

INDICE GENERAL

Pág.

CAPÍTULO XVIII

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I.	El proceso contencioso administrativo.....	1
I.1.	Concepto	1
I.2.	Los principios rectores del proceso.....	6
I.3.	El mayor obstáculo al acceso judicial en el marco del proceso contencioso. El carácter revisor del proceso	8
II.	El régimen jurídico aplicable.....	12
III.	Las cuestiones específicas del proceso contencioso administrativo.....	19
III.1.	La legitimación	19
III.2.	La competencia contencioso administrativa	19
III.3.	La habilitación de la instancia	34
III.3.1.	El trámite de admisibilidad de las acciones judiciales contra el Estado	36
III.3.2.	El agotamiento de la vía administrativa.....	48
III.3.3.	El plazo de caducidad	52
III.3.4.	El cómputo del plazo de caducidad	56
III.3.5.	Los supuestos de suspensión e interrupción de los plazos	60
III.4.	El plazo para oponer excepciones y contestar demanda ..	63
III.5.	Las medidas cautelares	66
III.5.1.	El régimen jurídico de las medidas cautelares...	69
III.5.2.	Las medidas cautelares y su relación con el amparo y las rentas públicas	79
III.5.3.	Las medidas cautelares y el agotamiento de las vías administrativas	81
III.5.4.	La medida cautelar de suspensión de los actos administrativos y su carácter innovador.....	83

	Pág.
III.5.5. Las medidas cautelares y su coincidencia con la pretensión principal	84
III.5.6. El carácter unilateral o bilateral de las medidas cautelares	85
III.5.7. Las contracautelas	87
III.5.8. Las otras medidas cautelares. El embargo preventivo	88
III.5.9. Las medidas cautelares autónomas	91
III.5.10. Las medidas autosatisfactivas	93
III.5.11. Los recursos de apelación contra las medidas cautelares y sus efectos	95
III.5.12. Las medidas cautelares y los estados de emergencia	97
III.6. El trámite de ejecución de sentencias contra el Estado...	100
III.6.1. La demandabilidad del Estado y el carácter declarativo de las sentencias condenatorias de dar sumas de dinero.....	101
III.6.2. El carácter ejecutivo de las sentencias que condenan al Estado a dar sumas de dinero	104
III.6.3. Los mecanismos de restricción del carácter ejecutivo de las sentencias condenatorias	106
III.6.3.1. La suspensión de la ejecución de las sentencias y el cumplimiento sujeto a previsión presupuestaria y sin plazos ...	107
III.6.3.2. La suspensión de ejecución de las sentencias por plazo determinado	109
III.6.3.3. La suspensión de ejecución de las sentencias cuyo cumplimiento está sujeto a previsión presupuestaria y plazos máximos (consolidación y trámite ordinario)	110
III.6.3.4. El modelo de ejecución de sentencias en el ámbito de previsión social.....	117
III.6.3.5. La suspensión de ejecución de las sentencias con previsión presupuestaria y plazos máximos en los términos de las leyes 23.982 y 24.624	119
III.6.3.6. La suspensión de ejecución de sentencias con previsión presupuestaria y plazos máximos por consolidación. Subsistencia del régimen de las leyes 23.982 y 24.624	123

	Pág.
III.6.3.7. Un supuesto especial. La suspensión de las sentencias en el marco de la crisis financiera del año 2001 y 2002 y la ley de presupuesto 25.827	125
III.7. Los efectos de las sentencias	127
III.8. Otras cuestiones procesales	127
III.8.1. La prueba	127
III.8.2. La prejudicialidad.....	131
IV. Las acciones especiales	136
IV.1. La acción de amparo	136
IV.2. La acción de amparo por mora.....	150
IV.3. La acción declarativa de certeza.....	155
IV.4. La acción de lesividad	159
IV.5. Los recursos directos.....	160
IV.6. Las acciones en el marco de los procesos colectivos	172
V. Los medios alternativos de resolución de conflictos.....	175
V.1. El arbitraje	175
V.2. El arbitraje internacional	177
V.3. La mediación	179
V.4. La conciliación.....	181
VI. El proceso contencioso administrativo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	182
VI.1. La competencia	182
VI.2. La habilitación de la instancia.....	190
VI.2.1. El agotamiento de las vías administrativas.....	190
VI.2.1.1. Pretensión de impugnación de los actos estatales	192
VI.2.1.2. Pretensión de resarcimiento	194
VI.2.1.3. Pretensión de cese de vías de hecho y omisiones estatales	195
VI.2.2. El plazo de caducidad	196
VI.2.3. El trámite de habilitación de la instancia	196
VI.3. Las medidas cautelares	198
VI.4. La ejecución de sentencias	202

CAPÍTULO XIX

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

I. Introducción. Antecedentes y evolución sobre la responsabilidad del Estado. Las líneas y desafíos básicos	205
--	-----

	Pág.
II. Breve explicación sobre el criterio de la Corte respecto de la responsabilidad estatal	221
III. Los presupuestos de la responsabilidad del Poder Ejecutivo	222
III.1. El fundamento de la responsabilidad estatal	224
III.2. El factor de imputación de las conductas dañosas	225
III.3. El daño o lesión resarcible	226
III.4. El nexo causal	226
III.5. El factor de atribución de la responsabilidad	226
IV. La responsabilidad del Poder Ejecutivo por las conductas de sus agentes. La teoría del órgano	228
IV.1. Las conductas ilícitas (actos, hechos y omisiones)	229
IV.1.1. Fundamento	230
IV.1.1.1. El fundamento en el marco de las acciones	232
IV.1.1.2. El fundamento en el marco de las omisiones	232
IV.1.1.3. Las causales de justificación	234
IV.1.1.4. El análisis de la jurisprudencia de la Corte en el marco de los fundamentos de la responsabilidad estatal por sus acciones	238
IV.1.1.5. El análisis de la jurisprudencia de la Corte en el marco de los fundamentos de la responsabilidad estatal por sus omisiones	239
IV.1.1.6. El análisis de la jurisprudencia de la Corte en el marco de los fundamentos de la responsabilidad estatal. El caso puntual de las omisiones en sus deberes de seguridad vial	247
IV.1.1.7. Conclusiones	254
IV.1.2. El factor de imputación al Estado	255
IV.1.2.1. El criterio del mandato	256
IV.1.2.2. La teoría de la representación	259
IV.1.2.3. La relación entre el principal y el dependiente	261
IV.1.2.4. La teoría del órgano	262
IV.1.2.5. El criterio de la Corte y su evolución sobre el factor de imputación en el ámbito de la responsabilidad estatal. El desarrollo de las distintas teorías	263

	Pág.
IV.1.2.6. El criterio de la Corte sobre el límite en la imputación de las conductas	270
IV.1.2.7. La teoría de la apariencia	272
IV.1.3. El daño. Sus caracteres. La prueba. La lesión resarcible	274
IV.1.4. El nexo o relación de causalidad	280
IV.1.4.1. Las distintas teorías sobre la relación de causalidad	280
IV.1.4.2. El criterio del Legislador	286
IV.1.4.3. El criterio de la Corte sobre la relación de causalidad	288
IV.1.4.4. La ruptura de las relaciones de causalidad	292
IV.1.4.5. El carácter exclusivo o concurrente de las causales. El criterio judicial. La imprecisión de los estándares a seguir en la distribución de las responsabilidades. El principio de solidaridad	295
IV.1.5. El factor de atribución subjetivo u objetivo	299
IV.1.5.1. Los distintos criterios	299
IV.1.5.2. El criterio originario de la Corte. Sus objeciones. El cambio de rumbo (el caso "Vadell"). Las inconsistencias jurídicas del artículo 1112, CC	302
IV.1.5.3. Las inconsistencias prácticas del criterio objetivo. El replanteo y regreso sobre la subjetividad. El factor de atribución propuesto	311
IV.1.5.4. El criterio más reciente de la Corte	325
IV.1.5.5. La fractura del factor de atribución	329
IV.1.5.6. Conclusiones	329
IV.2. Los actos y hechos estatales lícitos	330
IV.2.1. Fundamento	331
IV.2.1.1. El criterio de la Corte sobre los fundamentos de la responsabilidad estatal por sus actividades lícitas	332
IV.2.1.2. El desarrollo de nuestro criterio	339
IV.2.2. Imputación al Estado. Daño	341
IV.2.3. La relación de causalidad	341
IV.2.4. El factor de atribución	342
IV.3. El acto normativo del Poder Ejecutivo —lícito e ilícito—	346

	Pág.
IV.3.1. Fundamento.....	346
IV.3.2. Los otros presupuestos.....	347
V. La responsabilidad del Estado por daños causados con las cosas o por el vicio o riesgo de las cosas en su condición de propietario o guardián	347
V.1. Fundamento.....	348
V.1.1. El fundamento normativo.....	348
V.1.2. El criterio judicial. La confusión entre los artículos 1112 y 1113 CC. La responsabilidad del Estado por el uso de los agentes policiales de las armas reglamentarias. Nuestro criterio.....	349
V.1.3. La responsabilidad del Estado por el uso de los bienes del dominio público	354
V.2. El factor de imputación.....	357
V.3. El daño cierto y el nexo causal.....	357
V.4. El factor de atribución	358
VI. La responsabilidad del Estado por otros (relación principal/ dependiente)	359
VI.1. El fundamento	360
VI.2. El factor de imputación	361
VI.3. El daño y el nexo causal	361
VI.4. El factor de atribución.....	361
VI.4.1. La responsabilidad del Estado central (principal) por los entes descentralizados (dependientes)..	362
VI.4.2. La responsabilidad del Estado central (principal) por las entidades descentralizadas con organización societaria (dependientes).....	368
VI.4.3. El caso de los concesionarios de los servicios públicos.....	370
VI.4.4. La responsabilidad del Estado por los actos de las personas públicas no estatales.....	372
VII. Otras cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Estado	373
VII.1. El agotamiento de la vía administrativa y el plazo de caducidad.....	373
VII.2. El alcance de la indemnización. El daño emergente y el lucro cesante. Los otros rubros.....	376
VII.2.1. El criterio en el Derecho Civil	376
VII.2.2. El alcance en los casos de responsabilidad por actividades ilícitas	377
VII.2.3. El alcance en los casos de responsabilidad por actividades lícitas	377

	Pág.
VII.2.3.1. El marco normativo. El criterio de la Corte en el ámbito contractual.....	378
VII.2.3.2. El postulado de la reparación plena (daño emergente más lucro cesante)	381
VII.2.3.3. El postulado de la reparación parcial (daño emergente).....	382
VII.2.3.4. El criterio de la Corte en el ámbito no contractual.....	384
VII.2.3.5. El alcance del daño. Su extensión. El lucro cesante. El daño moral. Las chances.....	391
VII.3. El plazo de prescripción	399
VII.3.1. El plazo de prescripción de las acciones en el marco de las actividades lícitas e ilícitas. El criterio de la Corte	399
VII.3.2. El cómputo del plazo de prescripción	405
VII.4. La competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los asuntos de responsabilidad estatal ..	408
VIII. Casos especiales de responsabilidad estatal	414
VIII.1. La responsabilidad contractual	414
VIII.2. La responsabilidad extrapatrimonial.....	414
VIII.3. La responsabilidad por actos legislativos	416
VIII.4. La responsabilidad por actividad judicial	419
VIII.4.1. La responsabilidad in procedendo	420
VIII.4.2. La responsabilidad in iudicando.....	431
VIII.5. Otros supuestos	435
IX. La responsabilidad estatal en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	440

CAPÍTULO XX

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. El concepto de contrato administrativo. Cuestiones conexas	441
I.1. Introducción	441
I.2. El concepto de contrato administrativo.....	446
I.2.1. El criterio del régimen jurídico.....	448
I.2.2. El criterio normativo	449
I.2.3. El criterio de la Corte.....	451
I.2.4. Nuestro criterio	453
I.2.5. El criterio del Legislador	454

	Pág.
I.3. El régimen jurídico de los contratos administrativos	459
I.3.1. Cuestiones previas.....	459
I.3.2. Las cláusulas exorbitantes	461
I.3.3. Las cláusulas exorbitantes en el marco normativo vigente	465
I.3.4. El derecho aplicable	466
I.4. Los contratos privados del Estado.....	469
I.5. El contrato administrativo y los actos bilaterales.....	473
I.6. El nuevo perfil de los contratos administrativos	475
II. El régimen jurídico de los contratos en el derecho positivo actual	480
II.1. El régimen general y los regímenes especiales	480
II.2. Los regímenes jurídicos de excepción en las contrataciones estatales	488
II.3. Los contratos excluidos del Derecho Administrativo	489
III. Los principios en materia contractual	490
IV. Los elementos de los contratos	494
IV.1. La competencia y capacidad en el ámbito contractual ...	497
IV.1.1. La competencia.....	497
IV.1.2. La capacidad	499
IV.1.3. Los vicios de la competencia y capacidad	500
IV.2. El objeto de los contratos	504
IV.2.1. Las facultades y deberes del Estado contratante .	506
IV.2.2. Los derechos y deberes del contratista	508
IV.3. El procedimiento contractual	513
IV.3.1. Los principios del procedimiento contractual ...	514
IV.3.2. Los pasos en el procedimiento contractual.....	521
IV.3.2.1. La redacción de los pliegos.....	522
IV.3.2.2. La elección del procedimiento de selección	529
IV.3.2.2.1. Licitación o concurso público	532
IV.3.2.2.2. Licitación o concurso abreviado	537
IV.3.2.2.3. Subasta pública	539
IV.3.2.2.4. Contratación directa	540
IV.3.2.3. Las modalidades del procedimiento ...	544
IV.3.2.4. El llamado	547
IV.3.2.5. La presentación de las ofertas	547
IV.3.2.6. La apertura de las ofertas	551
IV.3.2.7. La preadjudicación.....	553

	Pág.
IV.3.2.8. La adjudicación	554
IV.3.2.9. El perfeccionamiento del contrato.....	557
IV.4. La causa y motivación de los contratos.....	558
IV.5. La finalidad de los contratos	564
IV.6. Las formas de los contratos.....	565
V. La ejecución de los contratos y sus efectos respecto de terceros.	568
V.1. Las cláusulas exorbitantes en el trámite de ejecución de los contratos. Criterios generales	568
V.2. El carácter formal o sustancial de las cláusulas. Sus diferencias con el derecho privado.....	572
V.2.1. La potestad de modificación unilateral del contrato.....	574
V.2.2. La potestad de revocación del contrato por razones de interés público	575
V.2.3. Las potestades de dirigir el contrato y exigir su ejecución más allá del cumplimiento de sus obligaciones	575
V.2.4. La potestad sancionadora	576
V.2.5. La potestad de rescindir el contrato por incumplimientos de la otra parte	577
V.2.6. Conclusiones.....	578
V.3. La interpretación de los contratos.....	579
V.4. El cumplimiento de las obligaciones	583
V.5. La dirección del contrato	585
V.6. La excepción de incumplimiento contractual.....	586
V.7. El régimen sancionador	591
V.8. La modificación del contrato por razones ajenas a las partes (revisión contractual).....	593
V.8.1. El hecho del príncipe.....	593
V.8.2. La teoría de la imprevisión.....	596
V.9. La modificación del contrato por el Estado contratante (<i>ius variandi</i>).....	603
V.9.1. La modificación del objeto	605
V.9.2. La modificación de los precios	608
V.9.3. La prórroga del plazo contractual	612
VI. La extinción de los contratos	614
VI.1. La resolución contractual por caso fortuito o fuerza mayor.....	617
VI.1.1. El concepto y el régimen normativo	617
VI.1.2. El criterio de la Corte	620

	Pág.
VI.1.3. ¿Es posible que el Estado modifique o negocie nuevamente el contrato con el particular con el propósito de salvar la resolución del acuerdo? ..	622
VI.1.4. ¿Es posible encuadrar las situaciones de emergencia en el marco del caso fortuito o fuerza mayor?	623
VI.1.5. ¿Es posible resolver el contrato sin intervención judicial?	623
VI.2. La resolución del contrato por actos del Estado no contratante (hecho del príncipe).....	624
VI.3. La resolución del contrato por hechos imprevisibles	625
VI.4. La revocación por razones de oportunidad, mérito o conveniencia	625
VI.4.1. El alcance de la indemnización según el marco normativo vigente.....	626
IV.4.2. El alcance de la indemnización según el criterio de la Corte	627
VI.5. La revocación por razones de ilegitimidad.....	631
VI.6. La rescisión por incumplimiento de las obligaciones del contratista.....	636
VI.7. La rescisión del contrato por razones imputables al Estado	640
VI.8. El pacto comisorio en el derecho público	643
VI.9. Las otras causales de extinción.....	647
VII. La impugnación de los contratos	648
VIII. Los contratos típicos.....	655
VIII.1. Contrato de suministro	655
VIII.1.1. Concepto y caracteres	656
VIII.1.2. El régimen jurídico	658
VIII.1.2.1. El régimen de contrataciones de la Administración Nacional.....	658
VIII.1.2.2. Los supuestos excluidos.....	661
VIII.1.2.3. Objeto y alcances.....	662
VIII.1.3. El procedimiento de ejecución del contrato	663
VIII.2. El contrato de consultoría	667
VIII.2.1. Concepto y caracteres	667
VIII.2.2. Régimen jurídico. El entramado de las leyes 22.460, el decreto delegado 1023/01 y el decreto 2345/08. Los contratos de consultoría con financiamiento internacional.....	670
VIII.2.3. El objeto contractual y su alcance	676

	Pág.
VIII.2.4. Los requisitos exigidos a las firmas consultoras y consultores individuales	677
VIII.2.5. El procedimiento de selección de los contratistas	679
VIII.2.6. Las condiciones de la contratación. La aplicación del régimen del compra nacional.....	682
VIII.2.7. El trámite de ejecución del contrato	683
VIII.2.8. Las responsabilidades de los consultores.....	686
VIII.2.9. La rescisión del contrato	690
VIII.3. El contrato de empréstito público	695
VIII.4. Contrato de obra pública	697
VIII.5. Contrato de concesión de obra pública	697
VIII.6. Contrato de concesión de servicio público	697
VIII.7. Contrato de concesión de uso de bienes del dominio público.....	698
VIII.8. Contrato de empleo público	698
IX. Los contratos atípicos.....	698
X. El compra nacional.....	699
XI. Los contratos en períodos de emergencia.....	715
XII. La modificación, rescisión y renegociación de los contratos en situaciones de emergencia	716
XIII. La participación en los procedimientos contractuales	719
XIV. La transparencia y eficiencia en las contrataciones del Estado...	720
XV. El régimen contractual en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires	724