

Índice general

- Tomo II -

Contenido.....	5
Abreviaturas	9

TÍTULO SEXTO

PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO I

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	13
1. El procedimiento administrativo como instrumento de control y garantía del administrado. Control de legitimidad y de mérito, oportunidad o conveniencia.....	15
2. Proceso y procedimiento. El procedimiento como cauce formal de la función administrativa	16
3. Notas que caracterizan las diferencias existentes entre proceso jurisdiccional y procedimiento administrativo.....	18
4. Naturaleza del procedimiento administrativo e individualidad de los actos que lo componen. Los actos coligados.....	19
5. Clasificación de los procedimientos administrativos	20
A) Procedimiento general y procedimientos especiales.....	20
B) Otras clasificaciones. Procedimientos declarativos, ejecutivos y de simple gestión o internos	22
6. Regulación positiva del procedimiento administrativo. Ámbito de aplicación	22
7. El procedimiento declarativo de impugnación. Recursos, reclamaciones y denuncias	24

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	27
1. Función y naturaleza de las normas que establecen los principios fundamentales del procedimiento administrativo.....	29
2. El principio de legitimidad. Remisión	30
3. El principio de verdad material	30
4. El principio de oficialidad.....	31

5.	El informalismo del procedimiento administrativo. Remisión.....	32
6.	El debido proceso adjetivo.....	33
7.	El principio de la eficacia y sus complementos en el procedimiento administrativo.....	35
8.	La gratuidad del procedimiento administrativo	36

CAPÍTULO III

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 39

1.	Quiénes pueden ser "parte" en el procedimiento administrativo. Capacidad y legitimación.....	41
2.	Algunos supuestos de sujetos con capacidad para ser parte en el procedimiento administrativo.....	42
	A) Los menores adultos o adolescentes.....	42
	B) Incapaces absolutos y personas con capacidad restringida.....	42
3.	La situación de las personas públicas estatales en el procedimiento administrativo.....	43
4.	Continuación. Los órganos sin personalidad jurídica	43
5.	Intervención de "terceros" en el procedimiento administrativo.....	44
6.	Representación de las partes	45
7.	Cómo cesa la representación	46
8.	La exigencia de actuar con patrocinio letrado	46

CAPÍTULO IV

LOS PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 49

1.	Ambivalencia de significados y finalidad de los plazos en el procedimiento administrativo.....	51
2.	Obligatoriedad de los plazos.....	52
3.	Naturaleza e irretroactividad de los plazos	53
4.	Su cómputo. El llamado "plazo de gracia"	54
5.	Prórroga o ampliación de los plazos	55
6.	Interrupción o suspensión de los plazos y caducidad de los procedimientos.....	56

CAPÍTULO V

ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 59

1.	Iniciación del procedimiento administrativo.....	61
2.	Efectos. Formalidades de los escritos.....	61
3.	Instrucción del procedimiento	62
4.	Continuación. Vista de las actuaciones administrativas	63
5.	Restricciones al otorgamiento de la vista.....	65
6.	Recusación de los agentes públicos que intervienen en el procedimiento	67

7.	Excusación de los agentes públicos	68
8.	Publicidad de los actos del procedimiento. Notificación y publicación	69
	A) Notificación del acto administrativo. Distintos medios	70
	B) Publicación de reglamentos	71
9.	La prueba. Diferentes medios probatorios en el procedimiento administrativo.....	72
	A) Informes y dictámenes producidos por la Administración.....	73
	B) Informes de entidades privadas y públicas no estatales.....	74
	C) Prueba testimonial.....	75
	D) Prueba confesional y documental	76
	E) Prueba pericial	77
10.	Oportunidad de la apertura a prueba	77
11.	El derecho de alegar sobre la prueba producida	78
12.	Terminación del procedimiento administrativo	79
	A) La resolución del procedimiento	79
	B) Caducidad de las actuaciones.....	80
	C) El desistimiento del procedimiento y la renuncia	81

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN EN PARTICULAR

(RECURSOS, RECLAMACIONES Y DENUNCIAS) 83

Sección 1ª: Los recursos administrativos..... 85

1.	Concepto de recurso administrativo. Diferencias con la reclamación y la denuncia.....	85
2.	Naturaleza jurídica del recurso administrativo.....	86
3.	Recursos administrativos y recursos o acciones contencioso-administrativas. La decisión en el recurso administrativo no tiene sustancia jurisdiccional.....	87
4.	Legitimación para promover recursos administrativos	88
5.	Actos impugnables mediante recursos administrativos	89
6.	Requisitos formales y sustanciales exigidos para la interposición de recursos administrativos	89
7.	Fundamentación de los recursos administrativos.....	90
8.	Efectos de los recursos administrativos.....	90
9.	Apertura a prueba.....	91
10.	La decisión sobre el recurso promovido.....	92

Sección 2ª: El recurso de reconsideración 92

1.	Concepto. Su naturaleza y caracteres fundamentales	92
2.	Actos contra los cuales procede	93
3.	Órgano ante el cual se deduce el recurso de reconsideración. Plazo para interponerlo	94

4.	Los recursos no calificados deben reputarse de reconsideración.....	94
5.	Resolución del recurso: plazo. Denegatoria por silencio.....	94
6.	Lo atinente a la posibilidad de interponer reconsideración contra los actos definitivos que agoten la vía administrativa.....	95

Sección 3ª: El recurso jerárquico 96

1.	Concepto y fundamento del recurso jerárquico	96
2.	Órgano ante el cual se presenta el recurso jerárquico; plazo.....	97
3.	Requisitos de carácter objetivo inherentes a su interposición	97
4.	Continuación. Requisitos de carácter subjetivo.....	99
5.	Trámite: intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación. Lo atinente a la mejora del recurso jerárquico	99
6.	Plazo para resolverlo. La decisión y la denegatoria por silencio	100

Sección 4ª: Los recursos administrativos concernientes a las entidades descentralizadas y a otras formas jurídicas de participación estatal 101

1.	Introducción.....	101
	A) La idea de tutela como fundamento de los recursos administrativos y su actual extensión	101
	B) El recurso de alzada: características generales y reglas aplicables.....	102
2.	Los fundamentos del recurso: control de legitimidad y de oportunidad, mérito o conveniencia. Alcance de la decisión	103

Sección 5ª: El recurso de revisión 104

1.	Antecedentes del recurso de revisión en sede administrativa	104
2.	Carácter y fundamento del recurso de revisión	105
3.	Su regulación por ley o reglamento.....	105
4.	Procedencia del recurso de revisión. Causales que lo justifican	106
5.	Plazo dentro del cual debe interponerse y órgano que lo resuelve	106

Sección 6ª: Otras vías administrativas (queja, aclaratoria, rectificación y denuncia de ilegitimidad) 107

1.	La queja. Concepto y naturaleza jurídica	107
2.	Órgano ante el cual se presenta. Trámite de la queja.....	107
3.	La aclaratoria ¿es un recurso administrativo?	108
4.	Causales que tornan procedente su articulación. Reglas que rigen en la tramitación.....	108
5.	Rectificación de errores materiales	109
6.	La denuncia de ilegitimidad. Concepto y requisitos para su procedencia.....	110

TÍTULO SÉPTIMO
LA ACTIVIDAD INTERVENTORA

CAPÍTULO I

LAS PRESTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN O DE LOS PARTICULARES, REGIDAS POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 115

Sección 1ª: El servicio público..... 117

1. Aparición de la técnica del servicio público. La *publicatio* y la concepción objetiva como ejes de la noción jurídica..... 117
2. La llamada crisis de la noción jurídica de servicio público..... 120
3. Servicio público y monopolio..... 122
4. La configuración de un concepto sobre el servicio público 123
5. Acerca de los servicios públicos impropios. Las actividades de interés público. Los llamados servicios sociales 125
6. El acto de creación del servicio público 128
7. Competencia nacional, provincial o municipal para crear el servicio público 129
8. El poder reglamentario en los servicios públicos 130
9. Modificación y supresión de los servicios públicos 130
10. Régimen jurídico: reglas generales relativas al funcionamiento de los servicios públicos 130
 - A) El principio de la continuidad del servicio público. El problema de las huelgas en los servicios esenciales 131
 - B) La regularidad del servicio público 135
 - C) El principio de la igualdad 135
 - D) La obligatoriedad..... 136

Sección 2ª: La gestión de los servicios públicos y las relaciones jurídicas

- que vinculan a los usuarios 136**
1. Nacionalización de los servicios públicos. Remisión..... 136
 2. Sistemas de gestión de los servicios públicos 136
 - A) Gestión directa 137
 - B) Gestión indirecta..... 137
 3. Naturaleza de las relaciones jurídicas entre los usuarios y las entidades prestatarias del servicio..... 138
 4. La admisión de los particulares al servicio público 138
 5. Retribución de los servicios públicos 139
 6. Fijación de las tarifas: naturaleza jurídica del acto..... 140
 7. Los principios de proporcionalidad e irretroactividad de las tarifas 141
 - A) Principio de proporcionalidad..... 141
 - B) La irretroactividad de las tarifas..... 142

CAPÍTULO II

LA ACTIVIDAD INTERVENTORA Y SU INCIDENCIA

SOBRE LOS DERECHOS PRIVADOS	145
1. Introducción.....	147
2. Origen y evolución del concepto de policía	149
3. La acción interventora del Estado: actos de gravamen y actos favorables.....	151
4. La distinción entre el llamado "poder de policía" y la policía administrativa	152
5. Sobre los límites de la actividad estatal restrictiva de los derechos individuales. Lo atinente al fin.....	153
6. La técnica específica de limitación de derechos privados por razones de interés público. La figura de la delimitación del contenido de los derechos	156
A) Limitaciones al ejercicio de los derechos.....	156
B) Delimitaciones al contenido normal de derechos privados	157
C) Indemnización por daños provocados por limitaciones y delimitaciones.....	158
7. Las limitaciones al derecho de propiedad en interés público: restricciones y servidumbres	158
8. Las limitaciones y las técnicas autorizatorias. Autorización y permiso.....	159
A) Diferentes clases de autorizaciones.....	160
B) Autorizaciones regladas o discrecionales	161
C) Otras especies de autorizaciones.....	162
9. Concesión y licencia.....	163
10. Las cargas públicas: prestaciones personales y reales	164
11. Imposición de deberes en sentido estricto.....	165
12. El principio del <i>favor libertatis</i> y la necesidad de respaldo normativo para establecer actos de gravamen sobre los particulares	167
13. Las llamadas potestades ablatorias: remisión.....	168
14. La técnica de los actos favorables: el fomento	168
15. Los medios de fomento	171
16. El fomento de las industrias	172
17. Estructura de las relaciones jurídicas de promoción industrial	173
A) La relación jurídico-administrativa.....	173
B) Estructura de la relación jurídica de fomento	174
C) Fuente de la relación jurídica de fomento industrial.....	175
18. Naturaleza y caracteres de las relaciones de los regímenes de fomento industrial y del acto otorgante de beneficios	176
19. La distribución constitucional de competencias relativa a la acción interventora del Estado	177
A) Principios que rigen la distribución de competencias en la Constitución Nacional.....	177
B) Poderes implícitos y poderes inherentes o resultantes	179
C) Los poderes atribuidos a las provincias	180

CAPÍTULO III

LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS REGULATORIAS

EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	183
1. La década de las privatizaciones: su significación política y jurídica	185
2. Los diferentes períodos del régimen de gestión de los servicios públicos	188
A) Primera etapa	188
B) Segunda etapa	188
C) Tercera etapa	189
D) Cuarta etapa	191
3. El servicio público como técnica que requiere una constante adaptación a los sistemas y realidades imperantes: la regulación para la competencia	191
4. El servicio público como categoría constitucional	193
5. Evolución de la concepción tradicional	194
6. Los modos de gestión y el régimen jurídico del servicio público	195
A) Concesión y licencia	195
B) Sobre el régimen administrativo aplicable a las concesiones de servicios públicos.....	197
7. <i>Quid</i> de la regulación económica	199
8. Sobre la necesidad de separar la función reguladora básica del control	202
9. Los marcos regulatorios	204
10. Su contenido básico.....	205
11. El sistema tarifario: diversidad de fuentes. Naturaleza del acto o cláusula de determinación de las tarifas.....	206
12. La concepción contractual en la fijación de las tarifas de los servicios públicos en el derecho francés.....	209
13. La naturaleza jurídica de las tarifas	209
14. El principio del equilibrio económico-financiero de la concesión o licencia y su proyección al derecho del concesionario a la modificación tarifaria.....	213
A) La teoría del contrato administrativo y sus relaciones con el Derecho Civil....	214
B) La compensación de los desequilibrios en el contrato administrativo.....	216
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 IV

LA EMERGENCIA Y SU PROYECCIÓN A LOS CONTRATOS QUE TIENEN POR OBJETO LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 231

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 V

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS..... 247

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	250
3. El fenómeno de la despenalización	252
4. La falta o contravención como figura típica del Derecho Penal administrativo.....	253
5. Jurisdicción nacional y provincial para legislar en materia de contravenciones e infracciones administrativas	255
6. Principios del Derecho Penal aplicables en materia sancionatoria.....	257
A) El principio de legalidad rige en las sanciones penales-administrativas	258
B) La regla de tipicidad.....	258
C) La culpabilidad en las contravenciones.....	259
D) Otros principios y supuestos especiales del Derecho Penal sancionatorio.....	261
7. El procedimiento sancionatorio	266
8. Distintas clases de sanciones penales-administrativas.....	266
A) La pena de multa	267
B) La prisión y el arresto.....	268
C) La inhabilitación	268
D) Otras penas: amonestación, clausura, retiro de la personería jurídica, decomiso y caducidad	268
9. Extinción de las sanciones penales que impone la Administración	269

CAPÍTULO VI

LAS POTESTADES ABLATORIAS Y SU INCIDENCIA SOBRE LOS

DERECHOS REALES DE LOS PARTICULARES..... 271

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.....	275
4.	Concepto legal de utilidad pública: su calificación legislativa.....	277
5.	Sujetos de la relación expropiatoria.....	279
	A) Sujeto activo.....	279
	B) Sujeto pasivo.....	281
6.	El objeto expropiable	281
7.	La indemnización expropiatoria como institución de Derecho Público	284
	A) El juego de los principios y requisitos constitucionales.....	285
	B) Extensión y medida de la indemnización: el concepto legal de valor objetivo y su influencia en el sistema indemnizatorio de la LE.....	286
	C) La indemnización de los daños que sean consecuencia directa o inmediata de la expropiación	289
	D) El pago en dinero efectivo	290
	E) Depreciación monetaria e intereses	290
	F) Resarcimiento de las mejoras, valor llave y valor empresa en marcha	291
8.	Procedimiento extrajudicial.....	292
9.	Procedimiento judicial (“contencioso expropiatorio”). Prescripción	292
10.	Plazo de la expropiación (abandono). Expropiación diferida	293
11.	La expropiación irregular o inversa	295
12.	El derecho de retrocesión y su regulación procesal	296
	A) Naturaleza jurídica de la retrocesión.....	297
	B) Presupuestos especiales de la pretensión procesal.....	298
	C) Condiciones de fondo para la procedencia de la demanda de retrocesión.....	300
	D) Contraprestación ulterior que debe cumplimentar el expropiado: su actualización.....	301

Sección 2ª: La ocupación temporánea 302

1.	Razones para una regulación diferenciada de la expropiación.....	302
2.	Distinción con otras figuras jurídicas (requisiciones y servidumbres)	303
3.	Concepto legal. La ocupación temporánea normal.....	303
4.	La ocupación temporánea anormal: requisitos.....	304
5.	Otras cuestiones: situación de los terceros. Prescripción de las acciones	305

Sección 3ª: Otras figuras que implican el ejercicio de potestades ablatorias..... 305

1.	La figura de la requisición	305
2.	Otras transferencias coactivas: el decomiso y la confiscación	306

TÍTULO OCTAVO LOS BIENES PÚBLICOS

CAPÍTULO I

EL DOMINIO PÚBLICO	311
1. Excurso sobre las concepciones del dominio público.....	313
2. Los aspectos tópicos de la noción de dominio público y el uso lingüístico	318
3. La cuestión de la titularidad del dominio público (elemento subjetivo)	319
4. El dominio originario de los recursos naturales.....	322
A) Trascendencia e implicancia de la categoría.....	322
B) Antecedentes del artículo 124 de la Constitución Nacional.....	323
5. El dominio originario sobre el mar territorial. Condición jurídica de la denominada zona económica exclusiva.....	327
6. La Convención Constituyente de 1994.....	328
7. La titularidad del dominio originario de los recursos naturales pertenece, en principio, a las Provincias, y sólo excepcionalmente al Estado Nacional.....	329
8. La condición jurídica de los puertos.....	330
9. El elemento normativo o legal.....	331
10. La determinación objetiva de los bienes	332
11. La finalidad a la que están destinados los bienes públicos.....	333
12. Recapitulación	335

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO	337
1. Introducción.....	339
2. Afectación y desafectación de los bienes del dominio público	340
A) Conceptos de afectación y desafectación dominial	340
B) Desafectación de los bienes públicos naturales.....	341
3. El dominio sobre las islas: la solución tras la reforma del Código Civil.....	342
4. Caracteres: indisponibilidad e imprescriptibilidad. La inembargabilidad de bienes estatales	343
A) Indisponibilidad o inalienabilidad.....	343
B) Imprescriptibilidad	344
5. Tutela del dominio público.....	344
A) La autotutela sobre los bienes del dominio público	344
B) Acciones judiciales.....	345
6. Uso común y uso especial. Naturaleza de los derechos de los usuarios	346

TÍTULO NOVENO
LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	351
1. Liminar.....	353
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	355
3. La "iuspublicación" de los contratos y la inexistencia de un régimen jurídico unitario	357
4. Trascendencia de la figura del contrato administrativo.....	359
5. Esbozo de las principales críticas y coincidencias que exhibe la polémica	361
6. Utilidad de una teoría general sobre el contrato administrativo	365
7. Hacia una concepción objetiva y finalista de los contratos administrativos	366
8. La categoría del contrato administrativo y su distinción con los contratos civiles.....	367
A) Criterios del sujeto, de la jurisdicción aplicable y de la forma del contrato	368
B) La voluntad de las partes y la calificación legislativa	369
C) El servicio público y la utilidad pública como criterios determinantes del contrato administrativo en razón de su objeto.....	370
D) Las cláusulas exorbitantes	371
E) Otros criterios: la doctrina nacional	372
F) La función administrativa y la causa fin del contrato	373
G) Continuación: efectos respecto de terceros.....	375
H) El contrato administrativo como acuerdo sobre una declaración de voluntad común.....	375
9. La causa fin como elemento diferenciador del contrato administrativo. La configuración de una zona común de la contratación administrativa.....	377
10. Clasificación de los contratos administrativos.....	378
A) Contratos de atribución y de colaboración	378
B) Según su tipicidad	379
C) Nominados e innominados	379
11. El contrato interadministrativo	380
12. Contratos de la Administración regidos parcialmente por el derecho privado	381
13. Los contratos administrativos por extensión	382
14. Los contratos sobre actos y potestades administrativas.....	384
15. Consecuencias que genera la distinción entre los contratos administrativos y los contratos privados.....	384
A) La interpretación del contrato administrativo	385
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	386

C) El poder modificatorio de la Administración en los contratos administrativos	387
16. El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema	388
17. A modo de síntesis	390

CAPÍTULO II

EL RÉGIMEN DE CONTRATACIONES DE LA

ADMINISTRACIÓN NACIONAL	393
-------------------------------	-----

1. Necesidad de la reforma y reordenamiento del régimen de contrataciones: su fundamento	395
2. Ámbito subjetivo de aplicación	396
3. Ámbito material de aplicación: la presunción de que toda contratación es de índole administrativa. Consecuencias	397
4. Continuación: contratos incluidos y contratos excluidos	399
5. El régimen público y el carácter expreso que revisten las prerrogativas en el ordenamiento. Su eventual renunciabilidad o limitación	400
6. Aplicación de las normas que regulan el acto administrativo en la LNPA al contrato administrativo	402
7. La regla de la ejecutoriedad: las excepciones al principio	403
8. Sobre la estabilidad de los contratos y el alcance de las facultades delegadas	403
9. Recapitulación: algunas conclusiones y balance crítico	405

CAPÍTULO III

LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA

ESTATAL Y LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO	409
--	-----

1. Principios y valores en juego en la contratación administrativa	411
A) El principio de concurrencia y de competencia	413
B) Principio de proporcionalidad y de razonabilidad	414
C) Principio de eficiencia	415
D) Principio de publicidad y difusión. Transparencia	416
E) Principio de responsabilidad	417
F) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes	417
2. Sobre los procedimientos de contratación. Distintas clases de procedimientos	418
A) El procedimiento de contratación y el crédito legal previo	418
B) Distintas clases de procedimientos	420
3. Etapas de formación de la voluntad administrativa en la licitación pública (u otras formas similares)	429
A) El pliego de bases y condiciones. Su peculiar naturaleza jurídica. Modificabilidad	430
B) El llamado a licitación	433
C) La presentación de ofertas. Situación jurídica del oferente	434
D) Adjudicación. La oferta más conveniente como concepto jurídico indeterminado	438

4.	El fracaso y extinción de la licitación pública. Licitación desierta. Ofertas inadmisibles o inconvenientes	441
5.	Perfeccionamiento del contrato administrativo.....	442

CAPÍTULO IV

LOS EFECTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO, SUS ELEMENTOS Y EL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL..... 445

1.	La cuestión de los efectos de los contratos administrativos	447
2.	Elementos y vicios del contrato administrativo	448
3.	Responsabilidad contractual: factores de atribución	450
4.	La mutabilidad del contrato administrativo. El principio de la flexibilidad.....	452
5.	Los poderes de dirección y control.....	455
6.	La prerrogativa de ejecución directa	456
7.	La invocación de la excepción non adimpleti contractus por parte del contratista	457
8.	El principio general de la buena fe en la ejecución del contrato administrativo y la doctrina del acto propio.....	459
9.	La compensación de los desequilibrios en la ejecución de los contratos administrativos	460
10.	Continuación. El mantenimiento de la ecuación económico-financiera del contrato administrativo: su fundamento común	461
11.	Aplicación de las reglas propias de la justicia conmutativa	463
12.	Peculiaridades de las principales técnicas que garantizan el equilibrio financiero del contrato.....	465
	A) La compensación por el ejercicio de la potestas variandi.....	465
	B) El hecho del príncipe (factum principis)	466
	C) La teoría de la imprevisión.....	467
	D) La revisión de precios ex lege	470
13.	Las sanciones administrativas en el ámbito contractual	471

CAPÍTULO V

EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS..... 475

1.	Consideraciones acerca de las prerrogativas estatales en materia de extinción y la figura del contrato administrativo	477
2.	Diferentes supuestos de extinción contractual	478
3.	El cumplimiento del contrato	479
	A) Vencimiento del plazo	479
	B) El cumplimiento del contrato	480
4.	Resolución del contrato por causas voluntariamente pactadas: aplicación analógica del Código Civil.....	481
5.	Lo atinente a la extinción del contrato administrativo por causas ex lege o reglamentarias	481

6.	Extinción por razones de interés público: revocación y rescate.....	482
	A) Revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	482
	B) El rescate	487
7.	Resolución o rescisión del contrato por causas no imputables al contratista	489
8.	La renuncia como causal extintiva del contrato administrativo de atribución.....	490
9.	Resolución por incumplimiento: la caducidad y la llamada rescisión unilateral del contrato administrativo	491
	A) La declaración de caducidad del contrato administrativo	491
	B) La llamada rescisión unilateral.....	492
10.	La declaración de invalidez del contrato administrativo (revocación por ilegitimidad y anulación) y sus efectos.....	493

CAPÍTULO VI

IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LOS ACTOS

RELATIVOS A LA CELEBRACIÓN, EJECUCIÓN, MODIFICACIÓN Y

EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....495

1.	El ámbito de los actos administrativos contractuales y su impugnación. El principio de tutela administrativa y judicial efectiva.....	497
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	500
3.	La teoría de los actos contractualmente coligados	502
4.	La nulidad del acto separable: efectos.....	504
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.....	506
	A) Finalidad que persiguen los plazos de caducidad.....	506
	B) Necesidad de una interpretación que armonice con el principio de legitimidad y con el derecho a la tutela judicial efectiva	508
	C) Objeciones a la constitucionalidad de una interpretación rigurosa sobre los plazos de caducidad.....	510
6.	La acción contencioso-administrativa en el sistema de la LNPA y en la jurisprudencia federal.....	511
	A) La acción impugnatoria	512
	B) La cuestión del acto administrativo consentido frente a la presencia de vicios de orden público (nulidad absoluta)	513
	C) La defensa de ilegitimidad. Renunciabilidad e interdicción de la aplicación de oficio de los plazos de caducidad	513
7.	La acción ordinaria contencioso-administrativa.....	514
8.	El art. 25, LNPA, y los actos relativos a la celebración, ejecución, modificación y extinción de los actos administrativos	516
	A) Alcance del art. 7º in fine, LNPA.....	516
	B) Los actos administrativos dictados en el transcurso de los procesos licitatorios	518

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	518
D) Impugnación judicial de los actos de rescisión extinción contractual	520
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	521

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..... 525

Sección 1ª: Introducción..... 527

1. Objeto de este capítulo	527
2. La decadencia de los sistemas tradicionales para construir y/o financiar las infraestructuras públicas y la coyuntura económica	528
3. El cambio del papel del Estado	529
4. La insuficiencia del “contrato de obra pública” como herramienta jurídica para el desarrollo de infraestructuras públicas	530
5. Consideraciones sobre los nuevos mecanismos de financiación y la atipicidad de las figuras contractuales.....	534

Sección 2ª: El régimen de iniciativa privada 535

1. Ámbito de aplicación, finalidades y normas generales.....	535
2. Las principales cuestiones que suscita el régimen del dec. 966/2005.....	537
A) Facultades del Poder Ejecutivo en cuanto al encuadramiento de una propuesta como iniciativa privada	537
B) Requisitos de la propuesta. Posibilidad de ampliación.....	537
C) Garantía.....	539
D) Procedimiento para la evaluación y aprobación de la propuesta	539
E) Procedimiento posterior a la declaración de interés público. Los mecanismos de selección del contratista.....	540
F) Derechos del iniciador ante el rechazo de su propuesta.....	542
G) Ventaja del iniciador en el proceso de selección	543
H) Derechos de autor.....	543
I) Aplicación del régimen de “compre nacional”	544
J) Procedimiento en caso de controversias	544

Sección 3ª: La financiación estatal y/o privada de las infraestructuras públicas.

Esquemas contractuales	544
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	544
A) Contratos "llave en mano"	546
B) <i>Shadow toll</i> ("peaje en la sombra")	547
C) <i>Leasing</i>	548
2. Contratos para la construcción de infraestructuras públicas cuyo costo es sufragado por los usuarios	549
3. La asociación público-privada como medio de financiamiento y desarrollo de obras y servicios	550
4. Mecanismos de financiación privada para la construcción de infraestructuras públicas	554
A) Project finance	555
B) Titulización	556
5. Garantías para la financiación privada de la construcción de infraestructuras públicas	557
A) Fideicomisos públicos. El Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructuras	557
B) Cesión en garantía	559

TÍTULO DECIMO**LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN PARTICULAR****CAPÍTULO I**

EL CONTRATO DE EMPLEO PÚBLICO	563
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 jurídico	568
4. La selección de los agentes públicos	569
5. La garantía constitucional de la estabilidad del empleado público	572
6. La regulación legal del contrato de empleo público	575
A) La jerarquía normativa y el papel de la analogía	575
B) La Ley 25.164	576
C) Las convenciones colectivas de trabajo	578
D) La ley de Contrato de Trabajo	580
E) Régimen de contrataciones de servicios personales	580
F) Los estatutos especiales	580

CAPÍTULO II**EL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA 583****Sección 1º: Obra pública y contrato de obra pública 585**

1. Introducción 585
2. Obra pública y contrato de obra pública 587
 - A) La definición legal de obra pública 588
3. Modos de ejecución de la obra pública 590
 - A) Realización de obras por administración 590
 - B) Ejecución por contrato de obra pública 590

Sección 2º: 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 accesividad como objeto contractual y la fuerza atractiva del contrato de obra pública 594

Sección 3º: Los sistemas de contratación de la lop 595

1. Sistemas de contratación 595
 - A) Unidad de medida y/o precio unitario. Variantes 596
 - B) Ajuste alzado. Modalidades 596
 - C) Coste y costas 597

Sección 4º: La selección del contratista 598

1. Los procedimientos de selección del contratista estatal: la licitación pública como regla general 598
2. Excepciones a la regla de la licitación pública 599
3. Los pliegos de condiciones de la licitación pública: su naturaleza y modificabilidad 600
4. Etapas de la licitación 601
 - A) Llamado o convocatoria: su naturaleza jurídica 601
 - B) La presentación de ofertas: contenido y forma 602
 - C) Preadjudicación y adjudicación. El criterio de la oferta más conveniente 602
 - D) Formalización del contrato 605
5. El carácter personal de la ejecución contractual. Cesión y subcontratación 606

Sección 5º: Responsabilidad contractual y riesgos 607

1. La distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual 607
 - A) Modificaciones del proyecto constructivo (*potestas variandi*) y equivocaciones del presupuesto 610

B) Limitaciones al principio contractual de "riesgo y ventura"	611
2. Una causal que acrece el riesgo contractual: la <i>exceptio non adimpleti contractus</i>	618
3. La responsabilidad del contratista.....	619

Sección 6º: Ejecución y pago de las obras

1. La sujeción a los pliegos en la iniciación y realización del proyecto constructivo	620
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	621
3. Las potestades de dirección y control	622
4. Pautas para la ejecución de trabajos	623
A) Principios aplicables y concepto de trabajo adicional.....	623
B) La compensación debida al contratista por la ejecución de adicionales de obra y otras tareas ejecutadas, cuyo pago no fue autorizado	625
5. Suspensión de las obras. Consecuencias de la suspensión: los gastos improductivos	626
A) Suspensión de las obras ordenada por el comitente	627
B) Suspensión de las obras dispuesta por el contratista	627
6. Recepción de las obras: provisional y definitiva	628
7. El pago de los trabajos.....	629
A) Condiciones y procedimientos para el pago del precio.....	629
8. Inembargabilidad.....	632

Sección 7º: Extinción del contrato de obra pública

1. Consideraciones generales.....	633
2. Extinción por causa de muerte o quiebra del contratista	634
3. Rescisión del contrato dispuesta por la Administración	634
A) Fraude y grave negligencia	634
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.....	635
C) Cesión o transferencia y/o subcontratación total o parcial.....	635
D) Causales determinadas: abandono de las obras e interrupción de los trabajos	635
4. Causales de extinción no contempladas en la LOP.....	636
A) Revocación por razones de interés público	636
B) Revocación por razones de ilegitimidad. Las prácticas corruptas	637
C) Rescisión convencional (<i>distracto</i>)	638
5. Efectos de la rescisión o resolución contractual por culpa del contratista.....	638

6.	Responsabilidad contractual de la Administración: causales de rescisión del contrato de obra pública. Efectos.....	640
A)	Los factores de atribución en la responsabilidad contractual de la Administración contratante.....	640
B)	Las causales específicas de rescisión contractual que prevé la LOP.....	643
C)	Efectos de la rescisión contractual dispuesta por el contratista.....	646

CAPÍTULO III

SUMINISTROS Y CONCESIONES.....	649
---------------------------------------	------------

<i>Sección 1º: El contrato de suministro.....</i>	<i>651</i>
---	------------

1.	Objeto y caracteres.....	651
2.	Régimen normativo.....	652

<i>Sección 2º: Concesión de servicio público.....</i>	<i>652</i>
---	------------

1.	Remisión.....	652
----	---------------	-----

<i>Sección 3º: Concesión de obra pública.....</i>	<i>653</i>
---	------------

1.	Concepto.....	653
2.	El marco legal.....	653

<i>Sección 4º: La concesión de uso del dominio público.....</i>	<i>654</i>
---	------------

1.	Características de la concesión de uso del dominio público.....	654
2.	Concesión y permiso de uso: la precariedad.....	565

TÍTULO DÉCIMO PRIMERO

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

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

661

1.	La triple faz de la tutela judicial efectiva (mandato vinculante, derecho y garantía). Alcance del principio.....	665
2.	El desarrollo del principio.....	666
3.	Fundamento y expansión de la tutela judicial efectiva en el derecho argentino.....	669
3.1.	En el orden nacional.....	699
3.2.	En el orden provincial.....	671
4.	Instituciones y herramientas procesales vinculadas con el principio de la tutela judicial efectiva.....	672
4.1.	Razonabilidad de la duración de los procesos.....	673

4.2. Acciones declarativas de inconstitucionalidad. de leyes, reglamentos y actos administrativos: la causal de arbitrariedad	673
4.3. Medidas precautorias (en general). Tutelas anticipadas y autosatisfactivas....	678
4.4. La ejecución de sentencias.....	679
5. El requisito del agotamiento de la vía administrativa y del reclamo administrativo previo	683
6. Un cambio paradigmático: la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.....	688
Bibliografía.....	693
Índice jurisprudencial.....	753
Índice analítico.....	769
Publicaciones del autor	775
Índice general	797