

ÍNDICE

Prefacio del autor	7
Prólogo	9

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. CONCEPTOS GENERALES.....	15
2. LA ADMISIÓN DE LA CATEGORÍA JURÍDICA DEL CONTRATO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	15
• Tesis contrarias a la existencia del contrato administrativo	15
• Tesis positivas.....	17
2.1. DIVERSOS CRITERIOS ELABORADOS POR LA DOCTRINA	23
• Criterio del servicio público.....	23
• Criterio de la forma	25
• Criterio de la jurisdicción	25
• Criterio de la posición jurídica de las partes.....	26
• Teoría de las cláusulas exorbitantes	27
3. NATURALEZA COMÚN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	30

CAPÍTULO II

CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1. DISTINTAS MODALIDADES DE CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	35
A. Por las partes que se obligan	35
B. Por la relación que exista entre las prestaciones.....	35
C. Por el momento en que quedan concluidos.....	36
D. Por su calificación o no por la ley	36
E. Por la circunstancia de que las prestaciones sean o no ciertas y puedan ser objeto de apreciación	37
F. Por su dependencia o no de otro contrato.....	38
G. Por la circunstancia de constituir o no una unidad diferenciada.....	38
H. Por la duración del cumplimiento de las prestaciones	38
I. Contratos de atribución y de colaboración	39
J. Según su tipicidad	39
K. Nominados e innominados	39

2.	CONCEPTUALIZACIÓN Y CARACTERES GENERALES DE LAS DIFERENTES ESPECIES CONTRACTUALES	40
I.	<i>CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS</i>	40
A.	CONTRATO DE OBRA	41
B.	CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA	43
C.	CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (PPP) .	44
D.	NUEVAS MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS.....	52
1.	Fideicomiso (Ley N° 17.703 de 27/10/2003 y D/516/003; D/46/004 y D/204/004)	52
2.	Leasing financiero y operativo	57
II.	<i>CONTRATACION DE SERVICIOS NO PERSONALES</i>	60
A.	Noción de servicios no personales.....	60
B.	Concesión de servicios públicos	62
III.	<i>CONTRATACIÓN DE SUMINISTROS</i>	63
IV.	<i>CONTRATACIÓN DE MEDIOS ECONÓMICOS</i>	65
A.	Contrato de préstamo.....	67
B.	Contrato de empréstito.....	68
V.	<i>CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES</i>	69
A.	Contrato de consultoría	69
B.	Contrato de función pública	71
C.	Nuevas modalidades contractuales contenidas en la Ley N° 18.719 de 27/12/2010.	74

CAPÍTULO III

ESPECIALIDADES DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

A.	CONCEPTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO	79
B.	CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	80
C.	LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN	94
	Posición de la doctrina con respecto a los elementos del contrato administrativo.....	96
	Los elementos y presupuestos de los contratos de la Administración	99
	Elementos esenciales	99
	Presupuestos básicos	99
1.	CONSENTIMIENTO DE PARTES	99
1.1.	Las partes intervinientes en los contratos de la administración	104
a.	La Administración contratante	104
	Elementos de la competencia.....	107

	Principio de la especialidad	107
b.	Ordenadores de gastos y pagos.....	108
c.	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)	115
1.2.	El contratista o cocontratante particular.....	123
a.	Régimen de inhabilidades e incompatibilidades	125
b.	Consortios, uniones temporales y cooperativas sociales ...	129
	A. Consorcio.....	129
	B. Uniones temporales.....	135
	C. Cooperativas sociales	136
2.	OBJETO	137
3.	CAUSA	138
4.	FINALIDAD.....	139
5.	LAS FORMALIDADES Y LAS FORMAS	140

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS GENERALES DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

	ANÁLISIS DE LA DENOMINACIÓN: Principios Generales del Derecho.....	144
A.	PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	149
	• Imparcialidad.....	150
	• Legalidad objetiva.....	150
	• Impulsión de oficio (Decreto 500/991 artículos 56, 60, 71, 83, 85, 110, 163 y 223).	150
	• Verdad material	150
	• Economía, celeridad y eficacia	151
	• Informalismo a favor del administrado	151
	• Flexibilidad, materialidad y ausencia de ritualismo	151
	• Delegación material (artículos 8, 11,197 del D/500/991 y 149 del TOCAF - 2012).	151
	• Debido procedimiento (artículos 5, 7, 75, 171 y 216 del D/500/991) .	152
	• Contradicción	154
	• Buena fe, lealtad y presunción de verdad salvo prueba en contrario .	154
	• Gratuidad (artículo 74 del D/500/991).....	154
	• Motivación de la decisión	154
B.	PRINCIPIOS ESPECÍFICOS DE LOS PROCEDIMIENTOS COMPETITIVOS ESTATALES	155
	• Flexibilidad	155
	• Delegación.....	157
	• Ritualismo.....	158
	• Materialidad	159
	• Veracidad	160
	• Libertad de concurrencia.....	160
	• Publicidad	163

•	Igualdad frente a los licitantes	166
•	Transparencia	177
•	Buena fe	181
•	La buena fe objetiva y la buena fe subjetiva	182
•	Razonabilidad	186
•	Información financiera	194
•	Probidad	194
•	Cumplimiento estricto de los pliegos de condiciones	194
•	Equilibrio en la eficacia y control.....	197
C.	PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO RECTORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	200
•	Principio de juridicidad	200
•	Principio personalista.....	200
D.	PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO RELATIVOS A LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	201
E.	FUNCIÓN INTERPRETATIVA DE LOS PRINCIPIOS CONTRACUTALES.....	202

CAPÍTULO V

EL NUEVO SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA URUGUAYO LUEGO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS - EJERCICIO 2010, LEY N° 18.834 DE 04/11/2011 Y EL D/150/012 DE 11/05/2012 - TOCAF - 2012

1.	FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA	209
2.	ANÁLISIS DEL NUEVO RÉGIMEN DEL SISTEMA DE COMPRAS EN NUESTRO PAÍS.....	211
3.	MODALIDADES DE CONTRATACION PÚBLICA.....	213
A.	<i>PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....</i>	213
1.	Remate o subasta pública	213
2.	Concurso.....	215
3.	La licitación pública	216
•	Aplicabilidad de la doctrina de los actos separables	218
•	Teoría de los actos coligados	220
4.	Pregón o puja a la baja	220
5.	Regímenes centralizados de compra.....	223
6.	Procedimientos especiales de contratación	224
B.	<i>PROCEDIMIENTO PARA LA VENTA DE BIENES Y SERVICIOS</i>	240
1.	Enajenación de inmuebles	240
•	Las excepciones al procedimiento de la licitación pública, previstas en nuestro ordenamiento jurídico, se dan por varias razones.....	242
4.	RÉGIMEN DE EXCEPCIONES PREVISTAS POR EL TEXTO	

	ORDENADO AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA	245
5.	ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES EXCEPCIONES GENERALES PREVISTAS EN EL ART. 33 LETRA C DEL TEXTO ORDENADO - 2012	248
	• Contratación entre organismos del Estado o con personas públicas no estatales o con personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social esté constituido en su totalidad por participaciones, cuotas sociales o acciones nominativas propiedad del Estado o de personas públicas no estatales (Artículo 33, Letra C, numeral 1)... ..	248
	• Licitación desierta o con ofertas no válidas o inadmisibles (Artículo 33, Letra C, numeral 2 del TOCAF - 2012)	266
	• Contratación de exclusividad (Artículo 33, Letra C, numeral 3 del TOCAF - 2012)	268
	• Contratación de obras de arte, científicas o históricas (Artículo 33, Letra C, numeral 4 del TOCAF - 2012)	269
	• Contratación a través de organismos internacionales (Artículo 33, Letra C, numeral 5 del TOCAF - 2012)	270
	• Contratación de reparaciones extraordinarias (Artículo 33, Literal C, numeral 6 del TOCAF - 2012)	270
	• Contratación en el exterior (Artículo 33, Letra C, numeral 7 del TOCAF - 2012)	270
	• Contratación secreta (Artículo 33, Letra C, numeral 8 del TOCAF - 2012)	271
	• Contratación de urgencia, no sea posible la licitación o su realización resienta el servicio (Artículo 33, Letra C, numeral 9 del TOCAF - 2012)	274
	• Contratación de bienes y servicios escasos (Artículo 33, Letra C, numeral 10 del TOCAF - 2012)	276
	• Contratación en remate (Artículo 33, Letra C, numeral 11 del TOCAF - 2012)	277
	• Contratación de semovientes seleccionados (Artículo 33, Letra C, numeral 12 del TOCAF - 2012)	277
	• Contratación con usuarios o consumidores (Artículo 33, Letra C, numeral 13 del TOCAF - 2012)	277
	• Contratación de material docente (Artículos 33, Letra C, numeral 14 del TOCAF - 2012)	278
	• Contratación de víveres frescos (Artículo 33, Letra C, numeral 15 del TOCAF - 2012)	278
	• Contratación de petróleo y sus derivados (Artículo 33, Letra C, numeral 16 del TOCAF - 2012)	278
	• Contratación en el marco de acuerdos de intercambio (Artículo 33, Letra C, numeral 17 del TOCAF - 2012)	279
	• Contratación de profesionales (Artículo 33, Letra C, numeral 18 del TOCAF - 2012)	279
	• Nuevas excepciones	279

CAPÍTULO VI

PROCEDIMIENTO LICITATORIO

1.	ETAPA DE PREPARACIÓN O INTERNA	288
	Tareas propias de esta etapa.....	288
	A. Necesidad	288
	B. Estimación del gasto.....	288
	C. Pliegos de condiciones	291
	• Identificación precisa del objeto de la licitación.....	293
	• Delimitación de los proponentes.....	293
	• Fijación de las condiciones de las propuestas	294
	• Criterios de selección.....	294
	• Procedimiento de adjudicación	294
	• Clases de pliegos.....	295
	a. Pliegos generales	296
	b. Pliego de condiciones particulares.....	299
	c. Pliego de especificaciones técnicas	302
	• Redacción de los pliegos	304
	• Autoridades competentes	305
	• Caracteres de los pliegos de condiciones	305
	• Generalidad	306
	• Impersonalidad.....	306
	• Igualdad	307
	• Cláusulas prohibidas en los pliegos de condiciones.....	308
	• Naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones.....	309
	• Ahora, deberíamos realizarnos la siguiente pregunta: ¿la Administración Pública, podría modificar unilateralmente los pliegos de condiciones?	311
	• Interpretación de los pliegos de condiciones	313
2.	ETAPA PRINCIPAL, ESENCIAL O EXTERNA	314
	2.1. Licitación pública o abreviada	314
	A. Llamado a licitación	314
	• Requisitos propios de llamado	316
	• Carácter del llamado	317
	B. Publicidad	318
	C. ¿Quiénes pueden impugnar?.....	323
	D. ¿Quiénes pueden ofertar?.....	324
	E. La oferta	324
	• Requisitos de la oferta.....	327
	• Oferta alternativa y oferta variante.....	335
	• Formalidades de la oferta	336
	F. Aclaraciones a los pliegos de condiciones.....	336
	G. Garantía precontractual y contractual.....	337
	H. Fórmula para calcular la garantía de mantenimiento de oferta...	339

I.	Apertura de ofertas	342
J.	Comparación de ofertas.....	347
K.	Criterios de selección.....	348
	• Preferencias a la producción nacional.....	349
L.	Comisión asesora de adjudicaciones.....	354
	• Naturaleza jurídica del acto de preadjudicación	357
	• Observación de los interesados al informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones	358
M.	Etapas eventuales	361
	• La mejora de ofertas.....	363
	• Etapas del proceso de mejora de ofertas	365
	• Negociaciones reservadas	369
	• Etapas del proceso de negociación.....	371
N.	Ofertas con precios manifiestamente inconvenientes	374
O.	La adjudicación.....	375
	• Actividad discrecional	382
	• Derechos del adjudicatario.....	385
P.	Contralor del Tribunal de Cuentas de la República.....	386
	• Diferentes criterios de clasificación del control	388
	• Naturaleza jurídica del Tribunal de Cuentas.....	390
	• Modos de actuación del Tribunal de Cuentas	393
	• Actuación directa.....	393
	• Actuación por intermedio de los contadores delegados a que se refiere el Artículo 211, literal B de la Constitución.....	393
	• Actuación por intermedio de auditores	394
	• Competencia del Tribunal.....	394
	• Funciones de contralor. Preventivo - Permanente - A posteriori.....	395
	• Aspectos del control.....	395
Q.	Notificaciones.....	405
R.	Recurribilidad en el procedimiento de contratación pública....	405
	• Elementos de los recursos administrativos.....	406
	• Presupuestos de los recursos administrativos	408
	• Causales de impugnación	410
	• Clases de recursos administrativos	411
	• Procedimiento recursivo.....	413
	1. Plazo.....	413
	2. Forma.....	414
	3. Efectos de los recursos administrativos	415
	4. Sustanciación del procedimiento	419
B.	ETAPA INTEGRATIVA O DE FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO	426
	1. Perfeccionamiento del contrato - Posiciones doctrinarias	426
	• Garantía de fiel cumplimiento del contrato	435
	2. Ejecución del contrato	438

- Ampliación o disminución del contrato en la etapa de ejecución -
Análisis del artículo 74 del TOCAF - 2012..... 438

CAPÍTULO VII

LOS PODERES Y PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL COCONTRATANTE

1.	PODERES Y PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	444
	• Mutabilidad de los contratos de la Administración	446
	• La potesta variandi.....	446
	• Límites de la modificación de los contratos.....	453
	• Interpretación unilateral.....	456
	• Sanciones.....	457
	• Conclusiones	464
2.	DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL COCONTRATANTE PARTICULAR O LICITADOR.....	467
	• Derecho a que la Administración cumpla el contrato.....	467
	• Cobro de las obligaciones contractuales	468
	• Mantenimiento de la ecuación económico-financiera	471
	• Teoría del hecho del príncipe - fait du prince.....	472
	• Teoría de la imprevisión.....	474
	• Teoría de las sujeciones imprevistas	478
	• Exceptio non adimpleti contractus	479

CAPÍTULO VIII

LOS INSTITUTOS DE CESIÓN DE CRÉDITOS Y DE CESIÓN DE CONTRATOS EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.	CESIÓN DE CRÉDITOS.....	483
2.	CESIÓN DE CONTRATOS.....	491

CAPÍTULO IX

DE LAS RESPONSABILIDADES

1.	GENERALIDADES	495
2.	EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL CONSTITUCIONALISMO URUGUAYO.....	501
3.	RESPONSABILIDAD PRECONTRACTUAL	503
4.	RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	508
5.	RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL	511
6.	REQUISITOS PARA QUE PROCEDA LA RESPONSABILIDAD DEL	

ESTADO	512
a. Daño o perjuicio	513
b. Relación de causalidad	514
c. Que el daño ocasionado sea imputable jurídicamente al Estado	515
7. CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DEL DAÑO	517
a. Criterio subjetivo	517
b. Criterio objetivo	520
c. ¿Qué criterios de imputación del daño aceptan nuestra doctrina y jurisprudencia?	525
8. RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	531
a. Evolución del derecho constitucional uruguayo en la materia.....	533
b. Recopilación específica sobre responsabilidad de los funcionarios en sede contractual.....	538
8. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	539
9. RESPONSABILIDAD PENAL.....	541
10. RESPONSABILIDAD POLÍTICO-PENAL	541

CAPÍTULO X

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1. INTERPRETACIÓN	545
2. CALIFICACIÓN Y SUBSUNCIÓN	548
3. INTERPRETACIÓN SUBJETIVA E INTERPRETACIÓN OBJETIVA DEL CONTRATO	549
4. REGLAS DE INTERPRETACIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL URUGUAYO APLICABLES A LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	551

CAPÍTULO XI

EL ARBITRAJE Y LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CONCEPTO DE ARBITRAJE.....	567
TESIS NEGATIVA.....	569
¿ES POSIBLE SOMETER AL ESTADO A TRIBUNALES PRIVADOS INCLUSO EN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE NI SIQUIERA EXISTE UN CONVENIO ARBITRAL?	574
• Doctrina de la inmunidad soberana	574
• Teoría de los actos del Estado	575
EL ARBITRAJE EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	577

EL ARBITRAJE DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE INVERSIÓN.....	578
CONCLUSIONES.....	581

CAPÍTULO XII

EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

MODOS O FORMAS DE EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS	583
A. MOTIVOS DE EXTINCIÓN	586
1. Relativos al propio contrato	586
2. Relativos a la ejecución del contrato	586
3. Relativos a los sujetos contratantes	587
B. MODOS DE EXTINCIÓN	587
a. De pleno derecho.....	587
b. Por mutuo acuerdo	587
c. Por decisión jurisdiccional.....	588
d. Por decisión del particular cuando fue pactado así	588
e. Por decisión unilateral de la Administración.....	588
C. LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN.....	588

CAPÍTULO XIII

LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

1. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO	595
2. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS	605
• Sistemas electrónicos de compras gubernamentales (e-governance procurement).....	609
3. CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO PÚBLICO INTERNACIONAL.....	613
BIBLIOGRAFÍA.....	619

ANEXO

RENDICIÓN DE CUENTAS - PERÍODO 2010	
LEY N° 18.834 de 04/11/2011	641
DECRETO 150/012 de 11/05/2012 - TEXTO ORDENADO DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA - TOCAF - 2012.....	661
CUADRO COMPARATIVO TOCAF - 1997 CON TOCAF - 2012.....	727