

IMPUGNACIÓN DE ACTOS CONTRACTUALES EN EL MARCO DE LA REFORMA DE LA LEY 19.549 Y SU DIRECTA INCIDENCIA CON EL RÉGIMEN EXORBITANTE

GUIDO JULIÁN DUBINSKI

Protesorero de la Asociación de Docentes de la
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Cuestiones incidentales. 3. El marco de la reforma de la Ley 19549. 4. Problemas que plantea. 5. Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Ley 27.742, denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley de Bases), introdujo profundas reformas estructurales en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, y en su reglamentación, instrumentada mediante el Decreto 1.759/72.

Tal es así que, el Capítulo III de la referida Ley, integra conceptos jurisprudenciales y doctrinarios a su letra, incorporando conceptos, principios, adecuaciones de plazos y precisiones sobre determinados institutos, que dotan al procedimiento administrativo de mayor dinamismo –en algunos casos–, mas en otros, proyecta inconvenientes logísticos y estructurales que requerirán de un proceso de interpretación práctico en la medida en que ello sea necesario.

Por otra parte, no caben dudas, de que la Ley 19.549 requería de un proceso de readaptación normativa que reflejara la evolución de los derechos fundamentales a otro nivel de aceptación y realismo social.

De todas maneras, la reforma en trato no se circunscribe a precisar cuestiones semánticas o terminológicas, sino que, y en cuanto a lo que el objeto del presente trabajo refiere, a nuestro entender viene a modificar el modo en que los contratistas estatales deben conducirse en resguardo de sus derechos ante su contraparte estatal.

Es que, si bien el loable objetivo de la reforma persigue la consecuente ampliación de los derechos de los sujetos privados que celebran contratos con el Estado Nacional, la hermenéutica de la norma podría provocar desavenencias en la ejecución del contrato administrativo como *infra* se analizará.

Adentrándonos en la temática que nos convoca, la reforma inscribe en el art. 23 inc. e) de la Ley 19.549, el siguiente texto: “El administrado cuyos derechos o sus intereses jurídicamente tutelados puedan verse afectados podrá impugnarlo judicialmente cuando:... Los actos administrativos dictados durante la ejecución de contratos con el Estado nacional, así como con las demás entidades y órganos incluidos en el inciso a) del artículo 1º, que el contratista haya cuestionado, en forma expresa, dentro de los treinta (30) días de serle notificados, serán impugnables judicialmente hasta cumplidos ciento ochenta (180) días de la extinción del contrato, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan. Al efecto no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, o la de la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento, durante dicha ejecución”.

De modo que, la propia ley procedimental, determina que los actos administrativos dictados durante la ejecución del contrato, y sobre los cuales los contratistas del Estado entiendan que afectan sus derechos contractuales, deberán cuestionar aquellos dentro del plazo establecido para luego, de resultar aquel infructuoso, impugnar judicialmente la decisión estatal.

2. CUESTIONES INCIDENTALES

En este acápite, analizaremos la jurisprudencia imperante hasta el momento y otros aspectos relevantes del procedimiento.

Como punto de partida, debemos referirnos al precedente “Mevopal”¹, en donde la Corte sentó el criterio de que “los actos administrativos, aun unilaterales, referentes a la celebración, ejecución o modificación de un contrato administrativo, en principio, no pueden considerarse en forma aislada, con abstracción del contrato al cual acceden en cuanto determinan los derechos u obligaciones emergentes de aquél, por lo que se rigen por idénticas pautas a las del contrato, ajenas, por ende, al marco contemplado en los arts. 23 y 24 de la LNPA y al sistema de impugnación de su art. 25”.

Tal como señalara el máximo Tribunal, se encontraba entonces vigente, el art. 7º de la LNPA que determinaba que “los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente título, si ello fuera procedente”.

Por tal motivo, entendió la Corte² que: “La interpretación contraria llevaría a que durante la relación contractual y frente a la emisión por la administración de cualquier acto unilateral, el administrado tuviera que iniciar, en cada caso, un juicio contra su contratante. Ello significaría un dispendio jurisdiccional

1 CSJN, “Mevopal”, 1985, Fallos, 307: 2216.

2 Ídem.

inusitado y provocaría un resentimiento en el espíritu de colaboración que debe existir entre la administración y quien ejecuta el contrato”.

Tal criterio ha sido reiterado por la CSJN en otros precedentes³⁴.

Es decir, que, en definitiva, dentro del marco contractual, no era necesario impugnar dentro del plazo de caducidad –del régimen de los arts. 23 y 25 de la LNPA entonces vigente– cada acto administrativo dictado, aun siendo unilaterales y referentes a la celebración, ejecución o modificación del mismo, considerando la aplicación analógica del Título III de dicha Ley.

Esta concepción encuentra fundamento en que los actos contractuales pueden tener distinta causa, objeto y finalidad inmediata, pero mediatamente todos ellos encuentran en el contrato administrativo la base de valoración de la totalidad de los requisitos enunciados en el art. 7º de la LNPA⁵.

Luego, en el plenario “Petracca”⁶, se estableció el criterio opuesto al sostenido por la Corte en “Mevopal”; allí, la Cámara Contenciosa Administrativo Federal, estableció como doctrina legal que “la impugnación de los actos administrativos prevista en los incisos a) y b) del art. 23 de la Ley 19.549, dictados durante la ejecución de un contrato de la Administración, está sujeta al plazo instituido por su art. 25”.

Finalmente en “Gypobras”⁷, la Corte revió su anterior doctrina, señalando que: “... la existencia de términos para demandar a la administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos (causa S.182.XXIV “Serra”, antes citada). Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica (Fallos: 252:134), que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces”⁸, instituyendo, de esta manera, el criterio de la separación de los actos contractuales, y, en función de la seguridad jurídica, estimó procedente el establecimiento de plazos para la impugnación de actos administrativos nacidos al amparo del contrato.

Tampoco la solución pasa por extender la teoría del acto separable a la impugnación de los actos dictados durante la etapa de ejecución contractual, pues

3 “OKS c/ Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD)” (ED 122, p. 694) del 21-10-1986.

4 MERTHEIKIAN Eduardo, *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Rap, 2007, pp. 557 y ss.

5 BARRA RODOLFO C, *Los Actos Administrativos Contractuales. Teoría del Acto Coligado*, Buenos Aires, Ábaco, 1989, p. 16 y ss.

6 CN CAF, en pleno, 24/IV/1986, “Petracca e hijos SA c/ Estado Nacional – Ente Autárquico Mundial 78”, ED, 118: 391

7 CSJN, “Gypobras”, 1995, Fallos 318:4411.

8 Fallos: 242:501.

resulta injusto, y revela un cierto anacronismo, el hecho de aplicar una teoría como la del acto separable, que amplió el alcance del control jurisdiccional de los actos vinculados al proceso de formación del contrato, mas en un sentido opuesto, para cerrar el acceso al contratista a la jurisdicción en los procesos de impugnación de los actos emitidos durante las diferentes fases de la ejecución contractual⁹.

Ahora bien, la reforma de la Ley 27.742, viene a reintroducir, de forma híbrida, la obligación de los contratistas de cuestionar –durante la vigencia del contrato, y a través de la vía administrativa– el acto administrativo contractual que consideran lesivos de sus derechos dentro de los 30 días de serle aquel notificado.

Luego de extinto el contrato, la norma prescribe que el contratista tendrá un plazo de caducidad de 180 días para impugnar judicialmente el acto administrativo que juzga lesivo.

Pero vamos por partes, el nuevo art. 23 inc. e) de la LNPA determina que el contratista que se considere agraviado por el acto administrativo dictado por la Administración Pública comitente –dentro del marco contractual respectivo–, deberá, dentro de los citados treinta días, cuestionar dicho acto.

Y aquí comienzan los interrogantes, a saber: ¿a qué refiere la norma con cuestionar?, ¿contra qué autoridad debería interponerse el cuestionamiento?, ¿basta una mera presentación que refleje la discrepancia con la decisión de la Administración Pública?, ¿qué decisiones pueden cuestionarse?, ¿debe responder la Administración Pública el cuestionamiento de su propio acto?, ¿tiene un plazo?, ¿qué sucede si la Administración emite un nuevo acto administrativo rechazando el cuestionamiento del cocontratante?, en este último caso, ¿aplican las vías recursivas previstas en la reglamentación de la Ley¹⁰ ante el rechazo expreso?

Este ensayo tiene como fin identificar posiciones pragmáticas que respondan a los interrogantes planteados, analizando las distintas situaciones de tensión que pueden producirse entre la normativa y las prácticas en contratos de suministro y obra pública¹¹, con el objetivo de conciliar las exigencias normativas con las necesidades prácticas de estas relaciones.

Podemos afirmar entonces que el contrato administrativo establece derechos y obligaciones para ambas partes, los cuales regulan la dinámica de la relación entre ellos¹².

9 CASSAGNE, Juan C., *El Contrato Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009, p. 245.

10 Concretamente me refiero a los recursos de reconsideración o jerárquico directo, previsto en el Decreto 1.759/1972, arts. 84 y ss.

11 Conforme los respectivos regímenes de contrataciones, Decreto Delegado 1.023/2011 y su Decreto Reglamentario 1.030/2016, y demás normativa inferior reglamentaria para bienes y servicios, y Ley 13.064 para las obras públicas.

12 CSJN, “Aguas argentinas”, 2007, Fallos 330:1649: “La ley de la licitación o ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de las contrataciones y los derechos y obligaciones

Así pues, puede suceder, que el debido respeto del acuerdo sinalagmático no conlleve situaciones conflictivas; sin embargo, no siempre ello es así, máxime considerando las facultades exorbitantes que ostenta el Estado durante la ejecución contractual¹³.

En una primera aproximación, es claro que, como mínimo, la presentación que realice el administrado *cuestionando* el acto administrativo, debería contener los fundamentos en los que basa su discrepancia con el acto dictado por la Administración; es que, la simple mención de la objeción sin ahondar en los fundamentos implicaría un mero formalismo sin ningún valor ni rigor jurídico.

Ello, por cuanto, es el Estado quien debe propender a la realización del bien común, y a perseguir la consecución de la verdad jurídica objetiva, lo que conlleva el necesario correlato de que los administrados deban proveer los fundamentos para coadyuvar a dichos fines¹⁴.

La reglamentación tampoco brinda precisiones sobre la naturaleza del cuestionamiento, es decir, subyacen los siguientes interrogantes con relación a la aplicación operativa de la norma: ¿debe presentarse ante la autoridad que dictó aquel acto o ante el superior jerárquico o ante la máxima autoridad del organismo, si fuera el caso?

Ahora bien, si se cuestiona el acto ante la misma autoridad que dictó el acto –en la inteligencia de que no debe intervenir la máxima autoridad–, ¿podría impugnarse judicialmente dicho acto sin la previa intervención del órgano superior en cuestión? ¿Implica entonces el simple cuestionamiento una excepción al necesario agotamiento de la vía administrativa?

La jurisprudencia a su momento dijo que: “El agotamiento de la instancia administrativa persigue garantizar una mayor protección al administrado, pues no sólo se le proporciona un instrumento sencillo y económico para satisfacer sus pretensiones, sino que se le permite conocer íntegramente la posición de defensa de la Administración antes de decidir sobre la oportunidad de acudir a la vía judicial,

del licitante, de los oferentes y del adjudicatario. (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema)”.

13 Entre las que podemos destacar las establecidas en el art. 12 del Decreto 1.023/2001, específicamente, la facultad de aumentar o disminuir hasta un veinte por ciento (20%) el monto total del contrato, en las condiciones y precios pactados y con la adecuación de los plazos respectivos; la facultad de imponer penalidades de las previstas en el presente Régimen a los oferentes y a los cocontratantes, cuando estos incumplieren sus obligaciones; la facultad de prorrogar, cuando así se hubiere previsto en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares, los contratos de suministros de cumplimiento sucesivo o de prestación de servicios.

14 Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), Dictámenes 235:446. “La revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no puede válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad.

de modo de disminuir el riesgo de una acción rechazada por los Tribunales (Juan Peman Gavin, “Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial - A propósito de sentencia de la Corte Constitucional italiana de 11 de enero de 1991”, n° 15, en *Revista de Administración Pública* N° 127, p.145 y ss., Madrid, enero- abril de 1992, Centro de Estudios Constitucionales) (consid. 9)”¹⁵.

De modo que, si la vía administrativa tiene como fin primario resguardar los derechos de los administrados, el mero cuestionamiento que prevé la Ley 27.742 podría obstar a dichos fines, si solo resultase necesario objetar el eventual acto administrativo sin requerir que intervenga la máxima autoridad ni que la Administración comitente deba expedirse.

3. EL MARCO DE LA REFORMA DE LA LEY 19.549

La Ley 27.742 establece que cualquier acto administrativo dictado por el Estado Nacional¹⁶, puede ser impugnado judicialmente, siempre y cuando, el cocontratante, lo haya cuestionado dentro del plazo de treinta días de notificado el mismo.

Se requiere, en primer lugar, un acto administrativo dictado por cualquier órgano o jurisdicción del Estado Nacional, en ejercicio de la función administrativa que le compete, que haga referencia a los derechos y obligaciones que surgen del acuerdo de voluntades, produciendo efectos jurídicos directos sobre el sujeto contratante.

Dicho acto puede abarcar cualquier situación jurídica que tenga su fundamento en el contrato, a saber: *a)* Potestades de interpretación del Estado. Para interpretar los contratos, resolver, las dudas que ofrezca su cumplimiento; *b)* Potestades de modificación del contrato. Para modificarlos por razones de interés público, aumentar o disminuir hasta un veinte por ciento (20%), o hasta un treinta y cinco por ciento (35%) con la anuencia del contratista¹⁷, el monto total del contrato, en las condiciones y precios pactados y con la adecuación de los plazos respectivos; *c)* Potestades de extinción del contrato. Para revocar, modificar o sustituir los contratos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, rescindir por culpa del contratista¹⁸ o por razones de interés público¹⁹; *d)* Potestad de Dirección del contrato. El poder de control, inspección y dirección de la respectiva contratación; *e)* Potestad de aplicar penalidades contractuales y sanciones²⁰. Para el caso de incumplimiento de obligaciones contractuales, o bien,

15 CN CAF, Sala II, “Rilkah SRL c/ DNV-Resol. 777/01 - Ley 25.344 s/ Contrato de Obra Pública”, 25/08/05, Expte. 60.629/02

16 Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa.

17 Art. 12 inc. *b* Decreto Delegado 1.023/01, y art. 100 Decreto 1.030/2016.

18 Conf. art. 98 Decreto 1.030/2016.

19 Conf. art. 97 Decreto 1.030/2016.

20 Conf. art. 29 Decreto Delegado 1.023/2001.

para castigar la reiteración de conductas en diversos contratos, o bien, para evaluar su comportamiento fiscal y moral²¹; f) Potestades para prorrogar el contrato. Aplicable a los contratos de suministros y servicios, de proyección periódica²².

El contratista estatal podría cuestionar diversos actos dictados durante la ejecución del contrato, tales como, la decisión de la Administración de ampliar el monto del contrato para adquirir mayor cantidad de unidades al mismo precio adjudicado –hasta un veinte por ciento (20%) sin el consentimiento del cocontratante–²³, o bien, el acto que determina la prórroga del contrato administrativo –hasta el límite de un año–²⁴, o la rescisión del contrato por culpa del contratista, o la aplicación de una multa contractual por incumplimiento de plazos o condiciones de la prestación acordada, o la pérdida de la garantía de cumplimiento de contrato parcial o total, o la interpretación que realiza la administración sobre una cuestión relacionada con las cláusulas contractuales; por citar algunos casos.

No es ocioso indicar que cualquier decisión de la administración que afecte los derechos nacidos al amparo del contrato deben ser canalizados a través de un acto administrativo dotado de todos los elementos esenciales²⁵.

Dicha decisión deberá ser notificada al contratista estatal, por un medio fehaciente previsto en la LNPA²⁶, o bien por medios electrónicos constituidos específicamente a dichos fines²⁷, o a través de la plataforma digital que administra el sistema de compras y contrataciones del Estado Nacional.

21 Específicamente quienes no puedan contratar con la Administración Pública, conforme las previsiones del art. 28 del Decreto Delegado 1.023/2021.

22 Art. 100 inc. b) Decreto 1.030/2016.

23 Conf. art. 100 inc. a) del Decreto 1030/2016: “El derecho de la jurisdicción o entidad contratante respecto de la prórroga, aumento o disminución de los contratos, en los términos del artículo 12 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificatorios y complementarios, se sujetará a las siguientes pautas: a) Aumentos y Disminuciones: 1. El aumento o la disminución del monto total del contrato será una facultad unilateral de la jurisdicción o entidad contratante, hasta el límite del veinte por ciento (20%) establecido en el inciso b) del citado artículo 12...”.

24 Conf. art. 100 inc. b ap. 3 del Decreto 1.030/2016: “En los casos en que se hubiese previsto la opción de prórroga, los contratos se podrán prorrogar por única vez y por un plazo igual o menor al del contrato inicial. Cuando el plazo original del contrato fuere plurianual, podrá prorrogarse como máximo hasta un (1) año adicional.

25 Conf. art. 7° LNPA. CSJN, “Melgarejo”, 2024, Fallos 347:468. “Las razones y antecedentes, tanto fácticos como jurídicos, determinantes de la emisión de un acto administrativo, se dirige a garantizar una eficaz tutela de los derechos individuales, de modo que los particulares puedan acceder a un efectivo conocimiento de las motivaciones y fundamentos que indujeron a la administración al dictado de un acto que interfiere en su esfera jurídica, ello en función de un adecuado control frente a la arbitrariedad y del pleno ejercicio del derecho de defensa”.

26 Conf. art. 41 Decreto 1.759/72.

27 Conf. art. 2° de la Disposición 62 - E/2016 de la Oficina Nacional de Contrataciones, que en lo pertinente agrega: “d) Correo electrónico: se tendrá por notificado el día en que fue enviado, sirviendo de prueba suficiente la constancia que el correo electrónico genere para el emisor,

Notificado entonces el contratista de la decisión estatal, tendrá este un plazo de treinta días hábiles administrativos para cuestionar dicha decisión.

La ausencia de una regulación expresa respecto al procedimiento a seguir para impugnar las decisiones administrativas analizadas no obsta a que, mediante una interpretación conforme a derecho, se puedan establecer los siguientes criterios.

La norma omite definir de modo concreto y específico como debe articularse el citado cuestionamiento, sin embargo, a través de una interpretación sistemática y teleológica de la normativa aplicable, podemos arribar a siguientes conclusiones.

De acuerdo con las vías procedimentales que conforman lo que constituye la vía administrativa previa, deberían verificarse los siguientes estamentos: 1) una presentación formal efectuada por el contratista por escrito, recurriendo el acto que, según su entendimiento, afecta sus derechos contractuales; 2) efectuar la presentación dirigida a la autoridad que emitió el acto de adjudicación, o, en su defecto, ante la que emitió la orden de compra o suscribió el contrato; 3) exponer mínimamente las razones que hacen a su derecho, a fin de brindarle a la Administración Pública la posibilidad de rever su postura.

Incluso en aquellos casos en que la Administración resuelva expresamente el cuestionamiento durante la ejecución del contrato, el contratista podría promover la impugnación judicial del acto administrativo una vez concluido el acuerdo de voluntades dentro del plazo de ciento ochenta (180) días; no obstante, nada obsta a que el contratista recurra a la vía judicial una vez notificado de la denegatoria expresa o silencio consumado del cuestionamiento, si es que en virtud de la presunción de legitimidad del acto y fuerza ejecutoria la propia Administración decide ponerlo en práctica por sus propios medios.

La norma determina, concretamente, que es suficiente un mero cuestionamiento, sin que resulte necesario instar una decisión a través de la vía jerárquica correspondiente, o a través de la técnica de instrumentar la presentación de un

certificada por el titular de la Unidad Operativa de Contrataciones; e) Sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones: en los casos en que la jurisdicción o entidad contratante decida notificar por este medio, se deberá dejar constancia de ello en los pliegos de bases y condiciones particulares, indicando la dirección de dicho sitio de Internet. En esos casos, se tomará como fecha de notificación el día hábil siguiente al de la difusión; f) Sitio de internet del sistema electrónico de contrataciones de la Administración Nacional: la forma de realización de este tipo de notificación se encuentra regulada en el *Manual de Procedimiento del COMPR.AR* [...] El domicilio físico especial o el domicilio electrónico especial declarados en el Sistema de Información de Proveedores (SIPRO) serán válidos para cursar las comunicaciones y notificaciones durante el procedimiento de selección del contratista, durante la etapa de ejecución contractual, durante los procedimientos para aplicar las sanciones establecidas en el artículo 29 del Decreto Delegado N° 1.023/01 y sus modificaciones y para cualquier trámite que se realice en el ámbito de la Oficina Nacional de Contrataciones. (*Último párrafo incorporado por art. 7° de la Disposición N° 6/2018 de la Oficina Nacional de Contrataciones B.O. 25/1/2018. Vigencia: a partir del día hábil siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial*)”.

pronto despacho para tener por configurado el silencio de la Administración; en consecuencia, tampoco devendría aplicable el plazo de sesenta (60) días para resolver²⁸.

En efecto, la última parte de la normativa en análisis prevé que para impugnar judicialmente el acto administrativo dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles administrativos fijados –ampliando el hasta entonces vigente plazo de noventa (90) días previsto en el art. 25–, *no será necesario haber mantenido su impugnación administrativa o promovido la judicial, o la de la denegatoria expresa o tácita de ese cuestionamiento durante dicha ejecución*.

En consecuencia, y tal como venimos afirmando, bastaría el mero cuestionamiento en los términos indicados respecto de la decisión de la Administración para requerir posteriormente en la vía judicial su revocación.

La norma también prescribe que los actos cuestionados serán impugnables judicialmente hasta cumplidos ciento ochenta (180) días de la extinción del contrato, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre prescripción que correspondan.

En consecuencia, si nos atenemos a lo previsto en el art. 1° bis de la LNPA²⁹ que regula el tema de los plazos, lo cierto, es que podría verse plasmada una contradicción, por cuanto, si aquel prevé que cualquier presentación administrativa produce la interrupción de los plazos legales y reglamentarios, *inclusive los relativos a la prescripción*, la posterior mención acerca de que el plazo para impugnar judicialmente los actos administrativos dictados en el marco de un contrato es de ciento ochenta (180) días desde la extinción del contrato, *sin perjuicio de la aplicación de los plazos de prescripción que correspondan*, implica una postura reñida con la hermenéutica.

En efecto, si los plazos de prescripción se encuentran interrumpidos ante cualquier presentación administrativa, la posterior mención de la norma previendo un plazo de caducidad para impugnar judicialmente el acto administrativo

28 Art. 1° bis, ap. g, inc. (viii): “Cuando las normas no fijen un plazo máximo para resolver, este será de sesenta (60) días, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente”.

29 LNPA, art. 1° bis, ap. i): “Interrupción de plazos por articulación de recursos administrativos o acciones judiciales: la interposición de reclamos o recursos administrativos interrumpirá el curso de todos los plazos legales y reglamentarios aplicables, inclusive los relativos a la caducidad y prescripción, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente. Los efectos interruptivos permanecerán hasta que adquieran firmeza en sede administrativa, según corresponda: (a) el acto administrativo que ponga fin a la cuestión; (b) el acto administrativo que declare la caducidad del procedimiento administrativo; o (c) el acto administrativo que haga lugar al pedido de desistimiento del procedimiento o del derecho”.

dictado en el marco de un contrato, *sin perjuicio de la aplicación de los plazos de prescripción*, resulta cuanto menos contradictoria.

En definitiva, la regulación sobre el cuestionamiento de los actos contractuales carece de rigor científico y precisión procedimental, elementos necesarios, para dar certeza y seguridad jurídica al acuerdo de voluntades.

Más aún, no podemos soslayar, que el art. 7° de la Ley 19.549 reformado ha quitado de su articulado toda mención a la aplicación directa³⁰ —o en su defecto analógica—³¹, del Título III de la mencionada Ley de Procedimientos Administrativos, con lo cual, subyace la pregunta acerca de la aplicabilidad o no, del citado Título III a los contratos administrativos, sea en forma analógica³² o directa.

De todos modos, el Reglamento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, Decreto 1.030/2016, prevé en su art. 1° que “los contratos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por el Decreto Delegado 1.023/01, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del Título III de la Ley 19.549 y sus modificaciones en cuanto fuere pertinente. Supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, se aplicarán las normas de derecho privado por analogía”, con lo cual, es posible, que la idea del legislador haya sido eliminar una mención que se consideraba superflua por estar ya incorporada en el reglamento de ejecución aludido.

Una correcta interpretación sistemática de la Ley 19.549, el Decreto 1.759/72 y los Decretos 1.023/01 y 1.030/2016, permite concluir que el Título III de la Ley de Procedimientos Administrativos (LNP) resulta directamente aplicable a las relaciones contractuales, mientras que el Título IV de la misma ley contiene una norma de aplicación directa y específica para los contratos administrativos”.

30 El art. 36 del Decreto Delegado 1.023/2001 modificó el art. 7° de la Ley 19.549 con el siguiente texto: “Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente”.

31 El texto originario de la Ley 19.549, preveía en el art. 7° inc. f) “Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente Título, si ello fuere procedente...”.

32 COMADIRA explica que la analogía supone carencia histórica de normas, y que la elaboración y adaptación en ella implicadas derivan no solo de esa carencia sino, además, de la necesidad de respetar en la tarea integradora las características y exigencias particulares del sistema normativo integrado. Puntualiza que la analogía de derecho es una tarea compleja por cuanto no solo se trata de elaborar la norma sino, además, de hacerlo en función de la especificidad del sistema integrado. La aplicación subsidiaria, en cambio, excluye la elaboración o adaptación por cuanto es simplemente la aplicación directa de un sistema a otro (COMADIRA, Julio R., *El acto administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 14/15, nota 32).

4. PROBLEMAS QUE PLANTEA

Habiendo delimitado el marco de la reforma de la Ley de Bases en relación con el procedimiento administrativo, así como su incidencia directa en el régimen de contratos administrativos en análisis, es necesario realizar algunas consideraciones sobre cómo los contratistas del Estado pueden articular sus cuestionamientos a los actos administrativos contractuales dictados por la contraparte pública.

En primer lugar, la dinámica contractual establece que ciertos derechos jurídicamente tutelados –amparados por el bloque de legalidad del contrato, que incluye reglamentos de contrataciones, pliegos de bases y condiciones generales y particulares, especificaciones técnicas, órdenes de compra y el acto de adjudicación– podrían verse comprometidos en caso de conflicto. Esto se debe a que, de acuerdo a la reforma, se podría posponer la resolución final de un contrapunto contractual.

En efecto, ante eventuales incumplimientos de contratistas del Estado a sus obligaciones, la Administración Pública impulsará la aplicación de penalidades para resguardar el interés público comprometido y que debe proteger.

Constituye un deber ineludible de toda entidad contratante procurar y exigir que el contrato se realice oportunamente y conforme a las condiciones técnicas, económicas y financieras previstas al momento de su perfeccionamiento³³.

En segundo lugar, la Administración podrá a través de decisiones unilaterales, sustentadas en las amplias facultades que ostenta en virtud del régimen exorbitante característico del Derecho Administrativo en general, y el cual, el contratista conoce y acepta³⁴ al participar con su oferta del procedimiento selectivo en trato³⁵, aumentar o disminuir los suministros adquiridos o prorrogar el contrato, entre otras prerrogativas.

33 DUBINSKI, Guido J., “Incumplimiento del contrato administrativo. Efectos. Sanciones”, en AAVV, *Contratos de la Administración: Teoría y Práctica*, Buenos Aires, Diamantes en Almíbar, 2017, p. 181, disponible en http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/2018_contratos-de-la-administracion-e-book.pdf. Ver también DUBINSKI, Guido J., Las facultades sancionatorias de la Administración Pública en los contratos administrativos, en ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), *Estudios de Derecho Público*, 1ª ed., Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013, disponible en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/libro-estudios-de-derecho-publico.php>; y “Contralor de la función administrativa en la celebración de contratos públicos”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), *El control de la actividad estatal*, T.1, *Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*, 1ª ed., Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la UBA, 2016, disponible en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/libro-el-control-de-la-actividad-estatal.php>.

34 El voluntario sometimiento a un régimen jurídico, sin reservas expresas, comporta un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su posterior impugnación (Fallos 305:826; 307:358, 432).

35 Las normas contenidas en los pliegos permiten a los oferentes efectuar las necesarias previsiones, debiéndose entender que al no haber formulado el proponente –ahora cocontratante– oportunamente, ni observaciones, ni impugnaciones a alguna de sus normas, debe entenderse

Finalmente, podrá penalizar al cocontratante incumplidor de sus obligaciones, mediante la aplicación de las penalidades que prevé el régimen contractual, a saber: *a)* multas por mora en la entrega, o deficiencias en la prestación del servicio, *b)* pérdida de la garantía de cumplimiento del contrato, ante una rescisión intempestiva, o ante la falta de pago voluntario de la multa impuesta por incumplimiento, *c)* rescisión del acuerdo por culpa del contratista.

Oportunamente enumeramos diversas situaciones que pueden darse en el devenir de un contrato, como si una unidad operativa de contrataciones de un Ministerio adquiere computadoras, proveedor estatal deberá entregar el mismo modelo que cuente con las características ofertadas y que sirvieran de base para la posterior adjudicación; así también, deberá proveer la cantidad a la que se obligara y dentro del plazo pactado; de la misma manera, en la prestación de un servicio de limpieza debe constatarse la cantidad de personal afectado a la prestación del mismo —el cual debe respetar los parámetros del pliego y oferta—, el cumplimiento del horario respectivo, la provisión de los productos necesarios para la adecuada prestación del servicio, y, lógicamente, la verificación del cumplimiento de la finalidad prestacional convenida —será la pulcritud y limpieza de las dependencias estatales—³⁶.

De la misma manera, en materia de obra pública, deberá reflejarse el cumplimiento del plan de trabajos y la curva de inversiones presentada, conjuntamente con el proyecto aprobado sobre el que se sustentara la contratación, haciendo hincapié en el respeto de los plazos secuenciales o conclusivos de la obra³⁷.

En cuanto a la inmediatez de los efectos negativos que pueden verificarse en un contrato, la dilación de la impugnación judicial se torna incompatible con la subsistencia del contrato; tal es así, que una multa económica podría trastocar la economía del contratista, o bien, una rescisión del contrato por parte de la Administración no admitiría dilación alguna, siendo que la extinción del contrato no resulta acorde temporalmente con un mero cuestionamiento en atención a que los plazos en este caso se superponen unos con otros —en efecto, ante un contrato rescindido se aplicaría la última parte de la norma que determina la impugnación judicial dentro del plazo citado—; ante una discrepancia técnica respecto a la naturaleza de la prestación con relación a los materiales utilizados en una obra; suministros rechazados por falta de adecuación entre lo ofertado y lo entregado.

Lo señalado es, por supuesto, a título enumerativo de las diversas situaciones contractuales que puedan generar discrepancias entre las partes, y que, ante el régimen exorbitante que faculta a la administración a poner en práctica de

que las conoce en todos sus términos, las aceptó y consintió (PTN, Dictámenes 233:94; 234:452; 259:415).

36 DUBINSKI, Guido, *Contratos de la Administración...* ya cit., pp. 182 y 183.

37 Ídem.

forma contemporánea las prerrogativas a las que hemos hecho mención, requiere medidas concretas de resguardo de los derechos de los contratistas (ante la contraposición de intereses).

5. CONCLUSIÓN

Si bien la reforma ha introducido novedades en materia de impugnación de actos administrativos contractuales, su alcance resulta limitado y su redacción imprecisa. Esta regulación fragmentada y carente de rigor técnico genera incertidumbre jurídica y dificulta la efectiva tutela de los derechos de los particulares.

De esta manera, podemos concluir, que la modificación normativa se ha quedado a mitad de camino entre la regulación de la impugnación de los actos contractuales dentro del plazo de caducidad del art. 25 de la LNPA y la pretensión anulatoria articulada al finalizar el acuerdo de voluntades.

En efecto, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos constituye una regulación general en donde se ha introducido una prescripción normativa específica relativa a los contratos administrativos.

Se identifican dificultades para la aplicación del nuevo procedimiento, especialmente en situaciones urgentes que pueden trastocar la economía o subsistencia del contrato, como la aplicación de penalidades o la rescisión de aquel.

En este contexto, no resulta presuroso concluir, que la modificación normativa podría haberse concretado directamente, y plasmado, en el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional³⁸, incluyendo aspectos que contemplen la ejecución contractual.

En resumen, será (nuevamente) la jurisprudencia quien tendrá la función de interpretar, ante conflicto concreto, las vicisitudes que puedan suscitarse ante las imprecisiones y omisiones de la norma.

GUIDO JULIÁN DUBINSKI

Es Abogado, Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública y Jefe de Trabajos Prácticos en la materia Elementos de Derecho Administrativo, cátedra del Dr. Gallegos Fedriani, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Docente de posgrado en diversas Universidades. Vocal de la Comisión Evaluadora de Ofertas, Jefe del Departamento de Adjudicaciones y Miembro del cuerpo de abogados de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Coautor de libro *Contratos de la Administración. Teoría y práctica* y autor de diversas publicaciones de la materia. Protesorero de la Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

38 Decreto Delegado 1023/2001.

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

MARCELO DANIEL DUFFY



**LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
Facultad de Derecho



**ASOCIACIÓN
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

1ª Edición: Enero de 2025

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Blanco / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025.

578 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-2-3

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucía Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

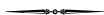
Tomo Amarillo

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

JORGE EDUARDO MORÁN



**ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Académicos de la
República Argentina



**ASOCIACIÓN
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor

ENRIQUE ALONSO REGUEIRA

Prólogo

LEANDRO VERGARA

**MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

AJUFE
Asociación de Juristas y Estudios Positivos de la
República Argentina



**ASOCIACIÓN
DE DOCENTES**

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



**FUERO EN LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL**