



## ÍNDICE GENERAL

### 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  |
| 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 contracausteladas  | 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 |
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| IV1.5. 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 |
| IV1.5.3. 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 |
| 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   | 377 |
| 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 extrapatriomial  | 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 |
| 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 régimen 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.3.2.8. La adjudicación  | 553 |
| IV.3.2.9. El perfeccionamiento del contrato  | 554 |
| IV.4. La causa y motivación de los contratos   | 557 |
| IV.5. La finalidad de los contratos  | 558 |
| IV.6. Las formas de los contratos  | 564 |
| V. La ejecución de los contratos y sus efectos respecto de terceros  | 565 |
| 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                    | 568 |
| V.2.1. La potestad de modificación unilateral del contrato   | 572 |
| V.2.2. La potestad de revocación del contrato por razones de interés público                                     | 574 |
| 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  | 575 |
| V.2.5. La potestad de rescindir el contrato por incumplimientos de la otra parte                                 | 576 |
| V.2.6. Conclusiones  | 577 |
| V.3. La interpretación de los contratos  | 578 |
| V.4. El cumplimiento de las obligaciones   | 579 |
| V.5. La dirección del contrato   | 583 |
| V.6. La excepción de incumplimiento contractual  | 585 |
| V.7. El régimen sancionador  | 586 |

|   |     |
|---|-----|
| V.8. La modificación del contrato por razones ajenas a las partes (revisión contractual)  | 591 |
| V.8.1. El hecho del principio   | 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 |
| 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 principio)  | 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 |
| VI.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 |
| 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 compre 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                                    | 718 |
| 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 |