# EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN Y EL IMPACTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

# RAMÓN D. PIZARRO - ALFONSO BUTELER Directores

María Gabriela Ábalos - Eduardo Ávalos
Rodolfo C. Barra - Lucía Bellocchio - Alfonso Buteler
Juan G. Corvalán - Federico Fernández
Ramsis Ghazzaoui - Juan M. González Moras
Juan Bautista Jüsto - Héctor A. Mairal
Liber Martín - Leonardo Massimino
Ignacio J. Minorini Lima - Jorge Orgaz
Silvia B. Palacio de Caeiro - Pablo E. Perrino
Mauricio Pinto - Ramón D. Pizarro
María Florencia Ramos Martínez
Estela B., Sacristán - Enrique V. Veramendi
Claudio M. Viale

Autores



# Índice general

Pág.

	Capítulo I	
	Acerca de los desafíos que planteará al intérprete el nuevo Código Civil y Comercial	
	Por Juan G. Corvalán	
I.	Introducción	1
II.	El punto de partida: constitucionalismo democrático	3
III.	Las normas sobre interpretación de la ley civil	5
	1. El operador jurídico y la subsunción	5
	2. El operador jurídico y la ponderación	7
IV.	Derechos fundamentales, principios y reglas	7
V.	La ponderación como eje central para resolver conflictos entre principios	9
377		_
	Los principios como guías para el intérprete	11
VII.	Conclusiones	12
	Capítulo II	
	El Código Civil y Comercial de la Nación y el federalismo argentino	
	Por Silvia B. Palacio de Caeiro	
I.	Introducción	13
II.	Los arts. 1º y 2º del Código Civil y Comercial y las reglas de inter- pretación constitucional del derecho interno, internacional y de derechos humanos	16
III.	La incorporación de reglas procesales en el Código Civil y Comercial de la Nación	21
	Eficacia temporal de las normas procesales	26

1. La utilización de instrumentos societarios para la organización

administrativa y la gestión pública .....

58

	Ramón D. Pizarro - Alfonso Buteler (dirs.)	XII
		Pág
II.	El derecho del consumidor	165
	1. Fundamento	165
:	2. Fuentes	167
;	3. Concepto de derecho del consumidor	169
II.	Presupuestos para la aplicación de la ley 24.240	170
	1. Consumidor	170
:	2. Proveedor	175
;	3. Relación de consumo	178
IV.	El Estado	179
	1. La función administrativa y su régimen jurídico	180
:	2. Los actos regidos parcialmente por el derecho privado	183
	3. Las entidades descentralizadas y las personas jurídicas de derecho privado del Estado	184
<b>V</b> .	El Estado como consumidor	185
Л.	El Estado como proveedor	188
II.	Conclusiones	19
	CAPÍTULO IX	
	La personalidad del Estado en el Código Civil y Comercial de la Nación	
	Por Claudio M. Viale	
I.	Consideraciones en general	19
II.	Cuestiones terminológicas y conceptuales	196
II.	La preocupación por el poder político	19'
IV.	La clasificación derecho público - derecho privado	198
	La persona	200
VI.	Los derechos fundamentales	20
	El bien común y el bien personal	20:
	El Estado como persona	20
	Cuestiones de técnica legislativa	20
	La clasificación en personas públicas y privadas	20:
	La enumeración del art. 146	21:

XII. A modo de colofón.....

	2. Recepción constitucional	12		
	3. Evolución jurisprudencial	12		
IV.	La (tenue) incidencia de los derechos de incidencia colectiva en el Código Civil sancionado			
	1. La clasificación de los derechos	13		
	2. Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes	13		
	3. Sanción pecuniaria disuasiva	13		
	4. Daños a los derechos de incidencia colectiva	13		
V.	Reflexiones finales	13		

# CAPÍTULO VII

# LOS DERECHOS COLECTIVOS COMO FUENTE DE RESPONSABILIDAD CIVIL. PAUTAS PARA SU RESARCIMIENTO SEGÚN EL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

### Por María Florencia Ramos Martínez

i.	Introduccion	141		
II.	Los derechos de incidencia colectiva	142		
III. Incidencia de los derechos colectivos en la función resarcitor de la responsabilidad civil				
	La función resarcitoria de la responsabilidad civil: el concepto de daño resarcible como elemento medular	145		
	2. El daño y los derechos de incidencia colectiva	148		
	3. Daño colectivo: moral o patrimonial	149		
	4. El resarcimiento por los daños al medioambiente como bien colectivo	156		
IV.	La función preventiva en la responsabilidad civil. Tutela de los derechos colectivos	159		
V.	Conclusiones	160		

# CAPÍTULO VIII

LA APLICACIÓN DEL DERECHO DEL CONSUMIDOR AL ESTADO.

A PROPÓSITO DE LAS IMPLICANCIAS DEL NUEVO CÓDIGO

CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

Por Juan G. Corvalán, Federico Fernández y Lucía Bellocchio

Pág.

# Capítulo X

# EL RÉGIMEN DE INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y LAS ENSEÑANZAS DEL NUEVO CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

# Por Juan Bautista Justo

I.	In	troducción	215
II.	va	a heterotutela como fundamento del régimen general de in- didez de los actos jurídicos. El escrutinio previo a la ejecución pactiva	215
		La noción de heterotutela como consustancial a la idea de derecho	216
	2.	La heterotutela y los fundamentos del régimen de invalidez de los actos jurídicos. Negativa estatal al uso de la fuerza	221
		2.1. Componente relacional. En la soledad no hay nulidades	222
* -		2.2. Componente consensual. Para el tirano no hay nulidades	222
		2.3. Componente práctico. El Estado presta su fuerza para asegurar el cumplimiento de los actos lícitos	223
Ш.	La	s categorías de invalidez en el Código Civil histórico	227
		Distinción fundada en el modo en que se presenta el vicio al juzgador. Actos nulos y anulables	227
	2.	Distinción fundada en el tipo de interés protegido por la invalidez. Nulidad absoluta y relativa	228
IV.	El	nuevo sistema de nulidades en el Código Civil y Comercial	229
		La supresión de la distinción entre actos nulos y anulables	229
		Alcances de la distinción entre nulidad absoluta y relativa	231
V.	La tra	construcción del régimen de invalidez del acto adminis- tivo. Sus fundamentos y la necesidad de depuración de sus tegorías	233
		El régimen de nulidades frente a la autotutela. El control de	433
		validez posterior a la ejecución del acto administrativo	234
	2.	Las categorías de invalidez del acto administrativo	241
		2.1. La construcción del sistema de nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	041
		2.1.1. "Cárman de Cantón"	241
		2.1.2. "Sociedad Anónima Empresa Constructora F. H. Schmidt"	243
		2.1.3. "Los Lagos SA Ganadera"	243 244
		2.1.4. "Pustelnik"	244 246
			440

gell.	Pá
2.1.5. "Provincia del Chubut"	24
2.1.6. "Mill de Pereyra"	24
2.1.7. "Pradera del Sol"	24
2.2. Principales opiniones en la doctrina nacional	24
2.3. El sistema de nulidades de la LNPA	2
VI. Análisis crítico del sistema de invalidez del acto administrativo.	2
<ol> <li>Necesidad de suprimir los criterios de distinción fundados en el modo en que se presenta el vicio al juzgador. Nulidad y anulabilidad. Actos regulares e irregulares</li> </ol>	25
2. La distinción entre nulidad absoluta y relativa. El principio de eficacia y los fines de la función administrativa	2
2.1. La insuficiencia de los criterios tradicionales	2
2.2. La eficacia en la tutela de los derechos fundamentales como estándar para discernir el grado de invalidez	2:
VII. Conclusiones	2
Capítulo XI	
La nulidad manifiesta del acto administrativo y el nuevo Código Civil y Comercial	
Por Alfonso Buteler	
I. Introducción	2
II. La nulidad manifiesta en el Código Civil	2
1. Concepto	2
2. Consecuencias	2
III. La nulidad manifiesta en el Código Civil y Comercial	2
IV. La nulidad manifiesta en el derecho administrativo	2
1. Introducción	2
Evolución jurisprudencial	2
3. Jurisprudencia administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación	2
4. Consecuencias de la nulidad manifiesta	2
4.1. El acto solo requiere una declaración judicial de nulidad	2
4.2. El acto carece de presunción de legitimidad	2
4.3. El particular se encuentra imposibilitado de alegar la falta de conocimiento del vicio	2
4.4. El acto puede ser declarado nulo de oficio en sede administrativa	2

I. Introducción .....

XVII
Pág.

	Pág.	
4.5. Permite la justiciabilidad de las cuestiones relativas a la		CAPÍTULO XIII
ponderación de las aptitudes personales de los empleados		¿Nominalismo o valorismo en el nuevo Código
públicos	277	Civil y Comercial? (Una cuestión central
4.6. Habilita la utilización de los medios de tutela urgente	278	DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS)
4.7. Permite su impugnación por vía del amparo	280	
		Por Estela B. Sacristán
Capítulo XII		I. Planteo
Los contratos del Estado luego de la sanción		II. Inserción constitucional. Cuestiones terminológicas
DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN		1. Depreciación. Apreciación. Devaluación. Revaluación
		2. Inflación
Por Héctor A. Mairal y Enrique V. Veramendi		3. Nominalismo, valorismo
		4. Estabilización. Índices. Indexación
I. Introducción	285	III. La experiencia argentina. Replanteo
II. La teoría del contrato administrativo	287	1. Tributos e inflación, una combinación gravosa
1. La descripción de la teoría	287	2. De Aristóteles a las trampas
2. La crítica a la teoría	289	3. Jurisprudencia: Ajustar para evitar la confiscación
III. La teoría del contrato administrativo "hecha ley": el decreto		4. Jurisprudencia: Reconociendo la desvalorización
1023/2001	294	5. Jurisprudencia: El camino para la transparencia. La visión
IV. El Código Civil y Comercial, la LRE y el régimen jurídico aplicable		desde el exterior
a los contratos del Estado. Nuevo distanciamiento de la contra-	200	6. Normativa: Reconocimientos de la erosión del valor de la
tación estatal del derecho privado	299	moneda de curso legal
1. Observaciones generales	300	6.1. Contratos de obra pública. Variaciones de costos. Pass-
2. La exclusión de la responsabilidad del Estado del ámbito del		through
Cód. Civ. y Com., su articulación con la LRE y sus posibles efectos sobre el derecho aplicable a los contratos del Estado.	301	
2.1. Las disposiciones del Cód. Civ. y Com. en materia de	-	6.3. Ley 25.713. CER
responsabilidad del Estado	301	6.4. Depósitos en recursos de queja. Monto 6.5. Peajes. Transporte ferroviario. Variaciones de costos
2.2. Las disposiciones de la LRE y la responsabilidad contrac-		6.6. Información sobre compras en supermercados
tual del Estado	303	7. Una cuestión conexa: La construcción del índice
2.3. ¿Hacia la exclusión total de las reglas del Cód. Civ. y Com.		
en (todos) los contratos del Estado?	304	8. ¿Es posible judicializar el índice?
<ol> <li>La pretendida solución de la aplicación "analógica", del Cód.</li> </ol>		IV. Reflexión final
Civ. y Com. a los contratos del Estado. Sus problemas	305	
4. La interpretación propuesta. El alcance acotado de la exclusión		IV. Reflexión final
de las reglas del Cód. Civ. y Com. en materia de responsabilidad contractual	311	El dominio público en el Código Civil y Comercial
		DE DOMINIO CODIZO DI SE CODICO CONTENTO
V. Conclusiones	314	Por Juan M. González Moras

AMÓN	D	PIZARRO	- <b>A</b> LFONSO	RUTTELER	(DIRS)
MMUN	D.	LIZAKKU	ALFONSO	DOTELEK	(DIKS.)

	Pág.		Pág
II. Del viejo al nuevo paradigma del régimen dominial del Estado. Uso racional y sustentable, presupuestos mínimos y "bienes co-	0	H. Constitucionalidad y eficacia de la norma civil en el derecho de aguas argentino. Relatividad de su importancia	408
lectivos"	357	щ. Contenido y evolución de los principales aspectos de derecho de	
1. Impacto de la reforma constitucional de 1994. Transformación		-B- U I U	410
del régimen jurídico y nuevo reparto de competencias entre	200		410
la Nación y las provincias	360	10	410
2. La regulación del dominio público en el Código Civil	364	1.2. El dominio público marítimo	412
2.1. La regulación dogmática	367		414
II. El dominio público en el Código Civil y Comercial	<b>37</b> 3		417
La sistemática del Código Civil y Comercial en materia de dominio público	373	1.5. El dominio público hidráulico artificial	420
2. La regulación del dominio público en el Código Civil y Comer-	3/3	. The state of th	420
cial	374	1.7. Dominio público de las islas	421
2.1. Bienes pertenecientes al dominio público	375	1.8. Bienes hidráulicos privados	<b>42</b> 3
2.2. Bienes del dominio privado del Estado	383	2. Limitaciones dominiales vinculadas a las aguas	426
2.3. Determinación y caracteres de las cosas del Estado. Uso		3. Acceso al uso de las aguas	429
y goce	386	IV. Conclusiones	430
2.4. Bienes de los particulares. Aguas de los particulares	388	1.7. Dominio público de las islas	
2.5. Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los		CAPÍTULO XVI	
bienes. Derechos de incidencia colectiva. Jurisdicción	390	DÉGLACIA DE LOS DIENTS DEL DOMINIO DÚDICO	
2.6. Garantía común. Bienes afectados directamente a un servicio público	<b>39</b> 3	RÉGIMEN DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO EN VENEZUELA	
2.6.1. Régimen de los bienes "afectados" a la prestación de servicios públicos	393	Por Ramsis Ghazzaoui	
2.6.2. La utilidad o comodidad común de las obras que se		I. La regulación general y heterogénea anterior a la Ley Orgánica	
libran al uso común directo o indirecto	394	de Bienes Públicos	433
2.6.3. Afectación de bienes para la prestación de servicios	005	II. La primera oportunidad perdida: la Ley Orgánica de Bienes Pú-	
públicos económicos	395	blicos	436
2.6.4. Régimen jurídico de los bienes afectados a la prestación del servicio público	397	III. Otra oportunidad perdida: el decreto con rango, valor y fuerza de	
2.6.5. Régimen jurídico de los bienes (públicos y priva-	331	ley de Reforma Parcial del decreto con rango, valor y fuerza de ley	
dos) afectados directamente a la prestación de un		Orgánica de Bienes Públicos	443
servicio público en el Código Civil y Comercial	401		
V. Conclusiones	404	Capítulo XVII	
Capítulo XV		I. La regulación general y heterogénea anterior a la Ley Orgánica de Bienes Públicos	
Análisis crítico del impacto del nuevo Código Civil y Comercial en el derecho de aguas		Por Leonardo Massimino	
Por Mauricio Pinto y Liber Martín		I. Introducción	45]
I. Introducción	407	II. Las limitaciones al dominio por razones de interés público	453

1. Generalidades.....

2. Concepto......

3. Fundamento. Clases.....

4. La metodología del nuevo Código en materia de limitaciones

5. Caracteres .....

6. Los límites de las restricciones administrativas.....

7. Competencia .....

1. La ubicación de las servidumbres en el nuevo Código ...........

2. Las normas generales de los derechos reales aplicables a las servidumbres.....

3. Definición, objeto y contenido.....

4. Clasificación .....

5. Adquisición.....

6. Forma. Registro .....

7. Legitimación.....

8. Las servidumbres forzosas .....

9. Extinción .....

IV. Las servidumbres administrativas ......

V. Las servidumbres "administrativas" y "civiles". Distintas posturas....

1. La servidumbre como un derecho real administrativo (posición de la doctrina clásica).....

2. La servidumbre como una limitación al derecho de dominio

1. Concepto. Elementos.....

2. Caracteres ......

3. Competencias. Constitución y extinción.....

4. Algunos ejemplos.....

VII. A modo de conclusión.....

VI. Servidumbres administrativas. Recapitulación .....

III. Las servidumbres en el nuevo Código Civil y Comercial .....

al dominio por razones de interés público.....

Pág.

453

454

456

457

460

461

462

462

462

463

464

465

467

468

469

469

470

471

471

472

473

475

478

480

482

483

	•	
	Ramón D. Pizarro - Alfonso Buteler (dirs.)	XXI
.54. ·		Pág
	Polis y autoridad	488
IV.	El Estado nacional	490
46.	El constitucionalismo	490
	La Constitución Nacional	492
VII.	Gobierno político y Estado persona jurídica	494
VIII.	Una sola naturaleza en una multiplicidad de personas	496
IX.	El Estado de la LRE	497
	Ámbito subjetivo restricto de la LRE	499
	Capítulo XIX	
	Lineamientos generales de la ley 26.944 de responsabilidad del Estado y los empleados y funcionarios públicos	
1	Por Pablo E. Perrino	
I.	La regulación de la responsabilidad del Estado en la Argentina	501
II.	Ámbito de aplicación de la LRE	505
III.	Lineamientos generales de la LRE	511
	1. Carácter iuspublicístico de la responsabilidad estatal. La	
	inaplicación del Código Civil	511
	2. La responsabilidad estatal es objetiva y directa	512
	3. Clases de responsabilidad estatal reguladas en la LRE	514
	4. Responsabilidad por actuación estatal ilegítima	516
: .	5. Responsabilidad por actuación estatal legítima	520 521
	<ul><li>6. Eximentes de la responsabilidad del Estado</li><li>7. La responsabilidad del Estado derivada de la actuación de</li></ul>	321
	prestadores de servicios públicos	524
	8. Prescripción	526
	9. Responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos	527
	10. Prohibición de aplicar sanciones pecuniarias disuasivas	529
	Capítulo XX	
	La relación de causalidad: presupuesto esencial en la responsabilidad del Estado	
	Por María Florencia Ramos Martínez	

I. Introducción

II. Las teorías de la causalidad .....

532

## CAPÍTULO XVIII

# LEY 26.944: ¿QUIÉN ES EL ESTADO?

## Por Rodolfo C. Barra

I. Introducción	. 487
II. Gobierno y conducción	. 488

	Pág
1. La teoría de la causalidad adecuada	533
2. La regularidad	E25
3. La previsibilidad	537
III. La relación de causalidad (adecuada) como presupuesto de la responsabilidad civil	539
1. Introducción	539
2. Relación de causalidad y causalidad adecuada	540
IV. Sistema de imputación de consecuencias en el Código Civil	544
V. El tratamiento de la cuestión en el Código Civil y Composital de la	344
**************************************	547
VI. La relación de causalidad en la responsabilidad extracontractual del Estado	550
VII. La relación de causalidad en la ley 26.944	
Responsabilidad por actividad estatal ilegítima	554
2. Responsabilidad por actividad estatal lícita	554 556
	220
Capítulo XXI	
EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN	
FRENTE A LOS TRIBUTOS LOCALES. ESPECIAL REFERENCIA	
A LA PRESCRIPCIÓN	
Por María Gabriela Ábalos	
I. Introducción	501
II. Autonomía provincial y poder tributario	561
III. Tributos provinciales y normas sobre prescripción. Distintas	562
posiciones doctrinarias y jurisprudenciales	569
IV. El nuevo Código Civil y Comercial y los manas a	J03
chi relación con los tributos locales: diversas posturas	585
V. Hacia una interpretación armonizadora	590
Capítulo XXII	
<del></del>	
REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE EL ARBITRAJE Y EL ESTADO EN EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN	)
Por Ignacio J. Minorini Lima	
I. Introducción	E0E

	Pág.
II. Las principales modificaciones en materia de arbitraje previstas en el Cód. Civ. y Com	597
III. El ámbito de aplicación del capítulo sobre arbitraje en el Cód. Civ. y Com. La cuestión del Estado	601
<ol> <li>La definición del arbitraje como un contrato referido a rela- ciones jurídicas de derecho privado</li> </ol>	601
2. La exclusión del Estado nacional y de los estados locales	605
IV. Los efectos prácticos de la regulación del arbitraje en el Cód. Civ. y Com. sobre el derecho administrativo	608
V. Consideraciones finales	610
Bibliografía	613