

JUAN CARLOS CASSAGNE

CURSO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO

13ª edición actualizada y ampliada

TOMO II

INCLUYE  
VERSION eBook

THOMSON REUTERS  
LA LEY

## ÍNDICE GENERAL

### TÍTULO SEXTO

#### PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

##### CAPÍTULO I

##### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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..... 6
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados ..... 7
5. Clasificación de los procedimientos administrativos ..... 8
  - 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..... 10
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias ..... 12

##### CAPÍTULO II

##### PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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 .....	19
7. El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo.....	21
8. La gratuidad del procedimiento administrativo .....	22

### CAPÍTULO III

#### LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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 .....	30
8. La exigencia de actuar con patrocinio letrado .....	31

### CAPÍTULO IV

#### LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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.....	37

6. Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos .....	38
--	----

## CAPÍTULO V

### ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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.....	45
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	49
A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios.....	50
B) Publicación de reglamentos.....	51
9. La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo.....	52
A) Informes y dictámenes producidos por la Administración .....	53
B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales .....	54
C) Prueba testimonial.....	55
D) Prueba confesional y documental .....	56
E) Prueba pericial.....	57
10. Oportunidad de la apertura a prueba .....	57
11. El derecho de alegar sobre la prueba producida .....	58
12. Terminación del procedimiento administrativo.....	58
A) La resolución del procedimiento.....	59
B) Caducidad de las actuaciones .....	59
C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia .....	61

## CAPÍTULO VI

### EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN PARTICULAR (RECURSOS, RECLAMACIONES Y DENUNCIAS)

Sección 1ª. Los recursos administrativos .....	63
--	----

1. Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia.....	63
2. Naturaleza jurídica del recurso administrativo .....	65
3. Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional.....	65
4. Legitimación para promover recursos administrativos .....	66
5. Actos impugnables mediante recursos administrativos .....	67
6. Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos.....	68
7. Fundamentación de los recursos administrativos.....	68
8. Efectos de los recursos administrativos.....	69
9. Apertura a prueba .....	70
10. La decisión sobre el recurso promovido .....	70
Sección 2ª. El recurso de reconsideración .....	71
1. Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales.....	71
2. Actos contra los cuales procede.....	71
3. Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo .....	72
4. Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración .....	72
5. Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio .....	73
6. Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa.....	73
Sección 3ª. El recurso jerárquico .....	74
1. Concepto y fundamento del recurso jerárquico .....	74
2. Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo.....	75
3. Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición.....	76
4. Continuación. Requisitos de carácter subjetivo .....	77
5. Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico.....	77
6. Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio.....	78
Sección 4ª. Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal	79
1. Introducción.....	79
A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión.....	79

B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables..	80
2. Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión .....	81
Sección 5ª. El recurso de revisión .....	82
1. Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa.....	82
2. Carácter y fundamento del recurso de revisión.....	83
3. Su regulación por ley o reglamento .....	83
4. Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican .....	84
5. Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve.....	84
Sección 6ª. Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad) .....	85
1. La queja. Concepto y naturaleza jurídica .....	85
2. Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja .....	85
3. La aclaratoria ¿es un recurso administrativo?.....	86
4. Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación.....	86
5. Rectificación de errores materiales .....	87
6. La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia .....	88

## TÍTULO SÉPTIMO

### LA ACTIVIDAD REGULADORA

#### CAPÍTULO I

#### LA REGULACIÓN ECONÓMICA

1. Liminar sobre la regulación económica .....	93
2. Sobre las modificaciones a introducir en las prácticas y en el régimen regulatorio .....	97
A) Importancia de las prácticas regulatorias.....	98
B) Hacia el perfeccionamiento de las normas y principios que rigen la regulación económica. Un régimen jurídico común para todas las regulaciones.....	99
3. La duplicidad de los controles. La necesidad de reafirmar la especialidad y exclusividad del control de los entes reguladores.....	101

## CAPÍTULO II

**LAS PRESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS  
PARTICULARES, REGIDAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

Sección 1ª. El servicio público .....	103
1. Aparición de la técnica del servicio público. La <i>publicatio</i> y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica .....	103
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público.....	106
3. Servicio público y monopolio .....	108
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público .....	109
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales .....	112
6. El acto de creación del servicio público .....	114
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público.....	115
8. El poder reglamentario en los servicios públicos.....	116
9. Modificación y supresión de los servicios públicos .....	116
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos .....	117
A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales .....	117
B) La regularidad del servicio público .....	121
C) El principio de la igualdad.....	121
D) La obligatoriedad.....	122
Sección 2ª. La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas que vinculan a los usuarios .....	122
1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión.....	122
2. Sistemas de gestión de los servicios públicos.....	123
A) Gestión directa .....	123
B) Gestión indirecta .....	124
3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio .....	124
4. La admisión de los particulares al servicio público .....	125
5. Retribución de los servicios públicos .....	125
6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto .....	126
7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas....	127

A) Principio de proporcionalidad .....	127
B) La irretroactividad de las tarifas .....	129

### CAPÍTULO III

#### LA ACTIVIDAD REGULADORA Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS

1. Introducción.....	131
2. Origen y evolución del concepto de policía .....	133
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables .....	135
4. La distinción entre el llamado “poder de policía” y la policía administrativa .....	136
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin .....	137
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos.....	140
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos.....	140
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados .....	141
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones.....	142
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en el interés público: restricciones y servidumbres .....	142
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso .....	143
A) Diferentes clases de autorizaciones .....	144
B) Autorizaciones regladas o discrecionales.....	145
C) Otras especies de autorizaciones.....	146
a) Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento .....	146
b) Autorizaciones simples y autorizaciones operativas .....	146
c) Autorizaciones personales o reales .....	147
9. Concesión y licencia .....	147
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales.....	148
11. Imposición de deberes en sentido estricto .....	149
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares .....	151

13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión .....	152
14. La técnica de los actos favorables: el fomento .....	152
15. Los medios de fomento .....	155
16. El fomento de las industrias .....	156
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial.....	157
A) La relación jurídico administrativa .....	157
B) Estructura de la relación jurídica de fomento.....	158
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial .....	159
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios.....	160
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado .....	161
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional .....	161
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes.....	163
C) Los poderes atribuidos a las provincias .....	164
20. El dinamismo del derecho público y su proyección a las concepciones sobre la actividad administrativa.....	166
21. El Estado regulador y garante .....	168
22. La separación de poderes y su subsistencia como principio fundamental en los sistemas constitucionales modernos.....	171
23. El estado de necesidad y las situaciones de emergencia.....	174
24. La regulación de la emergencia sanitaria: el dictado del decreto de necesidad y urgencia y su legitimidad constitucional .....	176
A) Leyes de emergencia y reglamentos de necesidad y urgencia .....	177
B) Límites materiales de los decretos de necesidad y urgencia.....	178
C) Requisitos formales .....	180
25. El futuro de la contratación pública .....	182

#### CAPÍTULO IV

##### **LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS REGULATORIAS EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

1. La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica ...	187
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos .....	190
A) Primera etapa .....	190

---

B) Segunda etapa.....	190
C) Tercera etapa.....	191
D) Cuarta etapa .....	193
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia .....	193
4. El servicio público como categoría constitucional .....	195
5. Evolución de la concepción tradicional .....	196
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público .....	197
A) Concesión y licencia .....	197
B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos .....	199
7. <i>Quid</i> de la regulación económica .....	202
8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control.....	204
9. Los marcos regulatorios .....	206
10. Su contenido básico.....	207
11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas .....	208
12. La concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés .....	211
13. La naturaleza jurídica de las tarifas .....	212
14. El principio del equilibrio económico financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria .....	215
A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el derecho civil .....	216
B) La compensación de los desequilibrios tarifarios .....	218
15. Técnicas y principios de interpretación de los marcos regulatorios y actos de aplicación .....	219
A) La interpretación integrativa de los fines u objetivos fijados en los marcos regulatorios y la protección de los usuarios .....	220
B) Flexibilidad de la interpretación en el ámbito de la regulación económica y contratos de concesión o licencia .....	220
C) El carácter restrictivo de las actuaciones públicas que limitan las libertades económicas .....	221
16. La responsabilidad de las concesionarias y licenciatarias frente a los usuarios por daños ocasionados por interrupciones del servicio.....	223

17. El servicio universal. La transición hacia un régimen más abierto y competitivo. Tarifa social .....	225
18. Las sanciones previstas en los marcos regulatorios: tipos de sanciones y principios aplicables. Naturaleza del acto administrativo sancionatorio .....	227
19. Régimen de los bienes. Reversión. Prohibición de rescate.....	228
20. Inconvenientes que plantea la institución de tribunales administrativos para entender en los conflictos relativos a servicios públicos, y ventajas del sistema judicialista puro.....	230

## 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 .....	236
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 .....	239
6. Prórroga de la declaración de emergencia. Postergación de la renegociación .....	243
7. El sistema de la ley 25.561 .....	245
8. La prohibición de suspender el cumplimiento de las obligaciones.....	245

## CAPÍTULO VI

### LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Diferentes sanciones que aplica la Administración: las sanciones penales administrativas y su trascendencia .....	247
2. La distinción entre delitos y contravenciones o faltas: vigencia y ocaso del llamado derecho penal administrativo .....	249
3. El fenómeno de la despenalización .....	250
4. La falta o contravención como figura típica del derecho penal administrativo.....	251
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas .....	253

6. Principios del derecho penal aplicables en materia sancionatoria .....	256
A) El principio de legalidad rige en las sanciones penales-administrativas .....	256
B) La regla de tipicidad .....	256
C) La culpabilidad en las contravenciones.....	257
D) Otros principios y supuestos especiales del derecho penal sancionatorio.....	260
a) La interdicción de la analogía .....	260
b) La irretroactividad en materia penal y la aplicación de la ley más benigna .....	260
c) La presunción de inocencia y sus proyecciones.....	261
d) El exceso de punición .....	262
e) El principio <i>non bis in idem</i> .....	262
f) La prescripción de las acciones y los ilícitos penales administrativos.....	263
7. El procedimiento sancionatorio.....	264
8. Distintas clases de sanciones penales-administrativas .....	265
A) La pena de multa.....	265
B) La prisión y el arresto .....	266
C) La inhabilitación .....	266
9. Extinción de las sanciones penales que impone la Administración.....	267

## CAPÍTULO VII

### LAS POTESTADES ABLATORIAS Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS DERECHOS REALES DE LOS PARTICULARES

Sección 1ª. La expropiación por causa de utilidad pública .....	269
1. Introducción: potestades ablatorias, limitaciones y delimitaciones de derechos.....	269
2. Sobre los antecedentes de la expropiación .....	270
3. El fundamento del poder de expropiar .....	271
4. Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa .....	273
5. Sujetos de la relación expropiatoria.....	275
A) Sujeto activo.....	275
B) Sujeto pasivo .....	277
6. El objeto expropiable .....	277
7. La indemnización expropiatoria como institución de derecho público	280

A) El juego de los principios y requisitos constitucionales .....	281
B) Extensión y medida de la indemnización: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la Ley de Expropiación.....	282
C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación .....	285
D) El pago en dinero efectivo .....	286
E) Depreciación monetaria e intereses .....	286
F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha.....	287
8. Procedimiento extrajudicial.....	288
9. Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción...	288
10. Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida .....	289
11. La expropiación irregular o inversa.....	291
12. El derecho de retrocesión y su regulación procesal .....	292
A) Naturaleza jurídica de la retrocesión .....	293
B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal.....	294
a) Intimación o reclamación administrativa previa.....	294
b) Denegatoria expresa o tácita.....	295
c) Perfeccionamiento de la expropiación .....	295
d) Legitimación activa.....	296
e) Plazo .....	296
C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión.....	296
a) Expropiación sin habersele asignado al bien destino alguno	297
b) Cambio de destino.....	297
D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización .....	297
Sección 2ª. La ocupación temporánea .....	299
1. Razones para una regulación diferenciada de la expropiación.....	299
2. Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres)..	299
3. Concepto legal. La ocupación temporánea normal.....	300
4. La ocupación temporánea anormal: requisitos .....	300
5. Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones .....	301
Sección 3ª. Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablativas.....	301

1. La figura de la requisición .....	301
2. Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación .....	302

## TÍTULO OCTAVO

### LOS BIENES PÚBLICOS

#### CAPÍTULO I

#### EL DOMINIO PÚBLICO

1. Excurso sobre las concepciones del dominio público.....	307
2. Aspectos de la noción de dominio público y el uso lingüístico.....	313
3. La cuestión de la titularidad del dominio público (elemento subjetivo) .....	314
4. El dominio originario de los recursos naturales .....	316
A) Trascendencia e implicancia de la categoría.....	316
B) Antecedentes del art. 124 de la Constitución Nacional .....	317
C) El ordenamiento constitucional sobre el dominio originario y otras figuras afines, paralelas y opuestas. Los conceptos básicos.....	318
a) El dominio minero .....	318
b) Dominio eminente, dominio civil y dominio útil.....	319
c) Dominio eminente y dominio originario.....	320
d) Dominio y jurisdicción .....	321
5. El dominio originario sobre el mar territorial. Condición jurídica de la denominada zona económica exclusiva .....	322
6. La Convención Constituyente de 1994.....	323
7. La titularidad del dominio originario de los recursos naturales pertenece, en principio, a las provincias y, solo excepcionalmente, al Estado nacional.....	323
8. La condición jurídica de los puertos .....	324
9. El elemento normativo o legal .....	325
10. La determinación objetiva de los bienes .....	326
11. La finalidad a la que están destinados los bienes públicos .....	327
12. Recapitulación .....	329

## CAPÍTULO II

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

1. Introducción.....	333
2. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público.....	334
A) Conceptos de afectación y desafectación dominial.....	334
B) Desafectación de los bienes públicos naturales.....	335
a) Cese de la condición dominial por ley .....	335
b) Desafectación de bienes públicos naturales operada por hecho o acto administrativo o por causas físicas sin intervención del Estado.....	336
C) Desafectación de los bienes públicos artificiales.....	336
3. El dominio sobre las islas: la solución tras la reforma del Código Civil.....	337
4. Caracteres: indisponibilidad e imprescriptibilidad. La inembargabili- dad de bienes estatales .....	338
A) Indisponibilidad o inalienabilidad .....	338
B) Imprescriptibilidad .....	338
5. Tutela del dominio público.....	339
A) La autotutela sobre los bienes del dominio público .....	339
B) Acciones judiciales.....	339
6. Uso común y uso especial. Naturaleza de los derechos de los usuarios	340

## TITULO NOVENO

## LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## CAPÍTULO I

## LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. Liminar .....	345
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 administrati- vos. La proyección en el contrato de la potestad reglamentaria.....	347
3. La “iuspublificación” de los contratos y la inexistencia de un régimen jurídico unitario .....	349
4. Trascendencia de la figura del contrato administrativo.....	351
5. Esbozo de las principales críticas y coincidencias que exhibe la polémica...	353

---

6. Utilidad de una teoría general sobre el contrato administrativo.....	357
7. Hacia una concepción objetiva y finalista de los contratos administrativos .....	358
8. La categoría del contrato administrativo y su distinción con los contratos civiles.....	360
A) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato .....	361
B) La voluntad de las partes y la calificación legislativa.....	361
C) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto.....	362
D) Las cláusulas exorbitantes.....	363
E) Otros criterios: la doctrina nacional .....	364
F) La función administrativa y la causa fin del contrato .....	366
G) Continuación: efectos respecto de terceros .....	367
H) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común .....	367
9. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa .....	369
10. Clasificación de los contratos administrativos .....	370
A) Contratos de atribución y de colaboración.....	370
B) Según su tipicidad.....	371
C) Nominados e innominados.....	372
11. El contrato interadministrativo .....	372
12. Contratos de la Administración regidos parcialmente por el derecho privado .....	373
13. Los contratos administrativos por extensión .....	374
14. Los contratos sobre actos y potestades administrativas .....	376
15. Consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados .....	376
A) La interpretación del contrato administrativo .....	377
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 .....	378
C) El poder modificatorio de la Administración en los contratos administrativos .....	379
16. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema	380
17. A modo de síntesis .....	383

## CAPÍTULO II

**EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL**

1. Necesidad de reforma y reordenamiento del régimen de contrataciones: su fundamento .....	385
2. Ámbito subjetivo de aplicación .....	387
3. Ámbito material de aplicación: la presunción de que toda contratación es de índole administrativa. Consecuencias.....	387
4. Continuación: contratos incluidos y contratos excluidos.....	389
5. El régimen público y el carácter expreso que revisten las prerrogativas en el ordenamiento. Su eventual renunciabilidad o limitación .....	391
6. Aplicación de las normas que regulan el acto administrativo en la LNPA al contrato administrativo .....	392
7. La regla de la ejecutoriedad: las excepciones al principio .....	393
8. Sobre la estabilidad de los contratos y el alcance de las facultades delegadas .....	394
9. Recapitulación: algunas conclusiones y balance crítico.....	395

## CAPÍTULO III

**LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA ESTATAL Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO**

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa .....	399
A) El principio de concurrencia y de competencia .....	401
B) Principio de proporcionalidad y de razonabilidad.....	403
C) Principio de eficiencia.....	404
D) Principio de publicidad y difusión. Transparencia .....	404
E) Principio de responsabilidad .....	405
F) Igualdad de tratamiento para interesados y oferentes.....	406
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos .....	406
A) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo.....	406
B) Distintas clases de procedimientos .....	408
a) La contratación directa .....	408
b) La licitación pública .....	413
c) La licitación privada .....	414

d) El concurso público .....	415
e) Concurso privado .....	416
f) Concurso de proyectos integrales .....	416
g) Subasta pública .....	417
h) Venta de acciones en bolsas y mercados.....	417
i) Suministro o relevamiento de precios.....	417
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares) .....	418
A) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad .....	418
B) El llamado a licitación .....	421
C) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente.....	422
a) Mantenimiento de las ofertas: garantía .....	425
b) Inmodificabilidad de las ofertas: su carácter relativo.....	425
c) Variantes u ofertas alternativas .....	426
D) Adjudicación. La oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado.....	426
a) La preadjudicación .....	429
4. El fracaso y la extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Ofertas inadmisibles o inconvenientes.....	430
5. Perfeccionamiento del contrato administrativo.....	431

## 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.....	433
2. Elementos y vicios del contrato administrativo.....	434
3. Responsabilidad contractual: factores de atribución.....	436
4. La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de la flexibilidad.....	438
5. Los poderes de dirección y control .....	441
6. La prerrogativa de ejecución directa.....	442
7. La invocación de la excepción <i>non adimpleti contractus</i> por parte del contratista .....	443
8. El principio general de la buena fe en la ejecución del contrato administrativo y la doctrina del acto propio .....	445

9. La compensación de los desequilibrios en la ejecución de los contratos administrativos .....	446
10. Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato administrativo: su fundamento común.....	447
11. Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa.....	449
12. Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato .....	451
A) La compensación por el ejercicio de la <i>potestas variandi</i> .....	451
B) El hecho del príncipe ( <i>factum principis</i> ).....	452
C) La teoría de la imprevisión .....	453
D) La revisión de precios <i>ex lege</i> .....	456
13. Las sanciones administrativas en el ámbito contractual.....	457

## CAPÍTULO V

### EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

1. Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo .....	461
2. Diferentes supuestos de extinción contractual .....	463
3. El cumplimiento del contrato .....	463
A) Vencimiento del plazo .....	463
B) El cumplimiento del contrato.....	465
4. Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil.....	465
5. Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas <i>ex lege</i> o reglamentarias.....	466
6. Extinción por razones de interés público: revocación y rescate.....	466
A) Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia ..	467
B) El rescate .....	471
7. Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista .....	473
8. La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución.....	474
9. Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo .....	475
A) La declaración de caducidad del contrato administrativo .....	475
B) La llamada rescisión unilateral .....	476

10. La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos ..... 477

## CAPÍTULO VI

### **IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS ACTOS RELATIVOS A LA CELEBRACIÓN, EJECUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

1. El ámbito de los actos administrativos contractuales y su impugnación. El principio de tutela administrativa y judicial efectiva ..... 479
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..... 483
3. La teoría de los actos contractualmente coligados ..... 484
4. La nulidad del acto separable: efectos ..... 486
5. El plazo de caducidad del art. 25, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos: su finalidad e interpretación. Objeciones a una interpretación rigurosa que vede el acceso a la jurisdicción ..... 488
- A) Finalidad que persiguen los plazos de caducidad ..... 488
- B) Necesidad de una interpretación que armonice con el principio de legitimidad y con el derecho a la tutela judicial efectiva ..... 490
- C) Objeciones a la constitucionalidad de una interpretación rigurosa sobre los plazos de caducidad ..... 492
6. La acción contencioso administrativa en el sistema de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y en la jurisprudencia federal .. 493
- A) La acción impugnatoria..... 494
- B) La cuestión del acto administrativo consentido frente a la presencia de vicios de orden público (nulidad absoluta)..... 495
- C) La defensa de ilegitimidad. Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad ..... 495
7. La acción ordinaria contencioso administrativa ..... 496
8. El art. 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los actos administrativos ..... 498
- A) Alcance del art. 7° in fine de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos ..... 498
- B) Los actos administrativos dictados en el transcurso de los procesos licitatorios..... 500
- 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..... 500

D) Impugnación judicial de los actos de rescisión o extinción contractual.....	502
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.....	503

## 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.....	507
1. Objeto de este capítulo.....	507
2. La decadencia de los sistemas tradicionales para construir y/o financiar las infraestructuras públicas y la coyuntura económica .....	508
3. El cambio del papel del Estado.....	509
4. La insuficiencia del “contrato de obra pública” como herramienta jurídica para el desarrollo de infraestructuras públicas.....	510
5. Consideraciones sobre los nuevos mecanismos de financiación y la atipicidad de las figuras contractuales .....	514
Sección 2ª. El régimen de iniciativa privada.....	515
1. Ámbito de aplicación, finalidades y normas generales .....	515
2. Las principales cuestiones que suscita el régimen del dec. 966/2005...	517
A) Facultades del Poder Ejecutivo en cuanto al encuadramiento de una propuesta como iniciativa privada .....	517
B) Requisitos de la propuesta. Posibilidad de ampliación .....	517
C) Garantía.....	519
D) Procedimiento para la evaluación y aprobación de la propuesta ..	519
E) Procedimiento posterior a la declaración de interés público. Los mecanismos de selección del contratista .....	520
F) Derechos del iniciador ante el rechazo de su propuesta.....	522
G) Ventaja del iniciador en el proceso de selección.....	523
H) Derechos de autor.....	523
I) Aplicación del régimen de “compre nacional” .....	523
J) Procedimiento en caso de controversias.....	524

Sección 3ª. La financiación estatal y/o privada de las infraestructuras públicas. Esquemas contractuales.....	524
1. Contratos de colaboración para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo asume el Estado con recursos del tesoro público, pero cuyo financiamiento está a cargo de particulares .....	524
A) Contratos “llave en mano” .....	526
B) <i>Shadow toll</i> (“peaje en la sombra”) .....	526
C) <i>Leasing</i> .....	527
2. Contratos para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo es sufragado por los usuarios .....	528
3. La asociación público privada como medio de financiamiento y desarrollo de obras y servicios .....	530
4. Mecanismos de financiación privada para la construcción de infraestructuras públicas.....	533
A) <i>Project finance</i> .....	534
B) Titulización.....	535
5. Garantías para la financiación privada de la construcción de infraestructuras públicas.....	536
A) Fideicomisos públicos. El fondo fiduciario de desarrollo de infraestructuras .....	536
B) Cesión en garantía .....	538

## TÍTULO DÉCIMO

### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR

#### CAPÍTULO I

##### EL CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO

1. Problemática jurídica del empleo público en la actualidad .....	541
2. El enfoque político constitucional y la finalidad del empleo público...	542
3. Relatividad del <i>nomen iuris</i> . Naturaleza jurídica de la relación de empleo público.....	543
A) La denominación jurídica .....	543
B) Naturaleza jurídica de la relación de empleo público.....	544
4. La selección de los agentes públicos .....	545
5. La garantía constitucional de la estabilidad del empleado público.....	548
6. La regulación legal del contrato de empleo público .....	551

A) La jerarquía normativa y el papel de la analogía .....	551
B) La ley 25.164.....	552
C) Las convenciones colectivas de trabajo.....	554
D) La Ley de Contrato de Trabajo .....	556
E) Régimen de contrataciones de servicios personales .....	556
F) Los estatutos especiales.....	557

## CAPÍTULO II

### EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Sección 1ª. Obra pública y contrato de obra pública .....	559
1. Introducción.....	559
2. Obra pública y contrato de obra pública.....	561
A) La definición legal de obra pública .....	562
a) El opus .....	562
b) La realización de la obra con fondos del Tesoro nacional ....	563
3. Modos de ejecución de la obra pública.....	564
A) Realización de obras por administración.....	564
B) Ejecución por contrato de obra pública .....	564
a) Concepto de contrato de obra pública .....	565
b) Caracteres del contrato de obra pública.....	565
c) Su ejecución no es a riesgo y ventura.....	566
Sección 2ª. Sujeto, objeto y caracteres principales del contrato de obra pública .....	567
1. Sujeto y objeto del contrato de obra pública. Distinción con el contrato de suministro.....	567
2. La obra pública por accesoriedad como objeto contractual y la fuerza atractiva del contrato de obra pública.....	568
Sección 3ª. Los sistemas de contratación de la Ley de Obras Públicas ....	569
1. Sistemas de contratación .....	569
A) Unidad de medida y/o precio unitario. Variantes .....	569
B) Ajuste alzado. Modalidades.....	570
C) Coste y costas.....	571
Sección 4ª. La selección del contratista.....	572
1. Los procedimientos de selección del contratista estatal: la licitación pública como regla general.....	572

2. Excepciones a la regla de la licitación pública .....	573
3. Los pliegos de condiciones de la licitación pública: su naturaleza y modificabilidad .....	574
4. Etapas de la licitación.....	575
A) Llamado o convocatoria: su naturaleza jurídica .....	575
B) La presentación de ofertas: contenido y forma.....	575
C) Preadjudicación y adjudicación. El criterio de la oferta más conveniente .....	576
a) La preadjudicación .....	576
b) La adjudicación .....	576
c) La oferta más conveniente constituye un concepto jurídico indeterminado .....	577
d) Mejora de precios .....	578
e) Adjudicación a una única oferta.....	578
D) Formalización del contrato .....	578
5. El carácter personal de la ejecución contractual. Cesión y subcontratación.....	579
Sección 5ª. Responsabilidad contractual y riesgos .....	581
1. La distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual ....	581
A) Modificaciones del proyecto constructivo ( <i>potestas variandi</i> ) y equivocaciones del presupuesto.....	583
B) Limitaciones al principio contractual de “riesgo y ventura” .....	584
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 .....	586
b) Acontecimientos extraordinarios que impiden al contratista adoptar las medidas necesarias para prevenir sus efectos. Su asimilación a la fuerza mayor.....	587
c) La redeterminación de precios.....	588
d) Fuerza mayor no contemplada expresamente: daños provocados por terceros.....	589
e) Sobre la posibilidad de invocar la teoría de la imprevisión ...	589
f) Las dificultades materiales imprevistas.....	590
2. Una causal que acrece el riesgo contractual: la <i>exceptio non adimpleti contractus</i> .....	591
3. La responsabilidad del contratista .....	593
Sección 6ª. Ejecución y pago de las obras .....	594
1. La sujeción a los pliegos en la iniciación y realización del proyecto constructivo .....	594

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 .....	595
3. Las potestades de dirección y control .....	596
4. Pautas para la ejecución de trabajos .....	596
A) Principios aplicables y concepto de trabajo adicional .....	596
B) La compensación debida al contratista por la ejecución de adicionales de obra y otras tareas ejecutadas, cuyo pago no fue autorizado .....	599
5. Suspensión de las obras. Consecuencias de la suspensión: los gastos improductivos .....	600
A) Suspensión de las obras ordenada por el comitente .....	600
B) Suspensión de las obras dispuesta por el contratista .....	601
6. Recepción de las obras: provisional y definitiva.....	602
7. El pago de los trabajos .....	602
A) Condiciones y procedimientos para el pago del precio .....	603
a) El procedimiento previo .....	603
b) El certificado de obra .....	604
c) El fondo de reparos.....	604
d) Mora en el pago de los certificados .....	605
e) Liquidación final .....	605
8. Inembargabilidad .....	606
Sección 7ª. Extinción del contrato de obra pública.....	606
1. Consideraciones generales .....	606
2. Extinción por causa de muerte o quiebra del contratista .....	608
3. Rescisión del contrato dispuesta por la Administración.....	608
A) Fraude y grave negligencia .....	608
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 .....	608
C) Cesión o transferencia y/o subcontratación total o parcial .....	609
D) Causales determinadas: abandono de las obras e interrupción de los trabajos .....	609
4. Causales de extinción no contempladas en la Ley de Obras Públicas..	609
A) Revocación por razones de interés público .....	610
B) Revocación por razones de ilegitimidad. Las prácticas corruptas..	610
C) Rescisión convencional ( <i>distracto</i> ).....	611

5. Efectos de la rescisión o resolución contractual por culpa del contratista .....	612
6. Responsabilidad contractual de la Administración: causales de rescisión del contrato de obra pública. Efectos.....	613
A) Los factores de atribución en la responsabilidad contractual de la Administración contratante .....	613
B) Las causales específicas de rescisión contractual que prevé la Ley de Obras Públicas .....	616
C) Efectos de la rescisión contractual dispuesta por el contratista .....	620

### CAPÍTULO III

#### SUMINISTROS Y CONCESIONES

Sección 1ª. El contrato de suministro .....	623
1. Objeto y caracteres.....	623
2. Régimen normativo.....	624
Sección 2ª. Concesión de servicio público.....	624
1. Remisión .....	624
Sección 3ª. Concesión de obra pública .....	625
1. Concepto.....	625
2. El marco legal .....	625
Sección 4ª. La concesión de uso del dominio público .....	626
1. Características de la concesión de uso del dominio público .....	626
2. Concesión y permiso de uso: la precariedad .....	628

### TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

#### EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

##### CAPÍTULO I

#### EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. El nacimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.....	631
2. Consecuencias que se derivan de la adopción del modelo judicialista en el contencioso administrativo .....	632

3. Características de las acciones reguladas en el contencioso administrativo federal.....	633
4. La duplicidad de las acciones procesales: la distinción entre la vía impugnatoria y la vía reclamatoria o reparatoria .....	635
5. Presupuestos procesales para la procedencia de la impugnación judicial de actos administrativos (de alcance particular).....	636
6. La acción judicial impugnatoria de reglamentos (actos de alcance general): sus presupuestos procesales .....	639
A) Antecedentes. Problemática que plantea el control de la actividad reglamentaria .....	639
B) Ámbito de aplicación con respecto a los actos susceptibles de control jurisdiccional.....	640
a) El acto susceptible de impugnación: la distinción entre reglamento y mero acto de alcance general .....	640
b) El principio de universalidad del proceso judicial de impugnación de actos de alcance general: consecuencias .....	642
c) El objeto de la impugnación .....	642
d) Las partes del proceso: la intervención de terceros.....	643
e) La capacidad para ser parte y la capacidad procesal.....	644
C) La impugnación judicial directa .....	644
a) Requisitos legales para la procedencia de la impugnación....	645
b) Aplicación de las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos que regulan los elementos, la invalidez y los vicios de los actos administrativos.....	648
c) Continuación. Sobre la invalidez de reglamentos que resultan violatorios de la Constitución, de los tratados internacionales y de las leyes que reglamentan.....	648
d) El carácter manifiesto del vicio que exhibe el reglamento hace caer su presunción de legitimidad: consecuencias .....	648
e) Plazo para promover la impugnación directa .....	649
D) La impugnación judicial indirecta .....	649
a) Requisitos de admisibilidad .....	650
b) Plazo para la impugnación judicial .....	651
E) Eficacia <i>erga omnes</i> de las sentencias anulatorias de reglamentos...	651
a) Los efectos “extra partes” de la anulación de reglamentos en el derecho comparado .....	651
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.....	655

---

c) Las dificultades sistemáticas y funcionales que plantea el reconocimiento de los efectos <i>erga omnes</i> .....	659
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 .....	661
7. El plazo de caducidad del art. 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos como presupuesto de admisibilidad de las acciones y recursos contencioso administrativos: su cuestionamiento constitucional.....	664
8. El reclamo administrativo previo: procedencia y excepciones.....	667
A) El principio de congruencia: su carácter relativo .....	668
B) Órgano ante el que debe promoverse el reclamo administrativo previo y plazo de resolución. El plazo para promover la demanda judicial.....	669
C) Sobre las excepciones al requisito del reclamo administrativo previo para habilitar la instancia administrativa .....	670
9. El amparo por mora de la Administración .....	671
A) Remedios procesales en caso de demora de la Administración en resolver una petición.....	671
B) Noción .....	671
C) Un concepto amplio de mora .....	671
D) Fundamento.....	672
E) Competencia.....	672
F) Legitimación .....	673
a) Legitimación activa.....	673
b) Legitimación pasiva .....	673
G) Objeto y trámite.....	673
H) Alcance de la sentencia .....	674
I) Apelación del fallo.....	675
J) Sanciones por desobediencia.....	676
10. El proceso constitucional de amparo .....	676
A) Problemática de la legitimación en el proceso administrativo .....	677
B) Tendencias actuales en materia de legitimación.....	679
C) Elementos que configuran la legitimación procesal activa (ordinaria y anómala o extraordinaria) .....	681
D) Los derechos de incidencia colectiva y el amparo constitucional....	683
E) La tutela de la legalidad y la acción popular .....	684
11. Aplicación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación .....	686

## CAPÍTULO II

**EL PRINCIPIO DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

1. La triple faz de la tutela judicial efectiva (mandato vinculante, derecho y garantía). Alcance del principio.....	692
2. El desarrollo del principio .....	692
3. Fundamento y expansión de la tutela judicial efectiva en el derecho argentino.....	695
A) En el orden nacional.....	695
B) En el orden provincial.....	697
4. Instituciones y herramientas procesales vinculadas con el principio de la tutela judicial efectiva.....	699
A) Razonabilidad de la duración de los procesos .....	699
B) Acciones declarativas de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y actos administrativos: la causal de arbitrariedad .....	700
C) Medidas precautorias (en general). Tutelas anticipadas y autosatisfactivas.....	704
D) La ejecución de sentencias.....	706
5. El requisito del agotamiento de la vía administrativa y del reclamo administrativo previo .....	709
6. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica .....	715

**BIBLIOGRAFÍA**

.....	719
-------	-----