



ÍNDICE GENERAL

TOMO II

Título Sexto - Procedimientos y recursos administrativos	1
Capítulo I - El procedimiento administrativo	3
1. El procedimiento administrativo como instrumento de control y garantía del administrado. Control de legitimidad y de mérito, oportunidad o conveniencia	3
2. Proceso y procedimiento, el procedimiento como cauce formal de la función administrativa	4
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo	7
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados	8
5. Clasificación de los procedimientos administrativos	9
A) Procedimiento general y procedimientos especiales	9
B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos	10
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación	11
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias	13
Capítulo II - Principios fundamentales del procedimiento administrativo	15
1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo	15
2. El principio de legitimidad. Remisión	16
3. El principio de verdad material	17
4. El principio de oficialidad	17
5. El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión	18
6. El debido proceso adjetivo	20
7. El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo	21
8. La gratuidad del procedimiento administrativo	23
Capítulo III - Las partes en el procedimiento administrativo	25
1. Quiénes pueden ser "parte" en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación	25
2. Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo	26
A) Los menores adultos o adolescentes	26
B) Incapaces absolutos y personas con capacidad restringida	27
3. La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo	27
4. Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica	28
5. Intervención de "terceros" en el procedimiento administrativo	29
6. Representación de las partes	29
7. Cómo cesa la representación	31
8. La exigencia de actuar con patrocinio letrado	31

Capítulo IV - Los plazos en el procedimiento administrativo	33
1. Ambivalencia de significados y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo	33
2. Obligatoriedad de los plazos	34
3. Naturaleza e irretroactividad de los plazos	35
4. Su cómputo, el llamado "plazo de gracia"	36
5. Prórroga o ampliación de los plazos	38
6. Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos	39
Capítulo V - Estructura del procedimiento administrativo	41
1. Iniciación del procedimiento administrativo	41
2. Efectos. Formalidades de los escritos	41
3. Instrucción del procedimiento	42
4. Continuación. Vista de las actuaciones administrativas	43
5. Restricciones al otorgamiento de la vista	46
6. Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento	47
7. Excusación de los agentes públicos	49
8. Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación	50
A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios	51
B) Publicación de reglamentos	52
9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo	53
A) Informes y dictámenes producidos por la Administración	55
B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales	56
C) Prueba testimonial	56
D) Prueba confesional y documental	58
E) Prueba pericial	58
10. Oportunidad de la apertura a prueba	59
11. El derecho de alegar sobre la prueba producida	60
12. Terminación del procedimiento administrativo	61
A) La resolución del procedimiento	61
B) Caducidad de las actuaciones	62
C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia	64
Capítulo VI - El procedimiento de impugnación en particular (recursos, reclamaciones y denuncias)	67
Sección 1ª - Los recursos administrativos	67
1. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia	67
2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo	69
3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas.	69
La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional	71
4. Legitimación para promover recursos administrativos	71
5. Actos impugnables mediante recursos administrativos	72
6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos	73
7. Fundamentación de los recursos administrativos	73
8. Efectos de los recursos administrativos	74
9. Apertura a prueba	75
10. La decisión sobre el recurso promovido	75
Sección 2ª - El recurso de reconsideración	75
1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales	75
2. Actos contra los cuales procede	76
3. Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo	77

4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración	77
5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio	77
6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa	78
Sección 3ª - El recurso jerárquico	79
1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico	79
2. Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo	80
3. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición	81
4. Continuación. Requisitos de carácter subjetivo	82
5. Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico	83
6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio	84
Sección 4ª - Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal	84
1. Introducción	84
A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión	84
B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables	86
2. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión	87
Sección 5ª - El recurso de revisión	88
1. Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa	88
2. Carácter y fundamento del recurso de revisión	89
3. Su regulación por ley o reglamento	89
4. Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican	90
5. Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve	90
Sección 6ª - Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad)	91
1. La queja. Concepto y naturaleza jurídica	91
2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja	92
3. La aclaratoria, ¿es un recurso administrativo?	92
4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación	93
5. Rectificación de errores materiales	94
6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia	94
Título Séptimo - La actividad reguladora	97
Capítulo I - La regulación económica	99
1. Liminar sobre la regulación económica	99
2. Sobre las modificaciones a introducir en las prácticas y en el régimen regulatorio	103
A) Importancia de las prácticas regulatorias	104
B) Hacia el perfeccionamiento de las normas y principios que rigen la regulación económica. Un régimen jurídico común para todas las regulaciones	106
3. La duplicidad de los controles. La necesidad de reafirmar la especialidad y exclusividad del control de los entes reguladores	108

Capítulo II - Las prestaciones de la Administración o de los particulares, regidas por el derecho administrativo	111
Sección 1ª - El servicio público	111
1. Aparición de la técnica del servicio público. La publicatio y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica	111
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público	115
3. Servicio público y monopolio	116
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público	118
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales	120
6. El acto de creación del servicio público	123
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público	124
8. El poder reglamentario en los servicios públicos	125
9. Modificación y supresión de los servicios públicos	125
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos	126
A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales	127
B) La regularidad del servicio público	130
C) El principio de la igualdad	131
D) La obligatoriedad	131
Sección 2ª - La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas que vinculan a los usuarios	132
1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión	132
2. Sistemas de gestión de los servicios públicos	132
A) Gestión directa	133
B) Gestión indirecta	133
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio	134
4. La admisión de los particulares al servicio público	135
5. Retribución de los servicios públicos	135
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto	136
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas	137
A) Principio de proporcionalidad	137
B) La irretroactividad de las tarifas	139
Capítulo III - La actividad reguladora y su incidencia sobre los derechos privados	141
1. Introducción	141
2. Origen y evolución del concepto de policía	143
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables	146
4. La distinción entre el llamado "poder de policía" y la policía administrativa	147
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin	148
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos	151
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos	151
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados	152
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones	153
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en interés público: restricciones y servidumbres	154

8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso	154
A) Diferentes clases de autorizaciones	156
B) Autorizaciones regladas o discrecionales	156
C) Otras especies de autorizaciones	157
a) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento	157
b) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas	158
c) Autorizaciones personales o reales	159
9. Concesión y licencia	159
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales	160
11. Imposición de deberes en sentido estricto	161
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares	163
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión	164
14. La técnica de los actos favorables: el fomento	165
15. Los medios de fomento	167
16. El fomento de las industrias	169
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial	170
A) La relación jurídico-administrativa	171
B) Estructura de la relación jurídica de fomento	171
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial	172
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios	174
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado	175
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional	175
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes	176
C) Los poderes atribuidos a las provincias	177

Capítulo IV - La evolución de los principios y técnicas regulatorias en el campo de los servicios públicos

	181
1. La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica	181
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos	184
A) Primera etapa	184
B) Segunda etapa	185
C) Tercera etapa	186
D) Cuarta etapa	188
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia	188
4. El servicio público como categoría constitucional	190
5. Evolución de la concepción tradicional	192
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público	193
A) Concesión y licencia	193
B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos	194
7. Quid de la regulación económica	197
8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control	200
9. Los marcos regulatorios	202
10. Su contenido básico	203
11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas	205
12. La concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés	207
13. La naturaleza jurídica de las tarifas	208

14. El principio del equilibrio económico-financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria	212
A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el Derecho Civil	213
B) La proyección del principio del equivalente económico en el derecho del concesionario o licenciataria a obtener el reajuste tarifario	215
15. Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación	217
A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios	217
B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia	218
C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas	219
16. La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio	221
17. El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social	223
18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio	225
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate	226
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro	228

Capítulo V - La emergencia y su proyección a los contratos que tienen por objeto la prestación de servicios públicos

1. Contexto histórico institucional	233
2. Las inversiones ante la permanente emergencia. Una transición	234
3. La protección constitucional de los derechos de propiedad	237
4. Estado de derecho. Estado de necesidad. Doctrina de la "ética de mínima"	238
5. El problema de los límites constitucionales de la emergencia. Los reglamentos de necesidad y urgencia	240
6. Prórroga de la declaración de emergencia. Postergación de la renegociación	244
7. El sistema de la ley 25.561	246
8. La prohibición de suspender el cumplimiento de las obligaciones	246

Capítulo VI - Las sanciones administrativas

1. Diferentes sanciones que aplica la Administración: las sanciones penales administrativas y su trascendencia	249
2. La distinción entre delitos y contravenciones o faltas: vigencia y ocaso del llamado derecho penal administrativo	251
3. El fenómeno de la despenalización	253
4. La falta o contravención como figura típica del derecho penal administrativo	254
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas	255
6. Principios del derecho penal aplicables en materia sancionatoria	258
A) El principio de legalidad rige en las sanciones penales-administrativas	259
B) La regla de tipicidad	259
C) La culpabilidad en las contravenciones	260
D) Otros principios y supuestos especiales del Derecho Penal sancionatorio	263
a) La interdicción de la analogía	263
b) La irretroactividad en materia penal y la aplicación de la ley más benigna	264
c) La presunción de inocencia y sus proyecciones	264
d) El exceso de punición	265
e) El principio non bis in ídem	265

f) La prescripción de las acciones y los ilícitos penales administrativos	266
7. El procedimiento sancionatorio	267
8. Distintas clases de sanciones penales-administrativas	268
A) La pena de multa	269
B) La prisión y el arresto	270
C) La inhabilitación	270
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad	270
9. Extinción de las sanciones penales que impone la Administración	271

Capítulo VII - Las potestades ablatorias y su incidencia sobre los derechos reales de los particulares 273

Sección 1ª - La expropiación por causa de utilidad pública 273

1 introducción: potestades ablatorias, limitaciones y delimitaciones de derechos	273
2. Sobre los antecedentes de la expropiación	274
3. El fundamento del poder de expropiar	276
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa	277
5. Sujetos de la relación expropiatoria	280
A) Sujeto activo	280
B) Sujeto pasivo	282
6. El objeto expropiable	282
7. La indemnización expropiatoria como institución de derecho público	285
A) El juego de los principios y requisitos constitucionales	286
B) Extensión y medida de la indemnización: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la LE	287
C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación	290
D) El pago en dinero efectivo	291
E) Depreciación monetaria e intereses	292
F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha	292
8. Procedimiento extrajudicial	294
9. Procedimiento judicial ("contencioso expropiatorio"). Prescripción	294
10. Plazo de la expropiación (abandono), expropiación diferida	295
11. La expropiación irregular o inversa	297
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal	298
A) Naturaleza jurídica de la retrocesión	300
B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal	301
a) Intimación o reclamación administrativa previa	301
b) Denegatoria expresa o tácita	302
c) Perfeccionamiento de la expropiación	302
d) Legitimación activa	302
e) Plazo	303
C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión	303
a) Expropiación sin habersele asignado al bien destino alguno	303
b) Cambio de destino	304
D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización	304

Sección 2ª - La ocupación temporánea 306

1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación	306
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres)	306
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal	307
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos	307
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones	308

Sección 3ª - Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablatorias	309
1. La figura de la requisición	309
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación	310
Título Octavo - Los bienes públicos	313
Capítulo I - El dominio público	315
1. Excurso sobre las concepciones del dominio público	315
2. Los aspectos tópicos de la noción de dominio público y el uso lingüístico	321
3. La cuestión de la titularidad del dominio público (elemento subjetivo)	322
4. El dominio originario de los recursos naturales	324
A) Trascendencia e implicancia de la categoría	324
B) Antecedentes del art. 124 de la Constitución Nacional	326
C) El ordenamiento constitucional sobre el dominio originario y otras figuras afines, paralelas y opuestas. Los conceptos básicos	327
a) El dominio minero	327
b) Dominio eminente, dominio civil y dominio útil	328
c) Dominio eminente y dominio originario	329
d) Dominio y jurisdicción	331
5. El dominio originario sobre el mar territorial. Condición jurídica de la denominada zona económica exclusiva	331
6. La Convención Constituyente de 1994	332
7. La titularidad del dominio originario de los recursos naturales pertenece, en principio, a las Provincias, y solo excepcionalmente al Estado Nacional	333
8. La condición jurídica de los puertos	334
9. El elemento normativo o legal	335
10. La determinación objetiva de los bienes	336
11. La finalidad a la que están destinados los bienes públicos	338
12. Recapitulación	339
Capítulo II - El régimen jurídico del dominio público	343
1. Introducción	343
2. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público	344
A) Conceptos de afectación y desafectación dominial	344
B) Desafectación de los bienes públicos naturales	345
a) Cese de la condición dominial por ley	345
b) Desafectación de bienes públicos naturales operada por hecho o acto administrativo o por causas físicas sin intervención del Estado	346
C) Desafectación de los bienes públicos artificiales	346
3. El dominio sobre las islas: la solución tras la reforma del Código Civil	347
4. Caracteres: indisponibilidad e imprescriptibilidad. La inembargabilidad de bienes estatales	348
A) Indisponibilidad o inalienabilidad	348
B) Imprescriptibilidad	349
5. Tutela del dominio público	349
A) La autotutela sobre los bienes del dominio público	349
B) Acciones judiciales	350
6. Uso común y uso especial. Naturaleza de los derechos de los usuarios	350

Título Noveno - Los contratos de la Administración Pública	353
Capítulo I - La contratación pública	355
1. Liminar	355
2. La tensión entre los principios <i>lex inter partes</i> y <i>pacta sunt servanda</i> y la soberanía del Poder Legislativo sobre los contratos administrativos. La proyección en el contrato de la potestad reglamentaria	357
3. La "iuspublicación" de los contratos y la inexistencia de un régimen jurídico unitario	359
4. Trascendencia de la figura del contrato administrativo	362
5. Esbozo de las principales críticas y coincidencias que exhibe la polémica	364
6. Utilidad de una teoría general sobre el contrato administrativo	368
7. Hacia una concepción objetiva y finalista de los contratos administrativos	369
8. La categoría del contrato administrativo y su distinción con los contratos civiles	371
A) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato	372
B) La voluntad de las partes y la calificación legislativa	373
C) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto	374
D) Las cláusulas exorbitantes	375
E) Otros criterios: la doctrina nacional	376
F) La función administrativa y la causa fin del contrato	378
G) Continuación: efectos respecto de terceros	379
H) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común	380
9. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa	381
10. Clasificación de los contratos administrativos	382
A) Contratos de atribución y de colaboración	382
B) Según su tipicidad	384
C) Nominados e innominados	384
11. El contrato interadministrativo	385
12. Contratos de la Administración regidos parcialmente por el derecho privado	385
13. Los contratos administrativos por extensión	387
14. Los contratos sobre actos y potestades administrativas	389
15. Consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados	390
A) La interpretación del contrato administrativo	390
B) Un supuesto especial: la procedencia de la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> y la rescisión o resolución del contrato administrativo ante el incumplimiento de la Administración	391
C) El poder modificatorio de la Administración en los contratos administrativos	392
16. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema	394
17. A modo de síntesis	396
Capítulo II - El régimen de contrataciones de la Administración Nacional	399
1. Necesidad de la reforma y reordenamiento del régimen de contrataciones: su fundamento	399
2. Ámbito subjetivo de aplicación	401
3. Ámbito material de aplicación: la presunción de que toda contratación es de índole administrativa. Consecuencias	403
4. Continuación: contratos incluidos y contratos excluidos	
5. El régimen público y el carácter expreso que revisten las prerrogativas en el ordenamiento. Su eventual renunciabilidad o limitación	405
6. Aplicación de las normas que regulan el acto administrativo en la LNPA al contrato administrativo	407

7. La regla de la ejecutoriedad: las excepciones al principio	408
8. Sobre la estabilidad de los contratos y el alcance de las facultades delegadas	408
9. Recapitulación: algunas conclusiones y balance crítico	410

Capítulo III - Los procedimientos de selección del contratista estatal y la adjudicación del contrato

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa	413
A) El principio de concurrencia y de competencia	415
B) Principio de proporcionalidad y de razonabilidad	417
C) Principio de eficiencia	418
D) Principio de publicidad y difusión. Transparencia	418
E) Principio de responsabilidad	419
F) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes	420
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos	421
A) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo	421
B) Distintas clases de procedimientos	423
a) La contratación directa	423
b) La licitación pública	428
c) La licitación privada	430
d) El concurso público	431
e) Concurso privado	432
f) Concurso de proyectos integrales	432
g) Subasta pública	432
h) Venta de acciones en bolsas y mercados	433
i) Suministro o relevamiento de precios	433
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares)	434
A) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad	434
B) El llamado a licitación	437
C) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente	439
a) Mantenimiento de las ofertas: garantía	442
b) Inmodificabilidad de las ofertas: su carácter relativo	442
c) Variantes u ofertas alternativas	443
D) Adjudicación. La oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado	443
a) La preadjudicación	446
4. El fracaso y extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Ofertas inadmisibles o inconvenientes	447
5. Perfeccionamiento del contrato administrativo	448

Capítulo IV - Los efectos del contrato administrativo, sus elementos y el régimen de ejecución contractual

1. La cuestión de los efectos de los contratos administrativos	451
2. Elementos y vicios del contrato administrativo	453
3. Responsabilidad contractual: factores de atribución	455
4. La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de la flexibilidad	457
5. Los poderes de dirección y control	460
6. La prerrogativa de ejecución directa	460
7. La invocación de la excepción non adimpleti contractus por parte del contratista	462
8. El principio general de la buena fe en la ejecución del contrato administrativo y la doctrina del acto propio	464
9. La compensación de los desequilibrios en la ejecución de los contratos administrativos	465
10. Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común	466
11. Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa	469

12. Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato	471
A) La compensación por el ejercicio de la <i>potestas variandi</i>	471
B) El hecho del príncipe (<i>factum principis</i>)	472
C) La teoría de la imprevisión	473
D) La revisión de precios <i>ex lege</i>	476
13. Las sanciones administrativas en el ámbito contractual	478

Capítulo V - Extinción de los contratos administrativos 481

1. Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo	481
2. Diferentes supuestos de extinción contractual	483
3. El cumplimiento del contrato	483
A) Vencimiento del plazo	483
B) El cumplimiento del contrato	485
4. Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil	485
5. Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas <i>ex lege</i> o reglamentarias	486
6. Extinción por razones de interés público: revocación y rescate	486
A) Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	487
B) El rescate	492
7. Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista	495
8. La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución	496
9. Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo	496
A) La declaración de caducidad del contrato administrativo	496
B) La llamada rescisión unilateral	497
10. La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos	499

Capítulo VI - Impugnación administrativa y judicial de los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los contratos de la administración 501

1. El ámbito de los actos administrativos contractuales y su impugnación, el principio de tutela administrativa y judicial efectiva	501
2. La impugnación en sede judicial de los actos relativos a la etapa de selección del contratista: teoría de la incorporación y del acto separable	505
3. La teoría de los actos contractualmente coligados	507
4. La nulidad del acto separable: efectos	508
5. El plazo de caducidad del art. 25, LNPA: su finalidad e interpretación. Objeciones a una interpretación rigurosa que vede el acceso a la jurisdicción	511
A) Finalidad que persiguen los plazos de caducidad	511
B) Necesidad de una interpretación que armonice con el principio de legitimidad y con el derecho a la tutela judicial efectiva	513
C) Objeciones a la constitucionalidad de una interpretación rigurosa sobre los plazos de caducidad	515
6. La acción contencioso-administrativa en el sistema de la LNPA y en la jurisprudencia federal	516
A) La acción impugnatoria	517
B) La cuestión del acto administrativo consentido frente a la presencia de vicios de orden público (nulidad absoluta)	518

C) La defensa de ilegitimidad. Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad	519
7. La acción ordinaria contencioso-administrativa	520
8. El art. 25, LNPA, y los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los actos administrativos	522
A) Alcance del art. 7º in fine, LNPA	522
B) Los actos administrativos dictados en el transcurso de los procesos licitatorios	524
C) Doctrina de la Corte en materia de actos vinculados a la celebración, ejecución y modificación de los contratos administrativos. El contrato administrativo como una operación compleja	525
D) Impugnación judicial de los actos de rescisión o extinción contractual	526
E) La concepción de la Corte en materia de acciones que tienen por objeto pretensiones indemnizatorias derivadas de contratos administrativos. Otros supuestos en que no se aplica el plazo de caducidad	527

Capítulo VII - El desarrollo de infraestructuras públicas: nuevos mecanismos de financiamiento vinculados con la actividad contractual de la administración, en especial la colaboración y/o asociación entre los particulares y el estado

Sección 1ª - Introducción	531
1. Objeto de este capítulo	531
2. La decadencia de los sistemas tradicionales para construir y/o financiar las infraestructuras públicas y la coyuntura económica	532
3. El cambio del papel del Estado	533
4. La insuficiencia del "contrato de obra pública" como herramienta jurídica para el desarrollo de infraestructuras públicas	534
5. Excurso sobre los nuevos mecanismos de financiación y la atipicidad de las figuras contractuales	538

Sección 2ª - La financiación estatal y/o privada de las infraestructuras públicas. Esquemas contractuales	540
1. Sobre los esquemas de participación público-privada	540
A) Contratos "llave en mano"	541
B) <i>Shadow toll</i> ("peaje en la sombra")	542
C) Leasing	543
2. Contratos para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo es sufragado por los usuarios: la concesión de obra pública	544
3. Los contratos de participación público-privada en la ley 27.328	546
A) Objeto y finalidad del contrato de PPP	548
B) Características de los contratos de PPP	550
C) Peculiaridades de su régimen jurídico: las prerrogativas de poder público	550
a) <i>ius variandi</i> o prerrogativa modificatoria	551
b) La suspensión o nulidad del contrato por razones de ilegitimidad	552
c) La extinción unilateral anticipada del contrato por razones de oportunidad	553
d) La aplicación de sanciones y otras prerrogativas	555
D) Una de las dos claves del contrato de PPP: el mantenimiento de la ecuación económico-financiera	556
E) La responsabilidad contractual	558
F) La renuncia, atenuación o aumento de las prerrogativas contractuales de la Administración contratante	558
4. Mecanismos de financiación privada para la construcción de infraestructuras públicas	559
A) Project finance	560
B) Titulización	561

Título Décimo - Los contratos administrativos en particular	563
Capítulo I - El contrato de empleo público	565
1. Problemática jurídica del empleo público en la actualidad	565
2. El enfoque político-constitucional y la finalidad del empleo público	566
3. Relatividad del <i>nomen iuris</i> . Naturaleza jurídica de la relación de empleo público	567
A) La denominación jurídica	567
B) Naturaleza jurídica de la relación de empleo público	568
4. La selección de los agentes públicos	570
5. La garantía constitucional de la estabilidad del empleado público	573
6. La regulación legal del contrato de empleo público	577
A) La jerarquía normativa y el papel de la analogía	577
B) La Ley 25.164	578
C) Las convenciones colectivas de trabajo	580
D) La Ley de Contrato de Trabajo	582
E) Régimen de contrataciones de servicios personales	582
F) Los estatutos especiales	582
Capítulo II - El contrato de obra pública	585
Sección 1ª - Obra pública y contrato de obra pública	585
1. Introducción	585
2. Obra pública y contrato de obra pública	588
A) La definición legal de obra pública	588
a) El opus	589
b) La realización de la obra con fondos del Tesoro Nacional	589
3. Modos de ejecución de la obra pública	590
A) Realización de obras por administración	590
B) Ejecución por contrato de obra pública	590
a) Concepto de contrato de obra pública	591
b) Caracteres del contrato de obra pública	592
c) Su ejecución no es a riesgo y ventura	592
Sección 2ª - Sujeto, objeto y caracteres principales del contrato de obra pública	593
1. Sujeto y objeto del contrato de obra pública. Distinción con el contrato de suministro	593
2. La obra pública por accesoriedad como objeto contractual y la fuerza atractiva del contrato de obra pública	595
Sección 3ª - Los sistemas de contratación de la LOP	596
1. Sistemas de contratación	596
A) Unidad de medida y/o precio unitario. Variantes	596
B) Ajuste alzado. Modalidades	597
C) Coste y costas	597
Sección 4ª - La selección del contratista	599
1. Los procedimientos de selección del contratista estatal: la licitación pública como regla general	599
2. Excepciones a la regla de la licitación pública	600
3. Los pliegos de condiciones de la licitación pública: su naturaleza y modificabilidad	601
4. Etapas de la licitación	602
A) Llamado o convocatoria: su naturaleza jurídica	602
B) La presentación de ofertas: contenido y forma	603

C) Preadjudicación y adjudicación. El criterio de la oferta más conveniente	604
a) La preadjudicación	604
b) La adjudicación	604
c) La oferta más conveniente constituye un concepto jurídico indeterminado	605
d) Mejora de precios	606
e) Adjudicación a una única oferta	606
D) Formalización del contrato	607
5. El carácter personal de la ejecución contractual. Cesión y subcontratación	607
Sección 5ª - Responsabilidad contractual y riesgos	609
1. La distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual	609
A) Modificaciones del proyecto constructivo (potestas variandi) y equivocaciones del presupuesto	612
B) Limitaciones al principio contractual de “riesgo y ventura”	613
a) Acontecimientos que tienen por causa actos de la Administración no previstos en los pliegos y su asimilación a la fuerza mayor en la LOP	615
b) Acontecimientos extraordinarios que impiden al contratista adoptar las medidas necesarias para prevenir sus efectos. Su asimilación a la fuerza mayor	617
c) La redeterminación de precios	617
d) Fuerza mayor no contemplada expresamente: daños provocados por terceros	618
e) Sobre la posibilidad de invocar la teoría de la imprevisión	619
f) Las dificultades materiales imprevistas	620
2. Una causal que acrece el riesgo contractual: la <i>exceptio non adimpleti contractus</i>	621
3. La responsabilidad del contratista	623
Sección 6ª - Ejecución y pago de las obras	624
1. La sujeción a los pliegos en la iniciación y realización del proyecto constructivo	624
2. El deber del contratista de efectuar la correcta interpretación de los planos y su responsabilidad por los defectos que se produzcan hasta la recepción final de las obras	625
3. Las potestades de dirección y control	626
4. Pautas para la ejecución de trabajos	627
A) Principios aplicables y concepto de trabajo adicional	627
B) La compensación debida al contratista por la ejecución de adicionales de obra y otras tareas ejecutadas, cuyo pago no fue autorizado	629
5. Suspensión de las obras. Consecuencias de la suspensión: los gastos improductivos	630
A) Suspensión de las obras ordenada por el comitente	631
B) Suspensión de las obras dispuesta por el contratista	632
6. Recepción de las obras: provisional y definitiva	632
7. El pago de los trabajos	633
A) Condiciones y procedimientos para el pago del precio	633
a) El procedimiento previo	634
b) El certificado de obra	635
c) El fondo de reparos	636
d) Mora en el pago de los certificados	636
e) Liquidación final	637
8. Inembargabilidad	637

Sección 7ª - Extinción del contrato de obra pública	638
1. Consideraciones generales	638
2. Extinción por causa de muerte o quiebra del contratista	639
3. Rescisión del contrato dispuesta por la Administración	639
A) Fraude y grave negligencia	640
B) Otras causales: contravención de las obligaciones y condiciones estipuladas en el contrato, lentitud de las obras e incumplimiento del plazo fijado para la iniciación de las obras	640
C) Cesión o transferencia y/o subcontratación total o parcial	640
D) Causales determinadas: abandono de las obras e interrupción de los trabajos	641
4. Causales de extinción no contempladas en la LOP	641
A) Revocación por razones de interés público	641
B) Revocación por razones de ilegitimidad. Las prácticas corruptas	642
C) Rescisión convencional (distracto)	643
5. Efectos de la rescisión o resolución contractual por culpa del contratista	644
6. Responsabilidad contractual de la Administración: causales de rescisión del contrato de obra pública. Efectos	645
A) Los factores de atribución en la responsabilidad contractual de la Administración contratante	645
B) Las causales específicas de rescisión contractual que prevé la LOP	649
a) Cuando las modificaciones mencionadas en el art. 30 o los errores a que se refiere el art. 37 alteren el valor total de las obras contratadas en un 20% en más o en menos	649
b) Cuando la Administración suspenda por más de tres meses la ejecución de las obras	650
c) Cuando el contratista se vea obligado a suspender las obras por más de tres meses, o a reducir el ritmo previsto en más de un 50% durante el mismo período, como consecuencia de la falta de cumplimiento en término, por parte de la Administración, de la entrega de los elementos o materiales a que se hubiera comprometido	650
d) Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite el cumplimiento de las obligaciones emergentes del contrato	651
e) Cuando la Administración no efectúe la entrega de los terrenos ni realice el replanteo de la obra, dentro del plazo fijado en los pliegos especiales más una tolerancia de treinta días	652
C) Efectos de la rescisión contractual dispuesta por el contratista	653
 Capítulo III - Suministros y concesiones	 655
 Sección 1ª - El contrato de suministro	 655
1. Objeto y caracteres	655
2. Régimen normativo	656
 Sección 2ª - Concesión de servicio público	 656
1. Remisión	656
 Sección 3ª - Concesión de obra pública	 657
1. Concepto	657
2. El marco legal	658
 Sección 4ª - La concesión de uso del dominio público	 658
1. Características de la concesión de uso del dominio público	658
2. Concesión y permiso de uso: la precariedad	660

Título Décimo Primero - El contencioso-administrativo	663
Capítulo I - El proceso contencioso-administrativo	665
1. El nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa	665
2. Consecuencias que se derivan de la adopción del modelo judicialista en el contencioso-administrativo	666
3. Características de las acciones reguladas en el contencioso-administrativo federal	667
4. La duplicidad de las acciones procesales: la distinción entre la vía impugnatoria y la vía reclamatoria o reparatoria	669
5. Presupuestos procesales para la procedencia de la impugnación judicial de actos administrativos (de alcance particular)	671
6. La acción judicial impugnatoria de reglamentos (actos de alcance general): sus presupuestos procesales	674
A) Antecedentes. Problemática que plantea el control de la actividad reglamentaria	674
B) Ámbito de aplicación con respecto a los actos susceptibles de control jurisdiccional	675
a) El acto susceptible de impugnación: la distinción entre reglamento y mero acto de alcance general	675
b) El principio de universalidad del proceso judicial de impugnación de actos de alcance general: consecuencias	677
c) El objeto de la impugnación	678
d) Las partes del proceso: la intervención de terceros	678
e) La capacidad para ser parte y la capacidad procesal	679
C) La impugnación judicial directa	680
a) Requisitos legales para la procedencia de la impugnación	681
b) Aplicación de las disposiciones de la LNPA que regulan los elementos, invalidez y vicios de los actos administrativos	684
c) Continuación. Sobre la invalidez de reglamentos que resultan violatorios de la Constitución, de los tratados internacionales y de las leyes que reglamentan	684
d) El carácter manifiesto del vicio que exhibe el reglamento hace caer su presunción de legitimidad: consecuencias	685
e) Plazo para promover la impugnación directa	685
D) La impugnación judicial indirecta	686
a) Requisitos de admisibilidad	686
b) Plazo para la impugnación judicial	687
E) Eficacia <i>erga omnes</i> de las sentencias anulatorias de reglamentos	687
a) Los efectos "extra partes" de la anulación de reglamentos en el derecho comparado	687
b) Argumentos que se han esgrimido en el derecho argentino para negar la posibilidad del reconocimiento de efectos <i>erga omnes</i> a la sentencia que invalida un reglamento	692
b. 1. El efecto <i>erga omnes</i> y la separación de poderes	693
b.2. El efecto <i>erga omnes</i> y la cláusula del art. 116 de la Constitución Nacional que abre la jurisdicción de los jueces solo para entender en "casos" o "causas"	695
c) Las dificultades sistemáticas y funcionales que plantea el reconocimiento de los efectos <i>erga omnes</i>	696
d) La jurisprudencia de la Corte Suprema sentada en el caso "Monges" que declara el efecto <i>erga omnes</i> de una sentencia que invalida un reglamento	698
7. El plazo de caducidad del art. 25 de la LNPA como presupuesto de admisibilidad de las acciones y recursos contencioso-administrativos: su cuestionamiento constitucional	701
8. El reclamo administrativo previo: procedencia y excepciones	705
A) El principio de congruencia: su carácter relativo	707
B) Órgano ante el que debe promoverse el reclamo administrativo previo y plazo de resolución. El plazo para promover la demanda judicial	708

C) Sobre las excepciones al requisito del reclamo administrativo previo para habilitar la instancia administrativa	708
9. El amparo por mora de la Administración	709
A) Remedios procesales en caso de demora de la Administración en resolver una petición	709
B) Noción	710
C) Un concepto amplio de mora	710
D) Fundamento	711
E) Competencia	711
F) Legitimación	712
a) Legitimación activa	712
b) Legitimación pasiva	712
G) Objeto y trámite	712
H) Alcance de la sentencia	713
I) Apelación del fallo	714
J) Sanciones por desobediencia	715
10. El proceso constitucional de amparo	716
A) Problemática de la legitimación en el proceso administrativo	716
B) Tendencias actuales en materia de legitimación	718
C) Elementos que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria)	721
D) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional	723
E) La tutela de la legalidad y la acción popular	724
11. Aplicación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN)	727

Capítulo II - El principio de la tutela judicial efectiva en el contencioso-administrativo 729

1. La triple faz de la tutela judicial efectiva (mandato vinculante, derecho y garantía). Alcance del principio	732
2. El desarrollo del principio	733
3. Fundamento y expansión de la tutela judicial efectiva en el derecho argentino	736
A) En el orden nacional	736
B) En el orden provincial	738
4. Instituciones y herramientas procesales vinculadas con el principio de la tutela judicial efectiva	740
A) Razonabilidad de la duración de los procesos	740
B) Acciones declarativas de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y actos administrativos: la causal de arbitrariedad	741
C) Medidas precautorias (en general). Tutelas anticipadas y autosatisfactivas	745
D) La ejecución de sentencias	747
5. El requisito del agotamiento de la vía administrativa y del reclamo administrativo previo	751
6. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica	757

Bibliografía 761

Índice analítico 863

Índice Jurisprudencial 877

Corte Suprema de Justicia de la Nación	877
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal	901
Otros tribunales	906
Tribunales provinciales	907

Índice de la obra 909