



PABLO LEIZA ZUNINO

Profesor de Derecho Administrativo

Facultad de Derecho - Universidad Católica del Uruguay

Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Público - UDELAR

DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

Constitucional - Administrativo

I

Prólogo de
GRACIELA RUOCCO

CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA I 1106	INVENTARIO 153231

editorial
B de **f**
Montevideo - Buenos Aires

2021

Julio César Faira - Editor



ÍNDICE

PREFACIO	XVII
PRÓLOGO DE <i>GRACIELA RUOCCO</i>	XXI
INTRODUCCIÓN	1

Capítulo I

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y EL ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO

1. La Constitución Económica.....	9
1.1. Concepto y evolución.....	9
1.2. Etapas del constitucionalismo económico	26
1.3. Derecho Constitucional Económico comparado	31
1.4. Características del Análisis Económico del Derecho	48
1.5. Eficacia de la economía y la justicia.....	49
2. El Orden Público Económico	52
2.1. Conceptualización de Orden Público Económico (OPE)	52
2.2. Principios del Orden Público Económico	53
2.3. Garantías del Orden Público Económico	91

Capítulo II

ACTIVIDAD FINANCIERA

1. Delimitación del concepto de cometido esencial.....	93
2. Conceptualización de la actividad financiera del Estado.....	94
3. Aspectos micro y macroeconómicos de la economía pública	102
4. Criterios de clasificación de las operaciones de la actividad financiera	103

4.1. Criterio económico.....	103
4.2. Criterio basado en el principio de contraprestación	106
5. Contabilidad de las operaciones del Sector Público.....	106
6. Tipos de déficit público	109
7. Indicadores de la actividad financiera del Sector Público	112
7.1. Indicadores sintéticos del gasto público	112
7.2. Indicadores de los ingresos públicos	113
8. Evolución del pensamiento financiero	114
9. Evolución de la actividad financiera en Uruguay	122
10. Sujetos de la actividad financiera	133
11. Organización de la actividad financiera en Uruguay	134

Capítulo III

LA HACIENDA PÚBLICA

1. Consideraciones científicas sobre la Hacienda Pública.....	151
2. Conceptualización de la Hacienda Pública.....	155
3. Características de la Hacienda Pública.....	156
4. Organización del sector público en el Uruguay	166
5. Regulación jurídica de la actividad financiera del Estado uruguayo	171
5.1. Normas constitucionales	171
5.2. Normas legales	171
5.3. Normas administrativas y ordenanzas del Tribunal de Cuenta	172
5.4. Instructivos y Manuales	172
6. Funciones de la Hacienda Pública.....	189
7. Eficiencia económica.....	190

Capítulo IV

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

1. Concepto de planificación y presupuesto.....	201
1.1. Conceptualización de planificación	201
1.2. Conceptualización de presupuesto.....	201
2. Origen y evolución del presupuesto.....	202
3. Evolución histórica del presupuesto público en Uruguay	205

3.1. Presupuesto tradicional.....	208
3.2. Presupuesto moderno.....	210
4. Nuevas técnicas de presupuesto	211
4.1. Presupuesto de gestión y resultados	212
4.2. Presupuesto base cero	213
4.3. Presupuesto por programas.....	213
5. Principios presupuestales	218
6. Preparación de los presupuestos en Uruguay	232
7. Análisis de cada uno de los recursos	270
7.1. Tasas	270
7.2. Contribuciones especiales	275
7.3. Impuestos	278
8. Fuentes de financiamiento del Estado	266
9. Clasificación de las contribuciones.....	289
10. Créditos y empréstitos. La deuda pública.....	290
10.1. Clasificación de la deuda pública.....	291

Capítulo V

EL GASTO PÚBLICO

1. Conceptualización del gasto público	297
2. Clasificación del gasto público.....	297
2.1. Clasificación de gastos por el origen de la autorización	298
2.2. Clasificación de gastos por el carácter del uso del crédito abierto para los mismos.....	300
2.3. Clasificación de los gastos por la caducidad del crédito que los atiende.....	300
2.4. Clasificación de los gastos según su financiación	301
2.5. Clasificación de los gastos según su carácter económico.....	301
3. Ejecución del gasto público	302
3.1. Necesidad del abastecimiento.....	302
3.2. Autorización de la contratación y la imputación preventiva del gasto	303
3.3. Compromiso u ordenación del gasto.....	304
3.4. Responsables: los ordenadores de gastos y pagos	306
3.5. Responsabilidad de los ordenadores.....	315
3.6. Gasto devengado.....	316
4. Teorías explicativas del crecimiento del gasto público	320

4.1. Hipótesis explicativas del crecimiento del gasto publico.....	322
4.2. Teorías por el lado de la demanda.....	322
4.3. Teorías por el lado de la oferta.....	329
4.4. Otros factores determinantes del crecimiento del gasto.....	333
5. Modelos generales del comportamiento del Sector Público	341

Capítulo VI

CONTRALOR DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

1. Concepto de control	349
2. Diferentes criterios de clasificación del control	352
3. Control interno	354
3.1. Concepto.....	354
3.2. Auditoría Interna de la Nación	354
3.3. Contaduría General de la Nación	361
4. Control externo.....	365
5. Tribunal de Cuentas	365
5.1. Evolución histórica e integración de los miembros del Tribunal de Cuentas.....	365
5.2. Naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas. ¿Qué naturaleza jurídica tiene el Tribunal de Cuentas?	376
5.3. Competencias del Tribunal de Cuentas	381
5.4. Concepto y caracteres de la Hacienda Pública.....	382
5.5. Aspectos del control que efectúa el Tribunal de Cuentas.....	383
5.6. Funciones de contralor del Tribunal de Cuentas	384
A. Control preventivo del Tribunal de Cuentas.	385
B. Control permanente del Tribunal de Cuentas	405
C. Control <i>a posteriori</i> del Tribunal de Cuentas	410
5.7. Modos de actuación del Tribunal de Cuentas..	413
5.8. Intervención en presupuestos del Tribunal de Cuentas.....	421
5.9. Otros cometidos atribuidos al Tribunal de Cuentas	434



PABLO LEIZA ZUNINO

Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho - Universidad Católica del Uruguay
Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Público - UDELAR

DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

Constitucional - Administrativo

II

CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA I 1107	INVENTARIO 153.232

editorial
B de f
Montevideo - Buenos Aires

2021

Julio César Faira - Editor



ÍNDICE

PRIMERA PARTE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

Capítulo I HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

1. Del poder de policía a la ideología del servicio público ..	3
2. Crisis del servicio público y la constitución de las bases del nuevo servicio público	16
3. Límites a la aplicabilidad de las reglas de la libre competencia	32
4. Los servicios de interés general prestados en régimen de libre competencia y los servicios no económicos ...	38
4.1. Servicios de interés general prestados en régimen de competencia	38
4.2. Servicios de interés general no económicos	39

Capítulo II LA REGULACIÓN ECONÓMICA Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

1. La regulación económica	59
2. Del servicio público al Estado regulador y garante	65
3. Concepto, ámbito y alcance de la regulación económica	67
4. Elementos de la regulación económica	72
4.1. Actividad de la Administración	72
4.2. Alteridad	73
4.3. Control	73
4.4. Continuidad	74
4.5. Discrecionalidad	75

5. Principios de la regulación económica.....	76
5.1. Principio de reserva legal.....	76
5.2. Principio de proporcionalidad.....	85
5.3. Principio de igualdad.....	90
5.4. Principio de transparencia.....	90
5.5. Principio de responsabilidad.....	91
5.6. Principio de unidad de mercado.....	92
6. Finalidad de la regulación económica.....	94
6.1. La institucionalización del poder.....	97
6.2. Neutralidad y equilibrio de intereses.....	97
6.3. La participación de los interesados.....	98
7. La regulación económica y la competencia.....	98
7.1. La defensa de la competencia en la vigente regulación.....	102
8. El consumo y la protección de los consumidores.....	103
9. La regulación y el Derecho Público Económico.....	113
10. Prevalencia de lo privado: la intervención como excepción.....	115
10.1. La institucionalización del poder.....	127
10.2. Neutralidad y equilibrio de intereses.....	128
10.3. La participación de los interesados.....	128

Capítulo III
REGULACIÓN ECONÓMICA
EN EL DERECHO COMPARADO

1. Francia.....	129
2. España.....	130
3. Alemania.....	132
4. Estados Unidos.....	133
5. Reserva legal como manifestación de la separación de poderes y garantía individual.....	133
6. Reserva legal como resultado de la no delegación.....	134

Capítulo IV
AUTORIDADES REGULADORAS
INDEPENDIENTES O ENTES REGULADORES

1. Origen de las Autoridades Reguladoras Independientes o Entes Reguladores.....	137
2. Alemania.....	139
3. Francia.....	141
4. Italia.....	142

5. España.....	143
6. Autoridades Reguladoras Independientes, Entes Reguladores o Autoridades Administrativas Independientes.....	147
7. Conceptualización, naturaleza jurídica y caracteres de las Autoridades Reguladoras Independientes, Entes Reguladores o Autoridades Administrativas Independientes.....	149
7.1. Conceptualización de las Autoridades Reguladoras Independientes.....	150
7.2. Caracteres esenciales de las Autoridades Reguladoras Independientes.....	153
8. Funciones de las Autoridades Reguladoras Independientes.....	160
8.1. Función de regulación.....	160
8.2. Función de control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público.....	160
8.3. Función arbitral.....	162
8.4. Función de defensa de la competencia.....	163
9. Potestades de las Autoridades Reguladoras Independientes.....	163
9.1. Potestades ordinarias.....	163
9.2. Potestad normativa.....	164
9.3. Potestad de resolución de conflictos entre operadores.....	165

Capítulo V
REGULACIÓN BANCARIA

1. Actividad bancaria.....	169
2. Orígenes y evolución histórica de la actividad bancaria en el Uruguay.....	170
3. Regulación bancaria.....	183
3.1. Fundamentos y caracteres de la regulación bancaria.....	183
3.2. Finalidad de la regulación bancaria: la protección de los depositantes y la economía en general....	191
3.3. Sujetos de la regulación bancaria.....	203
4. Crisis bancarias.....	279
4.1. Características de la crisis financiera de 2007-2012.....	280
4.2. Respuesta a la crisis: la nueva regulación bancaria internacional.....	292
4.3. Caracteres de la crisis uruguaya del año 2002..	312

5. Las agencias de rating	322
6. La banca en la sombra y la figura de las "Fintech"	326
6.1. Banca en la sombra	326
6.2. La figura de las "Fintech"	329
7. Fondo de garantía de depósitos	332
7.1. El depósito bancario como núcleo de la actividad y del negocio bancario	333

Capítulo VI
REGULACIÓN ENERGÉTICA

1. Introducción al sector energético y su regulación	337
2. El sistema eléctrico	343
3. Peculiaridades de los sistemas eléctricos y de la energía eléctrica	347
4. Poder de mercado de las empresas	350
5. Formación de costes y precios	351
5.1. Tipos de costes	351
5.2. Escenario de exceso o de ajuste de capacidad ..	353
5.3. Escenario de ajuste de capacidad	354
6. Transporte y distribución de la energía eléctrica	355
7. Regulación de la energía eléctrica en el Uruguay	358
7.1. Ley Nacional de Electricidad (LNE)	359
7.2. Ley Orgánica de UTE	364
7.3. Ley de Empresas Públicas	364
7.4. Marco regulatorio de la industria eléctrica	367
8. Sujetos de la actividad energética en Uruguay	381
8.1. Poder Ejecutivo	381
8.2. Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas	381
8.3. Administración del Mercado Eléctrico	383
8.4. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande	384
8.5. Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua	386
8.6. Modificación del régimen jurídico de la unidad reguladora de servicios de energía y agua (URSEA)	392

Capítulo VII
REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

1. Las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) como claves del desarrollo económico	420
---	-----

2. El modelo norteamericano	426
2.1. Ley de Telecomunicaciones de 1996 en Estados Unidos de América	428
2.2. Telefonía móvil en Estado Unidos	430
3. El modelo europeo	432
3.1. La Banda Ancha Europea	432
4. Regulación en el sector de las telecomunicaciones	435
4.1. Regulación en sus inicios	435
4.2. El primer gran movimiento regulatorio: la banda ancha	436
4.3. Realidad regulatoria en la actualidad	437
5. Regulación de las telecomunicaciones en Uruguay	438
5.1. Creación de Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)	438
5.2. Ley de Presupuesto (2001)	452
5.3. El nuevo marco regulatorio	456
5.4. La regulación y la organización pública del sector de las telecomunicaciones en Uruguay ..	459
5.5. Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC)	461

SEGUNDA PARTE

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL
AL ESTADO CONSTITUCIONAL MULTINIVEL

Capítulo I
DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL

1. Introducción	485
2. El surgimiento del Derecho Administrativo Global	492
3. Concepto de Derecho Administrativo Global	497
4. Caracteres preliminares del Derecho Administrativo Global	509
5. Teoría filosófica de la Globalización en el Derecho	518
5.1. El Positivismo jurídico	523
5.2. El Derecho Natural	534
5.3. Definición del Derecho en la concepción naturalista de Finnis	562
6. Globalización jurídica	576
6.1. Individualidad y formación jurídica	576
7. El principio de separación de poderes y sus implicaciones en la administración del Poder Judicial en el Derecho Global	582

8. De la Justicia y de los jueces en el Derecho globalizado o mundializado.....	594
8.1. Justicia internacional.....	596
8.2. Justicia supranacional	598

Capítulo II

ESTADO CONSTITUCIONAL MULTINIVEL

1. Estado Constitucional.....	599
2. Estado Populista.....	624
2.1. Filosofía política del Estado Populista	627
2.2. El nihilismo nietzscheano	630
2.3. Medidas de los Gobiernos Populistas	641
2.4. La retórica y praxis en el Estado Populista.....	643
3. Estado Multinivel.....	646
3.1. Transformación del Estado Constitucional en un Estado Multinivel.....	646
4. Concepto de Constitución en el Estado Constitucional Multinivel.....	651
5. El rol del juez en el Estado Constitucional Multinivel ..	657
5.1. La actuación del juez en el siglo XXI	664
6. La primera crisis económica global en el Estado Constitucional Multinivel.....	679
7. Herramientas de política económica para que los países salgan del bloqueo de la pandemia global.....	692
7.1. La teoría económica de Keynes	699
7.2. Determinantes del empleo y de la renta	726
7.3. Eficacia marginal del capital	727
BIBLIOGRAFÍA.....	733