación.— 134. La personalidad jurídica.— 135. Poderes de administración y contralor.— 136. Los servicios descentralizados y el Poder Legislativo.— 137. Régimen patrimonial.— 138. Designación de las autoridades directivas.— 139. Conclusiones.

CAPÍTULO III

LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS 255

§ 1. — *Nociones generales.* 255

140. Concepto.— 141. Derecho comparado.— 142. Continuación.— 143. Nuestra opinión.— 144. Derecho uruguayo.— 145. Naturaleza de la relación jurídica entre el funcionario y la administración.— 146. Continuación.— 147. El estatuto del funcionario.— 148. Derecho positivo.— 149. Omisión legislativa.— 150. El estatuto.— 151. Continuación.— 152. La constitución vigente. Administración central.— 153. Continuación. Gobiernos departamentales.— 154. Continuación. Entes autónomos.— 155. El Directorio del Estatuto.

§ 2. — *El ingreso a las funciones públicas.* 282

156. Generalidades.

157. A. Procedimientos para la incorporación.— 158. La designación.— 159. Continuación.— 160. El concurso.— 161. Otras limitaciones.— 162. La elección.— 163. El sorteo. La contratación.— 164. Derecho positivo.— 165. Toma de posesión del cargo.— 166. Plazo de prueba.

167. B. Condiciones personales para el ingreso a la función pública.— 168. La ciudadanía.— 169. Otras condiciones.— 170. Inhabilidades públicas.— 171. Omisión de las condiciones requeridas.

172. C. Los funcionarios de hecho.— 173. Requisitos esenciales.— 174. Validez de los actos.— 175. El funcionario frente a la administración.

§ 3. — *Obligaciones y responsabilidad de los funcionarios.* 306

176. Generalidades.

177. A. Deberes. Residencia de los funcionarios.— 178. Continuidad en la prestación del servicio.— 179. Licencias.

Faltas.— 180. La hueiga de los funcionarios.— 181. Obligaciones funcionales.— 182. Secreto funcional y libertad de opinión.— 183. La obediencia debida.— 184. Continuación.— 185. Incompatibilidades.— 186. Continuación.

187. B. Vigilancia de la administración.

188. C. Responsabilidad de los funcionarios.— 189. Responsabilidad disciplinaria.— 190. Continuación.— 191. Las sanciones disciplinarias.— 192. Continuación.— 193. Aplicación de las sanciones.— 194. Continuación.— 195. Recursos contra las sanciones.— 196. Suspensiones preventivas.— 197. Responsabilidad penal.— 198. Relaciones entre la responsabilidad penal y la disciplinaria.— 199. Responsabilidad patrimonial.

§ 4. — *Derechos de los funcionarios.* 341

200. Generalidades.— 201. Derecho al cargo.— 202. La retribución.— 203. El ascenso.— 204. Derecho positivo.— 205. Continuación.— 206. El derecho de asociación.

§ 5. — *Cesación en las funciones públicas.* 355

207. Generalidades.— 208. La renuncia.— 209. El abandono del cargo.— 210. Jubilación voluntaria.— 211. Supresión de cargo.— 212. La destitución.— 213. Quien destituye.— 214. Procedimiento para las destituciones.— 215. Amovilidad e inamovilidad.— 216. Continuación. Derecho positivo.— 217. Continuación.— 218. Funcionarios inamovibles.— 219. Funcionarios amovibles.— 220. Recursos en caso de destitución.— 221. Daños y perjuicios.— 222. Pérdida de los derechos jubilatorios.— 223. Revocación del nombramiento.— 224. Inhabilitaciones.— 225. Incompatibilidades.— 226. Vencimiento del plazo.— 227. Edad máxima.— 228. Fallecimiento del funcionario.

CAPÍTULO IV

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 381

SECCIÓN I. — *Generalidades.*

§ 1. — *Plan a seguir.* 381

229. Contenido de la actividad administrativa.— 230. Actos jurídicos.— 231. Operaciones materiales.— 232. Otros aspectos de la actividad administrativa.— 233. Actividad lícita e ilícita.— 234. Plan a seguir.

§ 2. — *Régimen jurídico de la actividad administrativa.* 384

235. Generalidades.— 236. Continuación.— 237. Soluciones doctrinarias.— 238. Criterio propuesto.

<b>SECCIÓN II. — Los actos administrativos.</b>	<b>389</b>
<b>§ 1. — Concepto.</b>	<b>389</b>
239. Definición.— 240. Su alcance.— 241. Consecuencias.	
<b>§ 2. — Clasificaciones.</b>	<b>391</b>
242. Generalidades.— 243. A. Actos preparatorios, definitivos, etc.— 244. B. Actos simples y complejos.— 245. C. Actos externos e internos.— 246. D. Actos de imperio y actos de gestión.— 247. E. Actos de gobierno y de administración.— 248. Continuación.— 249. Criterio propuesto.— 250. Derecho nacional.— 251. F. Actos discrecionales y reglados.— 252. Continuación.— 253. Límites de la discrecionalidad.— 254. La jurisprudencia nacional.— 255. G. Negocios jurídicos y meros actos administrativos.— 256. H. Clasificación según el contenido de los actos.— 257. Actos de autorización.— 258. Actos de aprobación.— 259. Actos de admisión y concesión.— 260. Los actos de dispensa y de renuncia.— 261. Las propuestas y las órdenes.— 262. Los actos punitivos.— 263. Continuación.— 264. Actos de registro, certificación, notificación, etc.	
<b>§ 3. — Elementos esenciales.</b>	<b>365</b>
265. Generalidades.— 266. A. Organó competente.— 267. Continuación.— 268. B. Voluntad administrativa.— 269. El silencio de la administración.— 270. Continuación.— 271. Derecho positivo.— 272. Actos tácitos.— 273. C. Contenido.— 274. Continuación.— 275. Mérito del acto.— 276. Objeto del acto.— 277. D. Motivos.— 278. Continuación.— 279. E. Finalidad.— 280. La desviación de poder.— 281. Soluciones del derecho francés.— 282. Otros países.— 283. Derecho uruguayo.— 284. Continuación.— 285. F. Forma.— 286. Continuación.— 287. Motivación del acto.	
<b>§ 4. — El procedimiento administrativo.</b>	<b>461</b>
288. Generalidades.— 289. Importancia.— 290. El derecho procesal administrativo.— 291. Clasificaciones.	
292. A. Formulación del acto.— 293. Procedimientos no obligatorios.— 294. Continuación.— 295. Obligación de pronunciarse.— 296. Continuación.— 297. Procedimiento posterior a la formación del acto.	
298. B. Recursos administrativos. Concepto.— 299. Caracteres generales.— 300. Terminología.— 301. El recurso de reposición.— 302. El recurso jerárquico.— 303. El recurso de alzada.— 304. El recurso de queja.— 305. Efectos de la interposición de los recursos.	

306. C. Derecho positivo. El texto constitucional.— 307. El recurso de reposición.— 308. El recurso jerárquico.— 309. El recurso de anulación.— 310. Otros recursos.— 311. Plazos.— 312. Continuación.— 313. Derogación de leyes anteriores.— 314. Recursos contra los actos de los gobiernos departamentales.

§ 5. — *Efectos del acto.*

486

315. Perfección del acto.— 316. Acto definitivo.— 317. Efectos del acto.— 318. Ejecutoriedad.— 319. Continuación. Derecho comparado.— 320. Continuación. Derecho positivo.— 321. Cumplimiento de los actos administrativos.— 322. Agotamiento del acto administrativo.

§ 6. — *Actos irregulares.*

499

323. Generalidades.— 324. Derecho comparado.— 325. Continuación.— 326. Continuación.— 327. Principios propios del derecho público.— 328. Continuación.— 329. Distintas clases de invalidez. Actos inexistentes.— 330. Continuación. Actos inválidos.— 331. Continuación.— 332. Continuación.— 333. Convalidación del acto irregular.— 334. Análisis de las irregularidades principales.

§ 7. — *Extinción de los actos administrativos.*

515

335. Generalidades.— 336. La revocación.— 337. Continuación.— 338. Concepto admitido.— 339. Derecho positivo.— 340. Revocación por ilegalidad.— 341. Revocación por mérito.— 342. Reglas comunes.— 343. Revocación por el Poder Ejecutivo.— 344. La revocación y el Poder Judicial.— 345. La caducidad.— 346. El decaimiento.— 347. Extinción de los actos no perfeccionados.

SECCIÓN III. — *Los contratos de la administración.*

528

§ 1. — *Concepto.*

528

348. Generalidades.— 349. Los contratos administrativos.— 350. Panorama doctrinario.— 351. Criterios de distinción.— 352. Continuación.— 353. Criterio propuesto.— 354. Continuación.— 355. Derecho positivo.— 356. Plan a seguir.

§ 2. — *Elementos esenciales.*

540

357. Generalidades.— 358. Continuación.— 359. A. Los sujetos.— 360. Continuación.— 361. B. Voluntad.— 362. C. Contenido.— 363. Continuación. Cláusula arbitral.— 364. D. Causa.— 365. E. Finalidad.— 366. F. Forma.— 367. Continuación.

§ 3. — *El procedimiento en la contratación.* 548

368. Generalidades.

369. A. Contratación directa.— 370. Aprobación del contrato.— 371. Intervención del Poder Legislativo.— 372. Recursos administrativos y contenciosos.

373. B. La licitación.— 374. Derecho positivo.— 375. Naturaleza jurídica.— 376. Continuación.— 377. Cuando hay que proceder por licitación.— 378. Continuación.— 379. El licitador.— 380. El pliego de condiciones.— 381. Publicación.— 382. Los licitantes.— 383. Continuación. Licitaciones restringidas.— 384. La presentación de propuestas.— 385. La adjudicación.— 386. Recursos contra la decisión de adjudicación.

§ 4. — *Ejecución de los contratos.* 567

387. Generalidades.— 388. Cumplimiento estricto del contrato.— 389. Dirección del contrato.— 390. Ecuación financiera.— 391. Teoría de la imprevisión.— 392. Las sanciones.

§ 5. — *Extinción de los contratos.*

393. Generalidades.— 394. Cumplimiento del contrato.— 395. Revocación por ilegalidad.— 396. Rescisión por conveniencia.— 397. Rescisión por incumplimiento.— 398. Rescisión por mutuo acuerdo.—

SECCIÓN IV. — *Los hechos jurídicos.* 579

§ 1. — *Los cuasicontratos.* 579

399. El enriquecimiento sin causa.— 400. La gestión de negocios.— 401. El pago indebido.— 402. Generalidades.

§ 2. — *Los hechos.* 582

402. Generalidades.— 403. Hechos de la administración.— 404. Hechos de los particulares.— 405. Hechos naturales.— 406. La prescripción.— 407. La caducidad cuatrienal.— 408. Continuación. Derecho positivo.— 409. Continuación.

SECCIÓN V. — *Las relaciones jurídicas interadministrativas.* 589

410. Generalidades.— 411. Actos unilaterales.— 412. Actos plurilaterales.— 413. Hechos jurídicos.— 414. Competencia contenciosa.

## CAPÍTULO V

## LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

593

## 415. Generalidades.

SECCIÓN I. — *Responsabilidad por acto legislativo.*

593

416. El problema.— 417. Derecho extranjero. Francia.— 418. Continuación. Italia. Argentina.— 419. La doctrina y jurisprudencia uruguayas.— 420. La tesis de la irresponsabilidad.— 421. Crítica.— 422. Fundamentos de la responsabilidad.— 423. Nuestra opinión.— 424. La cuestión frente al legislador.— 425. Continuación.— 426. La cuestión frente al juez. Jurisprudencia francesa.— 427. Continuación. Jurisprudencia nacional.— 428. Condiciones para que surja responsabilidad.— 429. Ente responsable.— 430. Prescripción de la responsabilidad.

SECCIÓN II. — *Responsabilidad por acto o hecho administrativo.*§ 1. — *Principios generales.*

61.

431. Generalidades.— 432. Quien responde.— 433. Cuando surge responsabilidad.— 434. Continuación.— 435. Como se hace efectiva.

§ 2. — *Derecho extranjero.*

436. Francia.— 437. Continuación.— 438. Continuación. Acumulación de responsabilidades.— 439. Inglaterra.— 440. Estados Unidos.— 441. Italia.— 442. Argentina.— 443. Brasil.

§ 3. — *Análisis del derecho uruguayo.*

636

444. Generalidades.— 445. Orientación de la jurisprudencia hasta 1934.— 446. La constitución de 1934.— 447. Continuación.— 448. Cuando surgía responsabilidad del funcionario.— 449. Cuando respondía la administración.— 450. Criterio de interpretación.— 451. Continuación. Acumulación de responsabilidades.— 452. Aspectos procesales.— 453. La constitución vigente.— 454. Alcance del art. 24.— 455. Quien responde.— 456. Cuando surge responsabilidad.— 457. Daños indemnizables.— 458. Intereses.— 459. Continuación.— 460. Prescripción.— 461. Cuestiones procesales.— 462. Responsabilidad de los funcionarios.— 463. Consideraciones generales.

SECCIÓN III. — *Responsabilidad por acto jurisdiccional.*

671

464. Planteamiento del problema.