

Diciembre 2025

# ISEGORÍA

El derecho de la palabra

#9

## Chubut puso en marcha el Fuero Contencioso Administrativo

Doctrina

**La licitación pública como método  
de selección en la obra pública**

Por Marcelo Jones

Ágora

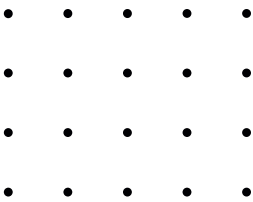
**La supervisión humana es  
indispensable: la IA debe  
funcionar como copiloto**



# Isegoría

Publicación de la Escuela de  
Abogadas y Abogados del  
Estado del Chubut

Año 2 | N° 9  
Diciembre 2025



## STAFF

### Equipo editorial

María Giselle Castro  
Giuliano Salvagnini  
Macarena Sucunza

## EAAE

### Directora

María Andrea Aguilera

## Fiscalía de Estado del Chubut

**Fiscal de Estado**  
Andrés Meiszner



## Galería de arte

En cada edición de la revista exhibimos una muestra individual de artistas de todos los tiempos. En este número, las obras corresponden a Edgar Degas.



El contenido de los artículos publicados es de responsabilidad exclusiva de sus autores.

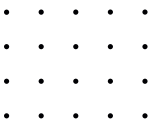
🌐 [fiscalia.chubut.gov.ar](http://fiscalia.chubut.gov.ar)  
f X @ EAAEChubut  
[eaadelchubut@gmail.com](mailto:eaadelchubut@gmail.com)  
Pablo Neruda N° 3795, Trelew



**EAAE**  
Escuela de Abogadas y Abogados  
del Estado del Chubut



**Gobierno  
del Chubut**





## Capacitar al Estado significa mejorar la vida de la ciudadanía

Este año que termina nos encuentra dando un paso más en la consolidación de la Escuela de Abogados y Abogadas del Estado como una verdadera política pública de formación permanente. Desde su creación por Ley I N.º 696, la Escuela se pensó como una herramienta para profesionalizar a quienes ejercen la abogacía en el Estado, fortalecer su sentido de pertenencia y construir un perfil común comprometido con la legalidad, la transparencia y la calidad institucional.

Durante 2025 sostuvimos y ampliamos la agenda de capacitaciones con propuestas que combinaron la actualización técnica con la reflexión sobre el rol del Estado. Sumamos instancias de trabajo articulado con otros organismos y con la comunidad jurídica, seguros de que la capacitación es siempre una tarea colectiva.

Un hito relevante fue la jornada “Actos administrativos: técnica, legalidad y buenas prácticas”, realizada en la Legislatura, en la que más de 120 profesionales de distintas áreas del Gobierno se capacitaron en un tema central para la gestión pública.

Además, sumamos el seminario permanente sobre Contratos Administrativos, las propuestas de Derecho Ambiental y gestión jurídica del Estado, muchas desarrolladas en articulación con Fiscalía de Estado, el Ministerio Público Fiscal, la Legislatura y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNPSJB.

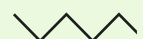
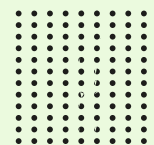
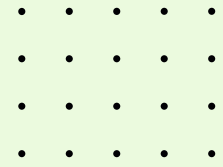
Desde la Escuela trabajamos para que las normas se traduzcan en prácticas administrativas correctas, en decisiones mejor fundamentadas y en una cultura organizacional más respetuosa del derecho y de los derechos.

Mirando hacia 2026, el desafío es profundizar este camino. La decisión es consolidar un plan anual que combine actividades presenciales y virtuales, ampliar la oferta de cursos y seminarios y fortalecer los lazos con otras escuelas y con organismos de capacitación de todo el país, a partir de acuerdos y vínculos ya iniciados en los últimos años.

Queremos, también, incorporar nuevas temáticas que hoy atraviesan el trabajo de todo profesional del Derecho en el Estado.

La EAAE es, en definitiva, una apuesta por un Estado más profesional, previsible y confiable. El balance del año es positivo porque se mide en personas capacitadas, en equipos fortalecidos y en instituciones que trabajan mejor.

Caminamos con una idea rectora: cuando se capacita el Estado, se mejora la vida de la ciudadanía a la que debemos servir.



María Andrea Aguilera  
Directora - EAAE



## Contenidos

---

### P. 5

#### Fuero Contencioso Administrativo

Con juzgados de primera instancia en cuatro ciudades, una Cámara de Apelaciones y un flamante código procesal, Chubut puso en marcha un nuevo fuero para fortalecer el acceso de la ciudadanía a la Justicia.

### P. 18

#### Lenguaje Claro

El manifiesto sintético y fundamental elaborado por la académica española Estrella Montolío.

### P. 26

#### IA + Derecho

IA Generativa: el desafío de su implementación en la administración pública del Chubut. Por Dante Nicolás Caridi.

### P. 10

#### La IA como copiloto

La inteligencia artificial trajo oportunidades, riesgos y debates. La especialista brindó recomendaciones para su uso, advirtió sobre la discriminación algorítmica y se refirió al rol clave del Estado.



### P. 15

#### La EAAE – Pastillitas

Un repaso fugaz de las actividades de los últimos meses del año.

### P. 20

#### En Diálogo

Gabriel Astarloa, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, da su mirada sobre la función del abogado estatal. Durante ocho años fue Procurador General de la CABA.

### P. 37

#### Doctrina

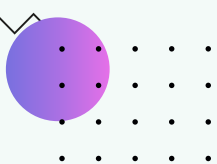
La licitación pública como método de selección en la obra pública. Por Marcelo Jones.

---

#### Fotografías / imágenes:

Tapa: David Billings en Unsplash / P. 4 y 14: Freepik / P. 5 a 9: EAAE / P. 10 y 11: IA desde ChatGPT / P. 20 y 22: EAAE / P. 24: Universidad Austral / P. 25: G. Castro / P. 26: IA desde Gemini / P. 28, 30 y 32: IA desde ChatGPT





# Un fuero especializado para garantizar la tutela judicial efectiva

Con juzgados de primera instancia en cuatro ciudades, una Cámara de Apelaciones y un flamante código procesal, Chubut puso en marcha el Fuero Contencioso Administrativo para fortalecer el acceso de la ciudadanía a la Justicia.



Por *María Giselle Castro* / EAAE

**EL 1° DE OCTUBRE último el Fuero Contencioso Administrativo comenzó a funcionar en Chubut y significó el inicio de una nueva vía judicial especializada. Se abrieron cuatro juzgados de primera instancia distribuidos en Rawson, Comodoro Rivadavia, Esquel y Puerto Madryn, donde se radican las demandas, y se creó una Cámara de Apelaciones con sede en Trelew.**

El fuero es la herramienta judicial que permite a la ciudadanía controlar las decisiones del Estado cuando afectan sus derechos. Su puesta en marcha en la provincia del Chubut marcó un cambio significativo en la forma de tramitar los conflictos entre las personas y la Administración al crear un ámbito judicial específico destinado a revisar la legalidad de los actos estatales.

En él se concentran las causas en las que el Estado provincial, los municipios o entes con potestades públicas son parte, lo que permite un abordaje especializado de los conflictos cuando una decisión pública impacta sobre derechos.

La creación del fuero fue acompañada con la aprobación del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo en el recinto de la Legislatura, una norma fundamental que establece las reglas de funcionamiento de esos procesos. Define cómo se presentan las demandas, cuáles son los plazos, qué órganos intervienen y cómo

se desarrollan las distintas etapas del juicio. Le otorga, entonces, un marco procedimental propio y específico.

Para la ciudadanía, el cambio es concreto: este tipo de causas dejó de concentrarse en ámbitos más lejanos o sobrecargados y pasó a tramitarse en sedes cercanas a cada jurisdicción, dentro de un fuero pensado para discutir, con reglas claras y mirada especializada, cuestiones como la responsabilidad del Estado, los amparos vinculados a la actuación administrativa y los conflictos derivados de decisiones municipales, entre otros.

“Para el Poder Judicial implica un cambio trascendente y profundo porque contribuirá a agilizar los procedimientos ya que los juzgados absorbieron todas las causas que antes ingresaban al Superior Tribunal de Justicia como instancia originaria”, sostuvo el ministro de ese órgano, Andrés Giacomone.

Sin un fuero especializado las controversias en la materia contencioso administrativa, además de lo señalado por Giacomone, eran atendidas por juzgados de primera instancia y cámaras de apelaciones en lo Civil y Comercial.

Desde el primer borrador del proyecto que el Poder Ejecutivo puso a circular varios años atrás, se hizo hincapié en la especial necesidad de propiciar una descentralización territorial que garan-

“

Sin un fuero especializado las controversias en la materia contencioso administrativa (...) eran atendidas por juzgados de primera instancia y cámaras de apelaciones en lo Civil y Comercial.

”





Dr. Leonardo Behm

tizara la tutela judicial efectiva para equilibrar los derechos de los particulares con las prerrogativas estatales de una manera real y posible.

Para Leonardo Behm, juez en lo Contencioso Administrativo, la creación del fuero vino a reforzar la tutela judicial efectiva para la ciudadanía. “Al no haber fuero, ni código, la normativa procesal estaba atomizada, había diversas regulaciones y el Alto Tribunal y las cámaras entendían en distintos supuestos. En resumidas cuentas, hoy el fuero otorga más certezas, seguridad jurídica y refuerza la tutela judicial efectiva, con reglas claras e iguales”, sostuvo en diálogo con ISEGORÍA.

Además subrayó que hasta que la jurisdicción contenciosa administrativa se puso en marcha, la ciudadanía “debía recurrir a fueros que no estaban especializados en la materia, que tenían una competencia amplísima (civil, comercial, laboral). En cambio, un fuero especializado fortalece la defensa y la tutela judicial”, indicó Behm.

El doctor Behm es uno de los cuatro jueces de primera instancia que prestaron juramento en septiembre último, durante un acto desarrollado en el Centro Cultura José Hernández, en Rawson. Tomaron posesión del cargo Iván Visser (Comodoro Rivadavia - Sarmiento); Eduardo Magri (Puerto Madryn); Cecilia Vallejos (Esquel - Lago Puelo) y Leonardo Behm (Rawson - Trelew, con competencia hasta Paso de Indios).

También prestaron juramento los jueces de la Cámara de Apelaciones, con alcance sobre toda la provincia y con sede en Trelew: Marcelo Jones, María de los Milagros Marra y Diego Sacco.

“Hoy, con la creación del fuero y con el nuevo código procesal, el ciudadano tiene que cumplir con determinados recaudos de habilitación de la instancia que son los mismos en temas municipal y provincial, es decir, agotar la instancia administrativa e interponer la acción dentro del plazo que la ley establece y cumplido eso, queda habilitado para acudir al juzgado de primera instancia”, detalló Behm.

### Camino transitado

Para llegar a este presente se recorrió un camino que comenzó en 2016 y que implicó un intenso trabajo de análisis y construcción de consenso. Sumaron sus miradas profesionales de la matrícula, de la Academia, referentes del Derecho Administrativo a nivel nacional y juristas locales.

En mayo de 2023 se sancionó la Ley V N.º 191 que creó los juzgados y la Cámara, mientras que en octubre de 2024 la nueva conformación de la Legislatura del Chubut aprobó la Ley V N.º 197 que introdujo algunas modificaciones, puntualmente en los artículos 3 y 7 (se ajustaron plazos, sedes y jurisdicciones).

• • •  
• • •  
• • •  
• • •  
• • •



Magistrados del Fuero Contencioso Administrativo.

“Distintas situaciones llevaron a presentar el proyecto como, por ejemplo, que quien resuelve las controversias no tiene conocimiento específico en la temática, ya que los concursos en los que fueron evaluados no la contemplan; por eso no tenemos jueces de primera instancia ni camaristas abogados al derecho público”, expresó en mayo de 2023, Andrés Giacomone, cuando se desempeñaba como Fiscal de Estado, durante un encuentro académico, a sala llena, realizado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB).

Y continuó: “Otra situación es que, un médico, un docente, un ciudadano que ve vulnerado cualquier tipo de derecho, tiene que litigar en Rawson, en el Superior Tribunal, sin importar el lugar de la provincia donde viva y esa situación abre el interrogante sobre si la tutela judicial efectiva que debe garantizarse no está siendo hoy vulnerada”.

El profesional, que en la actualidad integra el Alto Tribunal, fue uno de los promotores de la creación del fuero así como de la Maestría en Derecho Administrativo que imparte la UNPSJB, convencido sobre la necesidad de que la provincia cuente con profesionales idóneos en la materia.

Durante aquella exposición, recordó que en 2016 se comenzó a trabajar sobre un anteproyecto que finalmente no prosperó. En 2021 se retomó la discusión hasta que en 2023 el tema cobró impulso y la ley se aprobó.

Para la diputada María Andrea Aguilera, presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia y directora de la EAAE, el Código de Procedimiento Contencioso Administrativo aprobado el 13 de noviembre de 2025 salda una deuda que la provincia tenía en derecho administrativo. “La normativa pone al ciudadano en el centro: le garantiza el acceso real a la Justicia, también protege el interés público y reconoce en esa tensión las particularidades de la gestión estatal”.

### Punto de partida

La integración del fuero quedó definida en abril, tras los concursos realizados por el Consejo de la Magistratura. El 1º de octubre comenzó a funcionar y el 15 de ese mes se realizó la primera audiencia, a cargo del Dr. Leonardo Behm.

“Para nosotros esa primera audiencia de amparo significó un puntapié muy importante, escuchar



“

La actividad de los primeros tres meses permite vislumbrar que los tribunales contenciosos administrativos tendrán (...) un gran volumen de trabajo.

”

a las partes de manera previa en un conflicto de esa naturaleza (un tema de salud) aportó muchos valores. Creo que, a medida que el fuero se refuerce en su propio andar, la ciudadanía va a reconocerlo como una forma inmediata de acceder a la jurisdicción (N. de la R.: ejercer el derecho fundamental de demandar a una entidad pública ante un tribunal para que resuelva una controversia)”, señaló Behm.

La actividad de los primeros tres meses permite vislumbrar que los tribunales contenciosos administrativos tendrán, en líneas generales, un gran volumen de trabajo, en especial por la alta litigiosidad de algunas ciudades.

Como muestra ayuda conocer las estadísticas iniciales: Comodoro tuvo un promedio de presentación de 2 causas por día hábil; Trelew 1.4 por día hábil, seguido por Esquel y luego, Puerto Madryn. En los últimos tres juzgados ingresaron, en amplia mayoría, causas provinciales mientras que en la ciudad petrolera, el porcentaje más alto se trató de demandas contra el municipio.



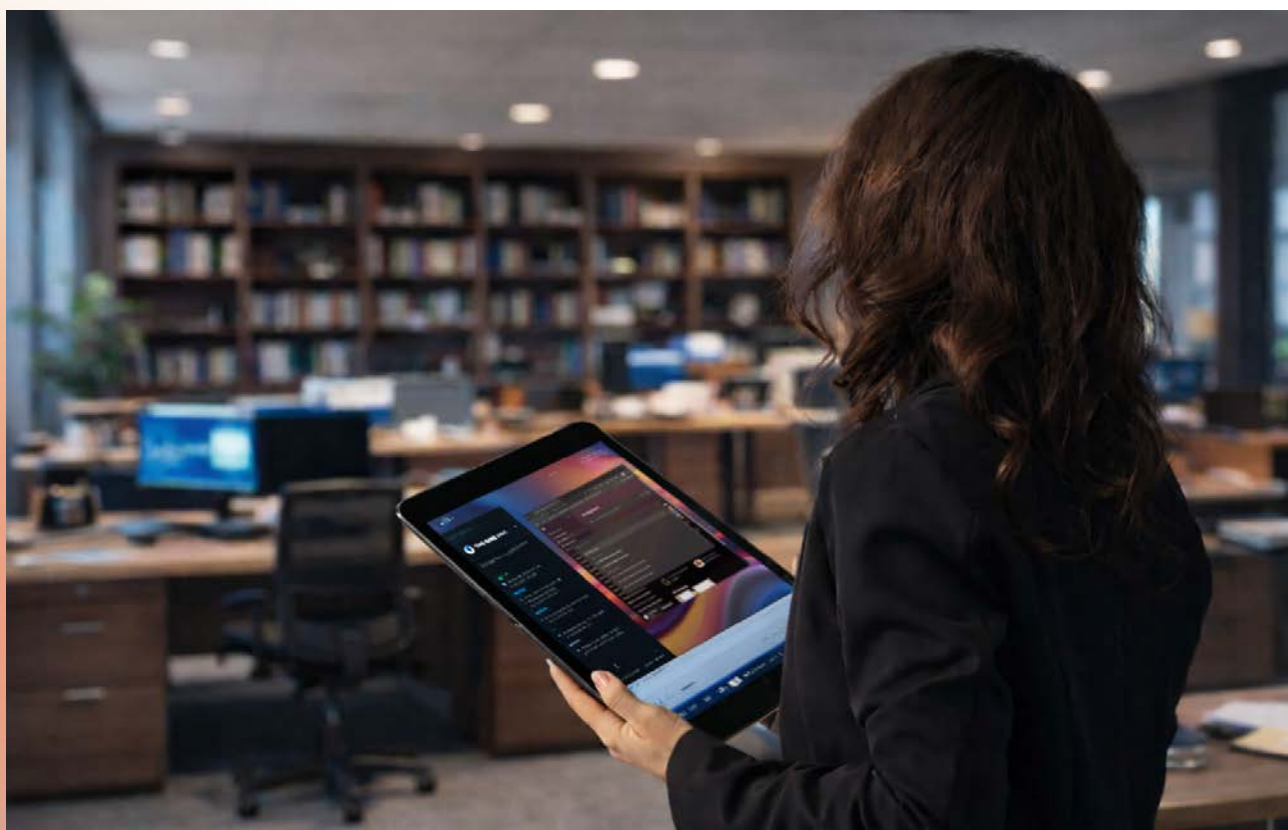
Marcelo Jones, María de los Milagros Marra y Diego Sacco, integrantes de la Cámara de Apelaciones.

Entrevista a la *Dra. Mariana Sánchez Caparrós*

# “La supervisión humana es indispensable: la IA debe funcionar como copiloto”

La inteligencia artificial trajo oportunidades, riesgos y debates. La especialista consultada brindó recomendaciones para su uso, advirtió sobre la discriminación algorítmica y se refirió al rol clave del Estado.

---



Por *Macarena Sucunza* / EAAE

---



**La Dra. Mariana Sánchez Caparrós es Subdirectora del Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Experta en Inteligencia Artificial (IA), en noviembre fue una de las reconocidas disertantes que participó de las Segundas Jornadas Patagónicas de Derecho, oportunidad en la que charló con Isegoría ofreciendo una mirada bastante positiva sobre la incorporación de esta tecnología para optimizar el trabajo de los agentes del Estado.**

### **¿Qué fue lo que despertó tu interés en especializarte en la materia?**

Comencé a notar que dentro de mi trabajo todo iba muy lento y afuera las cosas empezaban a suceder cada vez más rápido. Hablamos del 2020, todavía no teníamos el nivel de tecnología que tenemos ahora. Vino la pandemia y se lanzó un postgrado en Inteligencia Artificial y Derecho, del cual ahora soy docente. Ahí descubrí que la tecnología, y particularmente la inteligencia artificial, era una gran aliada para poder empezar a automatizar ciertos procesos pensando en mejorar como uno presta un servicio público.

### **¿Qué ves de positivo en la aplicación que se ha hecho hasta el momento de la IA y cuáles son los peligros?**

No me gusta en los casos en los que se utiliza para hacer predicción de riesgo de reincidencia respecto de personas que cometieron delitos, tampoco me gusta el reconocimiento facial en espacios públicos (salvo casos muy puntuales), en líneas generales.

La Inteligencia Artificial puede ser una aliada, agregar valor, puede ayudar a mejorar la manera en la que nosotros trabajamos como servidores públicos: trabajar más rápido y más cómodo. Creo que es beneficioso poder incorporarla en cuanto a la aceleración de tiempos, pero también últimamente influye mucho en la calidad de los resultados: muchas veces me ayuda a evitar errores de tipeo, de transcripción, a mejorar análisis de situaciones; si estás colapsado, la IA es tener a disposición un asistente digital que te ayuda en el procesamiento de información.

Por otro lado, hay un montón de desafíos asociados a los riesgos de la IA, hay todo un campo de estudio en relación a la ética de su aplicación que varía según el ámbito en el que vayas a utilizar esta herramienta, que hoy está presente en casi todas o en todas las industrias y sectores. Esto tiene que ver, fundamentalmente, con cómo protegemos los datos personales de las personas cuya información procesamos con este tipo de sistemas, como evitamos las alucinaciones en los modelos de lenguaje, que conocemos a través de ChatGPT y Gemini; las alucinaciones es esto de que la IA inventa información.

En lo jurídico hay muchos casos de jueces y abogados que citaron jurisprudencia inexistente porque usaron inteligencia artificial sin verificar la información. En Colombia, hace poco anularon un fallo porque parte de la jurisprudencia citada para argumentar la decisión judicial no existía, habían usado inteligencia artificial para construir parte de la argumentación jurídica y no la habían chequeado.

En Argentina el caso más extremo que escuché es un caso en la provincia de Río Negro con más de veinte citas falsas, creo que eran 26. Hay ciertos riesgos que son inherentes al uso. Estos riesgos no implican que no debamos usar IA, sino que debemos usarla de manera responsable. Las cabezas de las organizaciones tienen que empezar a pensar cómo forman a sus profesionales para que la usen de manera responsable, mitigando los riesgos.



## Hablando de riesgos, ¿qué son los sesgos algorítmicos de género?

Los sesgos algorítmicos de género tienen que ver con que la Inteligencia Artificial aprende de datos que siempre reflejan el pasado de determinado grupo humano en un espacio de tiempo. En esos datos hay un montón de información que nos coloca a las mujeres en ciertos roles y a los hombres con otros.

Hace un tiempo, cuando se le pedía a una IA que representara a una “persona madura”, aparecía un hombre canoso, atractivo, exitoso, siempre muy sexy (porque es bastante estereotipada). En cambio, las mujeres maduras eran representadas como mujeres de 25, 30 años, porque en los datos de entrenamiento no había casi fotos de mujeres en la tercera edad, por eso no la podía representar.

Eso pasa a nivel imagen pero también respecto de otro tipo de estereotipos como son los roles de género. Cuando eso aparece se va corrigiendo a través de volver a entrenar el sistema para que aprenda a no segmentar esas categorías. Antes, le pedías que imagine “Mariana se dedica a...” y “Julián se dedica a...”: Mariana siempre era docente o madre, y Julián astronauta.

En estos casos, se puede reentrenar a la IA para que mejore y sea más diversa. Lo mismo ocurre con otras categorías como nacionalidad, racismo, condición socioeconómica, entre otras, hay representaciones que son inadecuadas. Hay que estar atentos, hay cosas que no se mejoran hasta que alguien no levanta la voz y avisa. Si no intervenimos, la IA no solo reproduce estos sesgos, sino que los profundiza y los perpetúa.

## Pensando en abogados y abogadas que trabajan para el Estado, ¿qué recomendaciones darías para empezar a usar IA como aliada?

La clave es armar buenas capacitaciones y talleres para usar IA de manera responsable; implica saber qué riesgos existen y cómo mitigarlos. En el ámbito jurídico, el riesgo es caer en argumentaciones pobres o genéricas si no se sabe usar bien.

“

Descubrí que la tecnología, y particularmente la inteligencia artificial, era una gran aliada para poder empezar a automatizar ciertos procesos pensando en mejorar como uno presta un servicio público.

”

## Y que no sea nuestra única herramienta. No delegar todo, ¿no?

Hay todo un desafío respecto de cuánto delegamos cognitivamente. Cuando tengo que escribir rápido trato de hacer el ejercicio de, a veces, pedirle a la IA que me ayude a argumentar y luego lo corrijo; otras veces me siento desde cero a escribir, para no perder la gimnasia.

Es como lo que pasa con la escritura a mano. Tengo una hija de nueve años que escribe todo a mano y tiene una letra preciosa; la mía es un desastre. A nivel cognitivo, el proceso es similar: si delegamos todo, empezamos a perder cierta capacidad. Hay estudios que empiezan a mostrar que se empiezan a perder ciertas capacidades, por eso la clave es el uso moderado.



**En este contexto, tu mirada parece bastante optimista.**

Trato de tener ciertos reparos y de seguir leyendo. Me cuesta concentrarme para leer en la computadora entonces me compré un Kindle para obligarme a leer sin tantas interrupciones. La supervisión humana es indispensable siempre: la IA debe funcionar como copiloto.

## **Legislación: alcances y limitaciones**

### **¿Qué desafíos plantea la IA en términos de legislación y derechos?**

Hoy la cuestión de la legislación se plantea en términos muy binarios: regular o no regular la inteligencia artificial. Para mí hay un camino intermedio, especialmente en países como Argentina, donde tenemos una tradición muy profunda de respeto por los tratados internacionales de derechos humanos, que además son norma constitucional. Entonces, hay muchas cuestiones que ya están resueltas si se interpretan mirando esa normativa.

Por otro lado, hay un camino del medio que pocos están planteando, que no tiene que ver con pensar una regulación para la IA. Tratar de regular es difícil, porque todo el tiempo cambia, la legislación probablemente quede vieja cuando salga.

Entonces, tenemos que empezar a pensar qué tocamos de cierta normativa específica para evitar riesgos que generan mayor impacto en derechos fundamentales. Por ejemplo, la normativa sobre discriminación, que es sobre lo que hice mi tesis doctoral: la discriminación provocada por sistemas inteligentes.

Lo que planteo ahí es que si uno mira la normativa del año 1991 puede incorporar lo que es la discriminación algorítmica. Hoy la discriminación generada por un sistema inteligente tiene respuesta jurídica en la normativa antidiscriminatoria. Ahora bien, hay que agregar los estándares procesales actuales porque se quedan cortos, porque la discriminación algorítmica es más difícil de probar.

### **¿Podrías dar un ejemplo de discriminación algorítmica?**

Un sistema inteligente que define el acceso a un crédito bancario, que puede excluir a una persona solo por vivir en determinado barrio, sin analizar su caso individual. Eso ya está pasando. Probar algo así judicialmente es muy difícil para una persona común. Ahí podemos tocar la normativa antidiscriminación.

“

Un sistema inteligente que define el acceso a un crédito bancario, que puede excluir a una persona solo por vivir en determinado barrio, sin analizar su caso individual. Eso ya está pasando.

”

Como consumidores lo mismo: probablemente a nosotras nos ofrezcan distintos precios de pasajes en avión para el mismo destino y en la misma fecha. Eso es ilegal en Argentina. Por eso tenemos que pensar cómo abordar esto, no lo vas a abordar nunca en una norma general de IA, sino haciendo ajustes específicos en normas existentes, como las de defensa del consumidor o anti-discriminación.

### El Estado y la responsabilidad de educar

#### ¿Existe el riesgo de que la IA profundice desigualdades sociales?

Sí, especialmente en términos de brecha digital de conocimiento y de acceso a herramientas. Por un lado, tenemos la brecha de acceso: todavía hay muchas personas que no tienen dispositivos o conexión a internet. Por otro, la brecha de conocimiento: aunque las herramientas sean intuitivas, requieren cierto nivel de manejo de herramientas digitales.

Hay estudios recientes en Argentina y Uruguay que muestran que el mayor aprovechamiento de la IA se da en los sectores de ingresos medios y altos. Si no se trabaja activamente para cerrar estas brechas, va a ser cada vez peor.



#### ¿Qué rol debería tener la educación frente a este escenario?

La alfabetización digital debe ser permanente. Hay debates sobre en qué etapa educativa introducir la IA: algunos plantean hacerlo en la infancia, otros más adelante, en el nivel secundario. Pero lo que muchas veces pasa es que los docentes no están formados en estas herramientas, el rol del Estado debe capacitarlos y ya, ahora, porque esto es algo que ya está pasando, no es algo que va a pasar dentro de diez años.

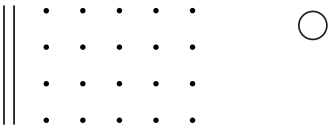


### SEÑAS PARTICULARES

Abogada (UBA). Magíster en Derecho Administrativo (Austral). Doctora en Derecho (UCA). Subdirectora del Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial, Facultad de Derecho (UBA).

Investigadora y especialista en inteligencia artificial, gobernanza algorítmica y transformación digital del sector público. Lidera y coordina proyectos estratégicos de inteligencia artificial en el ecosistema público argentino, con foco en justicia digital, privacidad, ética y derechos humanos.

Docente de posgrado en la UBA, UCA, programas ejecutivos, y de MBAs en Implementación de IA Generativa y Dirección de Proyectos de IA. Autora de “Inteligencia Artificial y Discriminación” (ElDial, 2025) y múltiples trabajos sobre ética algorítmica, IA en el Estado y derechos fundamentales.



# En los últimos meses, formamos a cientos de profesionales



La Escuela de Abogadas y Abogados del Estado (EAAE) llevó adelante una intensa agenda de actividades académicas y de capacitación, orientada al fortalecimiento de la formación profesional y al debate de temas jurídicos de actualidad.



## En números



**10** Fueron las **propuestas formativas** que llevamos adelante durante 2025, la mayoría de ellas en trabajo colaborativo con otras instituciones de la provincia.

**227** Es la suma total de **participantes** en las actividades que integraron nuestro cronograma anual, a través de diferentes dinámicas: charlas 1 a 1, seminarios, jornadas o cursos online.



## Actos administrativos

El 22 de agosto, con el apoyo de la Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut, realizamos una Jornada de Capacitación sobre Actos Administrativos: técnica, legalidad y buenas prácticas, a cargo del Dr. Cristián Dellepiane. La propuesta de actualización profesional convocó a más de 120 personas, quienes colmaron el auditorio y participaron activamente durante todo el evento.

Se capacitaron integrantes de diversas reparticiones provinciales como Fiscalía de Estado, Ministerio de Salud, Vialidad Provincial, IAC, Agencia de Recaudación del Chubut, Ministerio de Turismo, Ministerio de Economía y del Tribunal de Cuentas, entre otros.







## Colaboración en Jornadas de ADACH

El 25 y 26 de septiembre colaboramos con las Jornadas Anuales de la Asociación de Derecho Administrativo del Chubut (ADACH). La directora de la EAAE, María Andrea Aguilera, participó del evento y moderó uno de los paneles.

La actividad contó con la presencia de destacados juristas locales y nacionales, entre quienes estuvieron: Ana Salvatelli, Alberto Biglieri, Javier Stampone, José Roberto Sappa, Fabiana Schfrik, Marcelo Jones, Juan Manuel Irusta, Pablo Sanabria, Sandra Eizaguirre, Laura Monti, Andrés Giacomone (como moderador) y Domingo Juan Sesín, quien brindó una conferencia magistral y fue homenajeado.



## Derecho e inteligencia artificial

A partir de un convenio celebrado con la Procuración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la EAAE ofreció una capacitación sobre inteligencia artificial y práctica jurídica, la cual se desarrolló los días 13, 20 y 27 de octubre y 3 de noviembre. En dicha propuesta formativa participaron de manera gratuita profesionales del ámbito jurídico de la Provincia.

Gracias a ese acuerdo, el 14 de noviembre tuvo lugar la actividad “Gobernar con algoritmos”, a cargo de Marilina Borneo, que contó con una inscripción de 132 personas, evidenciando el interés generado por el impacto de los algoritmos y la inteligencia artificial en la gestión pública.



## Jornadas Patagónicas de Derecho

Finalmente, los días 27 y 28 de noviembre participamos en la realización de las Segundas Jornadas Patagónicas de Derecho: Debates actuales sobre responsabilidad, en homenaje al Juez de Cámara Dr. Carlos Alberto Velázquez.

A lo largo de ambas jornadas, se abordaron temáticas de gran actualidad, tales como inteligencia artificial y derecho, derecho civil y comercial, derecho de familia, derecho público, derecho procesal, discriminación y violencia, y responsabilidad en entornos digitales. La actividad constituyó un valioso espacio de intercambio académico y profesional, que fue ampliamente valorado por quienes participaron.



## Tu opinión nos importa: publicá tu artículo en Isegoría

Queremos escucharte. Te invitamos a que te sumes a ISEGORÍA y que presentes tu escrito sobre temas vinculados con el ejercicio profesional, que promuevan el diálogo y el debate entre pares.

Si ejercés el Derecho en el Estado, la EAAE te brinda un espacio para publicaciones que contribuyan con la profesionalización y el crecimiento constante de quienes prestan servicios en organismos públicos.

Escribinos a [aaaedelchubut.comunica@gmail.com](mailto:aaaedelchubut.comunica@gmail.com) y te enviamos las pautas para la publicación de artículos.

#SomosEquipo

---





# MANIFIESTO POR UN LENGUAJE CLARO EN LA ADMINISTRACIÓN

Elaborado por Estrella Montolío Durán · Universidad de Barcelona y suscrito por Archiletras\*

## 1

Los ciudadanos **tenemos derecho a entender toda la información** que nos dirige la Administración.

## 2

Las Administraciones que se comunican con claridad aumentan la confianza de las personas y evitan la frustración ciudadana ante documentos actualmente complejos y confusos (en papel y pantalla). Por eso, reclamamos que todas las instancias de la Administración **sean comprensibles** y, de este modo, **resulten confiables**.

## 3

Queremos que, cuando la Administración elabora sus comunicaciones, ponga en el centro a la persona que las recibirá. Es decir, reivindicamos que la Administración diseñe y elabore sus procesos comunicativos pensando en cómo **facilitar la lectura y la comprensión de la ciudadanía**, para que, así, podamos usar esa comunicación de forma efectiva.

## 4

Reclamamos una comunicación administrativa **más fácil de entender** (más clara), **más cercana** (menos impersonal y menos pomposa) y **más amable** (menos jerárquica y amenazante).

## 5

Pedimos que los trámites administrativos electrónicos sean **fácilmente localizables** en las páginas web de las Administraciones y que esos mismos trámites **incorporen instrucciones claras y accesibles** de cómo llevarlos a cabo. Los ciudadanos tenemos derecho a que el servicio que hemos de usar proporcione información clara, comprensible y precisa sobre la tarea que hemos de cumplir, también durante los pasos de su realización.



6

La ciudadanía no es homogénea, sino diversa. Y esa diversidad incluye diferentes tipos de vulnerabilidades y (dis) capacidades. Por eso necesitamos una Administración cuya comunicación sea **accesible, adaptativa e inclusiva**; y que deje de ser una barrera burocrática.

7

La Administración tiene que elaborar su comunicación hacia la ciudadanía pensando también en personas acostumbradas a solucionar sus asuntos a través de dispositivos electrónicos, especialmente teléfonos móviles. Eso significa que los procesos y mensajes de los servicios digitales de la Administración deben ser **fáciles de usar y lo más intuitivos posible**.

8

Queremos saber de un solo vistazo si podemos hacer los trámites telemáticamente, si podemos solucionarlos por teléfono o si es necesaria nuestra presencia en una oficina de la Administración. Y reclamamos nuestro derecho a realizar cualquier procedimiento y trámite administrativo también de forma no digital. Pedimos **que la omnicanalidad incluya la presencialidad**.

9

La ciudadanía quiere tener la **oportunidad de participar** en los procesos de creación y de evaluación conjunta de los documentos administrativos dirigidos a la ciudadanía; y, por extensión, también en los procesos de comunicación que tengan como destinatarias a las personas.

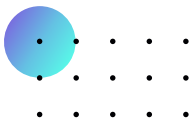
10

Entendemos que las Administraciones deberían ofrecer un modelo de comunicación clara **que sirva como modelo y ejemplo** de buenas prácticas comunicativas para las organizaciones privadas; y no al revés.

\*El manifiesto fue ideado por el periodista español, Arsenio Escolar, director de la revista online de lengua Archiletras, quien en 2022 le solicitó su escritura a la reconocida catedrática de la Universidad de Barcelona, Estrella Montolío, en un intento de llamar a la reflexión a las autoridades y a la sociedad sobre la necesidad de comunicarse con lenguaje claro.

Este manifiesto fue distribuido a los tres poderes del Estado español y significó la puesta en marcha de diversas iniciativas de lenguaje claro, que ya no tienen retorno en la península Ibérica sino que se profundizan cada día más. Fue un paso firme para el conocimiento e implantación del lenguaje claro en ese país, y más tarde en otras naciones, focalizando sobre el derecho a entender de la ciudadanía.





En Diálogo



# Gabriel Astarloa: “Nadie transforma nada en soledad”

Liderazgo, trabajo en equipo y cómo debe ser la formación de abogados del Estado según la mirada de un profesional con basto recorrido en la faz privada, pública y que hoy conduce la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.



Por *María Giselle Castro* / EAAE

**DURANTE MÁS DE VEINTE AÑOS** construyó una carrera sólida en el ejercicio privado del Derecho. Sin embargo, hubo un momento en el que ese recorrido —exitoso y consolidado— dejó de ser suficiente. Entonces decidió dar el salto al Estado, un ámbito que siempre lo había convocado y en el que encontró, según sus propias palabras, los años más felices de su vida profesional.

A los 22 se recibió de licenciado en Ciencias Políticas y, a los 25, de abogado en la Universidad de Buenos Aires. Ejerció con exclusividad en la actividad privada en estudios y entidades de primera línea, como Allende & Brea, Citibank y Bruchou, Fernández Madero & Lombardi, sin abandonar nunca la docencia, ya sea en la Universidad Católica Argentina o en la UBA.

Esa trayectoria fue el punto de apoyo para asumir distintos roles en el sector público. Entre 2015 y 2023 se desempeñó como Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una etapa que hoy destaca como central en su recorrido profesional.

En la actualidad, el compromiso con lo público continúa desde el ámbito académico. Desde hace un año es decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, que cuenta con alrededor de 500 estudiantes de grado y una oferta de posgrado de similar magnitud, integrada por doctorado, maestrías y diplomaturas, entre otras propuestas.

En una calurosa mañana de noviembre recibió a ISEGORÍA en la sede de la calle Cerrito, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para continuar la charla iniciada en septiembre cuando estuvo en Rawson para participar como disertante, en la Legislatura provincial, en las 1.<sup>a</sup> Jornadas Anuales de la Asociación de Derecho Administrativo del Chubut (ADACH).

**-En Rawson, usted basó su exposición en la experiencia que le dejó su cargo como Procurador. ¿Cómo vivió ese salto al sector público?**

-No fue sencillo. La política no es un lecho de rosas, es un ámbito exigente, azaroso, complejo. Yo ya tenía familia, hijos, vivía de mi trabajo y me iba bien. Pero sentía que tenía un pendiente vital. Y decidí asumirlo.

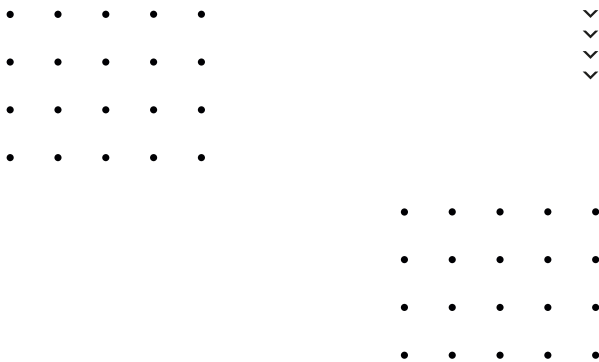
Ingresé al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como asesor de la Jefatura de Gabinete y luego ocupé mi primer cargo de gestión: Director General de Concesiones. Fue una experiencia muy desafiante, porque las concesiones suelen ser áreas sensibles, donde no siempre la transparencia está garantizada. Yo asumí ese rol con una convicción muy clara: todas las decisiones debían estar alineadas con el interés público.

Y eso se pudo hacer porque también hubo algo muy importante: libertad para decidir. Nunca recibí presiones para cambiar una decisión por conveniencia política o sectorial. Eso me marcó profundamente.

**-¿Qué aprendizajes de esa etapa puede resaltar para quienes trabajan en el Estado?**

-El primero es que sin convicciones y sin valores no hay buena gestión pública. Pero las convicciones solas no alcanzan: hay que formar equipos. Los liderazgos solitarios no funcionan. Nadie transforma nada en soledad.

El segundo aprendizaje es el trato. La política y la gestión pública son, ante todo, naturaleza humana en acción. Trabajar con personas exige respeto, empatía, buenas formas. Aun en el disenso. No hay ninguna razón para perder la cordialidad.







En septiembre de 2025 Astarloa estuvo en Rawson para disertar en las Jornadas organizadas por la ADACH.

En la Procuración General de la Ciudad, por ejemplo, definimos cinco valores: integridad, profesionalidad, trabajo en equipo, compromiso y cordialidad. La cordialidad no es un adorno: es una herramienta de gestión.

### -¿Qué significó para usted la etapa de ocho años como Procurador General?

-Fue la etapa más feliz de mi vida profesional. Porque ahí logré unir mis dos vocaciones: el Derecho y lo público. Yo amé el ejercicio privado de la abogacía, pero mi plenitud vocacional la encontré en la función pública, especialmente en la Procuración.

Fue una etapa exigente, atravesada por la pandemia, por conflictos institucionales muy fuertes con el Estado nacional, por causas de enorme trascendencia institucional. Pero también fue una experiencia profundamente formativa.

### -¿Cómo define el rol del abogado del Estado?

-El abogado del Estado no puede ser un mero espectador. No puede limitarse a decir “no me mandes el expediente” o “hacé lo que quieras”. Eso es una forma de claudicación.

Si uno sabe que una decisión va a tener consecuencias jurídicas y afecta el interés público, tiene la responsabilidad de involucrarse. Aunque no

firme. Aunque incomode. El abogado del Estado tiene que ser un protagonista activo en la toma de decisiones, no un sello formal.

### -¿Y qué características debería tener un buen líder en un equipo jurídico del Estado?

-Yo diría que hay tres condiciones básicas. La primera es conocimiento y convicciones éticas. Quien lidera tiene que entender de qué se trata el tema que conduce. No necesariamente saberlo

“

Liderar no es administrar desde lejos. Es dedicar tiempo, energía, presencia. No se lidera “de taquito”. Se lidera con pasión. Porque se lideran personas, no expedientes.

”

todo, pero sí tener una visión de conjunto, criterio jurídico y una brújula ética clara. En un país como la Argentina, si no hay convicciones fuertes orientadas al bien común, la corriente te arrastra. Siempre digo que gobernar o gestionar en la Argentina es como remar contra la corriente. Si dejás de remar, retrocedés.

La segunda condición es el compromiso. Liderar no es administrar desde lejos. Es dedicar tiempo, energía, presencia. No se lidera “de taquito”. Se lidera con pasión. Porque se lideran personas, no expedientes.

Y la tercera condición es el trato humano. La cordialidad, la escucha, la empatía. Entender que quien trabaja con uno es una persona, con problemas, con familia, con contextos complejos. El buen líder es querido por su gente. Si no lo es, algo está fallando.

### **-¿Cómo se construye en el Estado un equipo jurídico expeditivo y resolutivo?**

-Escuchando. La abogacía es una profesión liberal por naturaleza. Obligar a un abogado a pensar como otro empobrece el trabajo jurídico. En la Procuración yo decía siempre: “en lo sustancial, somos pares”. La opinión de un abogado joven puede ser tan valiosa —o más— que la de alguien con treinta años de experiencia. El debate jurídico enriquece las decisiones. Después, claro, alguien tiene que decidir. Pero decidir habiendo escuchado todas las miradas mejora enormemente la calidad institucional.

### **-Cuando nos visitó en Chubut, usted propuso pensar la responsabilidad del Estado desde una perspectiva preventiva y pedagógica. ¿Podría profundizar esa idea?**

-Es tradición que la responsabilidad del Estado se analice desde el conflicto judicial, cuando el daño ya ocurrió. Por eso hablé de correr ese eje y pensarla desde antes, desde el interior del propio Estado. La prevención supone trabajar sobre las conductas, las actitudes y las decisiones cotidianas de los funcionarios y agentes estatales, y en ese esquema el abogado del Estado cumple un rol central. Prevenir responsabilidad es, en

definitiva, una forma más profunda y eficiente de defender el interés público.

### **-Recuerdo que mencionó al sector de la salud, como uno en los que desde la Procuración se focalizó el trabajo preventivo...**

-Así es; nuestra experiencia demostró que muchas demandas surgen del quiebre en la relación entre el Estado y el ciudadano. Cuando no hay respuestas, cuando el Estado se esconde o no asume responsabilidades, el conflicto termina judicializándose. La prevención pasa por mejorar los procedimientos, fortalecer la comunicación y asumir responsabilidades cuando corresponda.

### **-En esa línea, ¿cuál considera que es el rol específico del abogado del Estado en la prevención de la responsabilidad estatal?**

-El abogado del Estado no es solo quien representa al Estado en juicio. Su función abarca el asesoramiento preventivo, el control de legalidad, la intervención en sumarios y la detección temprana de riesgos jurídicos. Cuando el abogado logra anticipar problemas, advertir desvíos y proponer soluciones jurídicas adecuadas, está evitando conflictos futuros y contribuyendo a un mejor funcionamiento de la Administración.

“

El abogado estatal presta un servicio, pero con una responsabilidad distinta a la del ejercicio privado. No controla desde lejos: acompaña, asesora y contribuye a que el Estado actúe mejor.

”



El abogado del Estado debe “poner las narices en todos lados”, involucrarse en los procesos relevantes y advertir riesgos aun cuando no exista una exigencia formal de intervención. La función preventiva es sustancial, no meramente formal. Mirar para otro lado es renunciar a esa responsabilidad.

Más allá de lo que digan los tribunales, los funcionarios y los abogados del Estado también debemos guiarnos por el tribunal de la propia conciencia. Hacer las cosas bien, con responsabilidad, eficiencia y sensibilidad, es la mejor manera de prevenir daños y fortalecer al Estado.

**-Comentó en su exposición que el cuerpo de abogados de la Procuración rondaba los 600 profesionales del Derecho. ¿Qué valores deberían guiar la actuación del abogado del Estado?**

-Independencia funcional, criterio jurídico, cercanía con la gestión, buena fe, diligencia y compromiso con el interés público. El abogado estatal presta un servicio, pero con una responsabilidad distinta a la del ejercicio privado. No controla desde lejos: acompaña, asesora y contribuye a que el Estado actúe mejor.



**-Le pido que complete la siguiente frase. Ser abogado del Estado significa...**

-...un honor y una responsabilidad enorme. Se ejerce con conocimiento, con compromiso y con humanidad. Y aun en contextos difíciles, siempre vale la pena hacer lo correcto.



## SEÑAS PARTICULARES

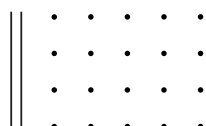
Graduado como Licenciado en Ciencias Políticas (UCA, diciembre 1982) y Abogado (UBA, diciembre 1985). Mediador (Universidad Austral, junio 1998). Especialista en Organizaciones sin fines de lucro (UTDT/San Andrés, agosto 2009).

Durante 25 años se desempeñó como abogado en la actividad privada, siendo asociado del Estudio Allende & Brea (1985/1991), integrante del área y Gerente de Legales de Citibank N.A (1992/1998) y finalmente socio del Estudio Jurídico Bruchou, Fernández Madero & Lombardi.

Desarrolló funciones en la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue Director General de Concesiones del Gobierno de la CABA (2013/2015). Desde 2015 y hasta 2023 fue el Procurador General de la Ciudad.

Fue designado Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral para el período 2025/2027, cargo que desempeña en la actualidad.

Desde hace más de 40 años ejerce la docencia universitaria de manera ininterrumpida, principalmente en la Pontificia Universidad Católica Argentina, y también en la Universidad de Buenos Aires.







## SIN FORMACIÓN NO HAY MEJORA INSTITUCIONAL

**-Hoy está al frente de una Facultad de Derecho de una universidad de altísimo prestigio. ¿Qué desafíos ve hacia adelante, especialmente con la irrupción de la inteligencia artificial?**

-La IA es un desafío enorme. No solo por cómo usarla, sino por cómo enseñarla, cómo evaluarla y cómo formar a los futuros abogados en un uso ético y crítico. Probablemente la IA tienda a uniformar los estándares técnicos. Por eso, las habilidades blandas —la escucha, la negociación, el trabajo en equipo, el pensamiento crítico— van a ser cada vez más importantes. Y esas habilidades son centrales también para el abogado del Estado.

**-¿Qué lugar ocupa hoy en la facultad la enseñanza de la escritura jurídica en lenguaje claro?**

-En nuestra experiencia, el lenguaje ocupa un lugar central. No se trata solo de que los estudiantes aprendan otros idiomas, sino de que dominen su propia lengua, especialmente en lo que hace a la redacción jurídica. Tenemos áreas específicas de Lengua y Derecho y talleres donde se trabaja intensamente la escritura.

Se corrige mucho, se editan barroquismos, se busca claridad. Aun así, es un área en la que todavía podemos avanzar mucho más. El Lenguaje Claro es un camino en crecimiento, pero persisten inercias del “siempre se escribió así” que todavía cuesta desarmar.

**-¿Por qué considera que el lenguaje claro es especialmente relevante para el sector público?**

-Porque el Estado tiene el deber de explicar, de fundamentar y de hacerse entender. Las decisiones públicas no pueden ser oscuras ni crípticas. Deben estar bien motivadas, bien causadas, con explicaciones claras sobre por qué se toman y en base a qué razones de hecho y de derecho.

Un abogado del Estado bien formado en redacción y técnica jurídica contribuye directamente a mejorar la calidad de las decisiones públicas y, con ello, el funcionamiento del Estado.

**-En Rawson usted planteó que el propio Estado debería asumir la formación de sus abogados. ¿Por qué cree que es una responsabilidad indelegable?**

-Porque la función del abogado del Estado es clave. No solo defiende al Estado en juicio, sino que eleva la calidad jurídica de las decisiones, fortalece la institucionalidad y mejora la legalidad de la acción pública. En un país como el nuestro, con déficits históricos de institucionalidad, el abogado del Estado cumple un rol estratégico. Por eso, el Estado no hace un buen negocio si prescinde de la formación y actualización permanente de su cuerpo de abogados.

**-¿Qué riesgos ve en dejar la capacitación librada exclusivamente a la iniciativa individual?**

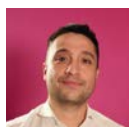
-El riesgo es enorme. Por más buena que haya sido la formación inicial, si un abogado no se actualiza, en pocos años queda desfasado. Si el Estado considera clave esta función, no puede dejar la capacitación librada al azar o a la sola responsabilidad individual.

La decisión inteligente es que sea el propio Estado quien asuma esa tarea, como parte de su responsabilidad institucional y de la ejemplaridad que debe dar.

**-También vinculó la capacitación con la carrera administrativa. ¿Cómo deberían articularse esos aspectos?**

-La capacitación debe tener consecuencias. Los ascensos no pueden depender solo del paso del tiempo. Deben combinar antigüedad, desempeño, mérito y formación. Quien tiene acceso a capacitaciones gratuitas, trabaja a tiempo completo en el Estado y aun así no se forma, no debería ascender. Construir una verdadera meritocracia en la administración pública es parte del fortalecimiento. Un abogado del Estado bien formado, actualizado, con buen manejo del lenguaje, criterio jurídico y compromiso con el interés público, eleva los niveles de institucionalidad.

# IA Generativa: el desafío de su implementación en la administración pública del Chubut



Por *Dante Nicolás Caridi*

Juez de Faltas de Comodoro Rivadavia

**LA IRRUPCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA (IAGEN) reconfiguró la práctica profesional y plantea una tensión dogmática y funcional en la administración pública del Chubut, en especial en el ámbito del Derecho Administrativo.**

La IAGen representa un salto cualitativo al pasar de sistemas que solo reconocen patrones a modelos capaces de generar contenido nuevo, coherente y plausible (textos, imágenes, resoluciones, etc). Esta capacidad promete eficiencia, pues puede redactar borradores de documentos legales, sintetizar expedientes y bosquejar actos administrativos. No obstante, esta promesa coexiste con riesgos como la alucinación jurídica (invención de citas, hechos o argumentos jurídicos inexistentes), un fenómeno que exige un riguroso examen constitucional, ya que el contenido generado es falible y puede socavar las garantías fundamentales de los administrados, y viciar de nulidad el acto administrativo implicado.

El análisis se centra en contrastar la naturaleza probabilística de estos modelos y sus productos con los principios de legalidad, debido proceso, razonabilidad, y de duda en favor del administrado *-in dubio pro reo-* consagrados en las constituciones nacional y provincial y la ley Provincial I N° 18 de Procedimientos Administrativos.

## 1. Conceptos, definiciones y problemáticas

Para comenzar el presente estudio, resulta fundamental comprender la naturaleza y funcionamiento de las herramientas digitales, para lo cual se realizará un bosquejo preliminar sin ánimo de efectuar un análisis técnico profundo.

Así, Lippenholtz & Lion (2025) definen a la inteligencia artificial (IA) como una simulación de la forma en que los humanos piensan y actúan realizada por máquinas, que recopilan información (datos) con el objetivo de volverse más inteligentes. Se busca que el sistema genere los mismos resultados que obtendría un humano en una determinada tarea, logrando, de esta manera, que la máquina exhiba un comportamiento inteligente.

Por su parte, corresponde efectuar una primera distinción dentro del concepto general de IA. Tomando la definición de Codina, L. (2024), se entenderá como Inteligencia Artificial Generativa a la clase de sistemas de inteligencia artificial que utilizan modelos de aprendizaje automático para crear contenido nuevo (texto, imágenes, música, código, etc.) en lugar de solo clasificar o analizar datos existentes.

Un poco más en profundidad, distinguiremos la IA generativa de la no generativa, aseverando que la primera será capaz de crear nueva información a partir de datos preexistentes, mientras que la IA no generativa se centrará simplemente en el aná-

lisis y procesamiento de datos, más no comprenderá una fase creativa *per se*.

Finalmente, en este breve glosario describiremos someramente el término Modelo de Lenguaje de Gran Tamaño (LLM), del inglés *Large Language Model*. Un LLM se define como una herramienta de IA que utiliza redes neuronales avanzadas para procesar y aprender de enormes volúmenes de texto, lo que le permite generar un contenido escrito con una calidad y naturalidad comparable a la humana (Huet, 2024).

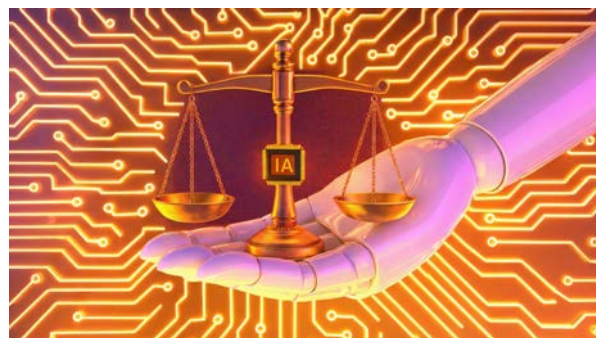
El principal atributo de los LLMs reside en el gran volumen de sus parámetros y la masividad de sus datos de entrenamiento. Esta característica les confiere una asombrosa versatilidad para realizar múltiples tareas que abarcan desde la generación de explicaciones y resúmenes hasta la traducción y la creación de contenido creativo.

Uno de los puntos diferenciales con los sistemas de búsqueda digital de información, entonces, radica en que un LLM predecirá la palabra o frase que mejor se adapte a nuestros requerimientos de búsqueda.

A simple vista, pareciera ser un sistema inteligente que rápidamente procesará y ejecutará nuestros requerimientos ajustándose a la normativa vigente. Sin embargo, como desarrollaremos en el presente trabajo, a pesar de sus enormes ventajas prácticas, nos encontramos frente a una herramienta que merece una especial diligencia en sus usuarios, máxime en los casos de quienes lo utilicen dentro de un procedimiento administrativo, por sus posibles consecuencias.

Por su parte, la definición de *prompt* aplicada a la presente temática, se refiere a la instrucción que se brinda a un modelo de lenguaje para que genere una respuesta deseada. Dicha instrucción puede ser en forma aseverativa o interrogativa, y reviste un paso esencial para la obtención del resultado esperado.

En materia informática existe un desarrollo conceptual mucho más profundo, que excede el objeto del presente artículo, asociado a la ingeniería de *prompts*. Chen, Zhang, Langrené & Zhu (2025) argumentan que ésta implica un diseño sistemático y una optimización de las entradas que se da a los modelos de lenguaje para garantizar que las respuestas resultantes sean precisas, coherentes y relevantes.



Siguiendo esta definición, será imprescindible para obtener los resultados concretos, que el operador del sistema de IA brinde instrucciones lo suficientemente claras y precisas de forma de limitar las posibles respuestas a aquellas que más se adecúen al requerimiento, de acuerdo al análisis probabilístico. Caso contrario, tal como se expuso anteriormente, el operador se expone a posibles riesgos como el caso de alucinaciones o respuestas imprecisas técnicamente.

## 2. Antecedentes y ventajas

Es innegable que el avance de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) y su implementación a nivel gubernamental ha traído aparejada una serie de ventajas respecto aquellas ciudades o distritos que lo comenzaron a aplicar en la administración de gobierno.

El concepto de *smart city* o ciudad inteligente, que evolucionó a lo largo del tiempo conforme lo hizo la propia tecnología: desde la definición de ciudades cableadas (Dutton, Blumler & Kraemer, 1987); ciudades cibernéticas (Graham & Marvin, 1999) y ciudades digitales (Ishida & Isbister, 2000), hasta el concepto más reciente, siguiendo el criterio de Bouskela (2016), por el cual el concepto *smart city* se centra en la idea de una ciudad que coloca a sus habitantes como el núcleo de todo desarrollo. Dicha definición implica la integración de tecnologías de la información y comunicación para optimizar la gestión urbana, utilizando estas herramientas para impulsar la eficiencia del gobierno y la participación activa de las personas.

Siguiendo dicha línea, algunos distritos argentinos avanzaron hacia modelos inteligentes, como es el caso de Neuquén, pionera a nivel nacional en cuanto a la incorporación de TICs en su administración de gobierno a partir del concepto de la interoperabilidad de datos y procesos.





### 3. El uso de la IAGen en la administración pública

No obstante los avances alcanzados en ciertos distritos en materia de desarrollo digital a nivel gubernamental, vemos que el propio desarrollo exponencial de las herramientas tecnológicas disponibles generó la necesidad de visibilizar las posibles amenazas o riesgos que surgen de la posible implementación de herramientas disruptivas como la IAGen, que constituyen un cambio de paradigma en la forma de abordaje de la materia *per se*.

Vale destacar que la administración de gobierno, cuyo fin primordial será el bienestar general (Cassagne, 2002), deberá procurar una especial diligencia a la hora de implementar nuevas tecnologías. Ante el vertiginoso ritmo de desarrollo y la celeridad de los cambios, la comprensión de la problemática y la adaptación de los operadores se tornan una premisa fundamental e impostergable, máxime si se encuentran en juego los principios y garantías fundacionales del derecho público.

En este orden de ideas, la IAGen trae consigo algunos aspectos a considerar necesariamente, a los efectos de comprender su uso y mitigar riesgos.

#### 3.1 Alucinaciones

Los LLMs asociados a la IAGen básicamente funcionan a partir de probabilidades. Esto es, a partir de nuestro requerimiento -o *prompt*-, el modelo de lenguaje generativo brindará siempre y en todo momento una respuesta adaptada de acuerdo a lo que estadísticamente se adapte mejor a lo solicitado.

Pero como bien sabemos, una probabilidad, por más cercana a la realidad, jamás alcanzará a ser una certeza plena, razón por la cual aun en ciencias no exactas como las jurídicas, será necesario un control preciso que permita evitar estas alucinaciones.

Di Chiazza y Pastore (2025) explican el tema vinculado concretamente al ejercicio de la abogacía:

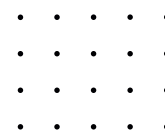
*Si le pedimos un fallo sobre un tema del que no tiene suficiente información o no encuentra un patrón claro en sus datos, [la IAGen] no dirá “no sé” de manera explícita. Su naturaleza probabilística la impulsará a adivinar cuál sería la respuesta más probable que debiera existir, inventando un número de fallo y un texto que, superficialmente parezca un fallo real (p.3).*

Aquí vemos entonces uno de los principales riesgos que conlleva el uso de esta herramienta, muy útil por cierto, pero todavía con necesidad de supervisión permanente. La verosimilitud de la respuesta puede generar *prima facie* la confianza del requirente en su inteligencia, lo que podría conllevar a graves situaciones.

Aplicado al caso de estudio, si un acto administrativo es originado como consecuencia de una alucinación que genera un yerro en la redacción formal o de fondo del propio acto, ¿será nulo el acto?; ¿será arbitrario por falta de fundamentación o ausencia de causa?; ¿se encontrará viciada la voluntad de la administración?; ¿quién responderá cuando la inteligencia artificial “invente” el derecho?

De esta forma, podemos comenzar a entender gráficamente el amplio espectro de posibilidades gravosas en que puede incurrir la administración para el caso de un uso no supervisado o consciente de esta herramienta.

Aplicada a la normativa provincial, la Ley I N° 18 del Chubut podría sancionar un acto administrativo fundado en una alucinación con la nulidad absoluta por vicio grave en la causa o por apartarse de modo flagrante del **principio de legalidad**. Este hecho constituirá un defecto grave e insanable que afecta un elemento esencial del



acto, toda vez que la ley establece la nulidad de pleno derecho para aquellos actos que omitan total y absolutamente las reglas esenciales de procedimiento para la formación de la voluntad administrativa (Ley I N° 18, Art. 33).

### 3.2 Sesgos

Resulta indispensable comprender que los modelos de lenguaje en estudio son entrenados mediante recopilación histórica de documentos, textos, conversaciones e información en el más vasto formato que puede contener visiones parciales de situaciones, interpretaciones y conclusiones, a los que podemos denominar sesgos.

Esas distorsiones, sin ser comprendidas en su magnitud por el usuario, podrían generar que un acto administrativo a dictarse mediante el uso no supervisado de IAGen contenga decisiones discriminatorias o tendientes a promover desigualdades históricas.

Como consecuencia, el acto administrativo emitido bajo dicha premisa, sin contralor suficiente por parte del usuario, podría generar una colisión flagrante con principios protegidos por la Constitución Nacional y tratados con jerarquía superior a las leyes como la igualdad y la no discriminación (Constitución Nacional, art. 16 y 75 inc. 22; Convención Americana de Derechos Humanos, arts. 8 y 24).

Resulta fundamental comprender las consecuencias posibles sobre el hecho que un decisor público pueda emitir un acto administrativo fundado en sesgos históricos sin una voluntad o decisión propia de hacerlo, sino sólo porque el modelo de lenguaje lo propuso de esa forma, atento a su entrenamiento.

Por eso, la adopción de IAGen en el sector público exigirá controles exhaustivos de sesgos y la adop-

ción de medidas de supervisión, a los efectos de prevenir la vulneración de derechos de raigambre constitucional.

### 3.3 Falta de transparencia en el proceso de formación del acto administrativo

Si bien en el estudio de los modelos de lenguaje se define a la opacidad como la falta de transparencia en su entrenamiento, toda vez que no se sabe con certeza el proceso ni los datos que se han tenido en cuenta (Salierno & Bielli, 2025), aquí analizaremos su aplicación en el derecho administrativo.

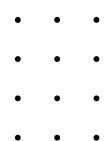
Por lo general, los sistemas de IAGen producen resultados cuyo proceso de formación no resulta inmediatamente trazable. Esa falta de transparencia, en especial en casos extremos en los cuales no se permita al destinatario del acto administrativo evaluar pertinentemente su proceso de formación, generaría una contraposición con uno de los elementos básicos del derecho administrativo: su motivación.

Hutchinson (2006) coloca la relevancia de la motivación del acto administrativo en la exteriorización del *iter* psicológico que ha inducido al titular del órgano a dictar el acto, de forma tal que haga posible conocer los momentos fundamentales del razonamiento (p. 89).

Por ello, en materia de control administrativo y de garantía del administrado, la posible invisibilidad del proceso formativo del acto administrativo atento el uso de las herramientas generativas podría colisionar con los principios fundantes del derecho administrativo, poniendo en riesgo, en casos extremos, su efectiva validez.

### 3.4 Protección de datos personales

¿Quién responde por los datos suministrados a la IA? ¿Un operador de la administración se encuen-



tra habilitado a cargar los datos personales, edad, identidad de género y demás asuntos privados del administrado a una plataforma de IAGen, a los efectos de ser interpretadas y procesadas? ¿Resulta necesario un permiso especial o el consentimiento informado del administrado a tal fin?

Como podemos observar, nos encontramos frente a un riesgo directo de vulneración no solo de los preceptos de la Ley 25.326, sino algo mucho más profundo, los derechos humanos inherentes a la persona.

De esta forma, estaríamos no solo frente a un posible cuestionamiento de validez del acto administrativo en sí, sino de las facultades de la administración respecto al uso de los datos personales de los administrados.

Este punto merecerá oportunamente un profundo debate en la materia respecto al grado de privacidad que estamos dispuestos a ceder los usuarios en manos de los proveedores y operadores de las herramientas digitales. No obstante, *prima facie* podemos aseverar que la Ley 25.326 -sancionada hace ya 25 años- marca una serie de parámetros que constituyen obligaciones para la administración y garantías para el administrado, resultando un piso mínimo de protección legal de relevancia en la materia.



#### 4. Principios generales del Derecho Administrativo como límite al uso de la IAGen

Cassagne (2002) sostiene que el ordenamiento jurídico se halla constituido no solo por las normas positivas, sino también por los principios generales del derecho. Constituyen el origen o el fundamento de las normas, y por su principalidad ontológica se les otorga primacía frente a las restantes fuentes del derecho.

Luego de su definición, establece que su auge en el derecho administrativo se debe a la morigeración del principio de la primacía de la ley escrita y a la falta de codificación de la disciplina, lo que en muchos casos conllevará al administrador -o juez en lo contencioso administrativo, de acuerdo a la instancia- a utilizarlos como fundamento y motivación del acto -o sentencia- a dictar en el caso concreto.

Siguiendo dicha inteligencia, analizaremos el impacto de la IAGen en dos de los principales principios de la materia administrativa.

El **principio de legalidad** exige que la actuación de la administración pública sea reglada y se desarrolle dando pleno cumplimiento a lo establecido en la ley. Ello constituye una garantía esencial para el administrado.

Frente a ello, la incorporación de IAGen en el proceso formativo del acto administrativo —y de la norma en sí mismo— plantea distintos interrogantes. Toda vez que estos modelos de lenguaje, tal como hemos visto, operan primariamente a través de la probabilidad y la predicción estadística y no en un proceso de raciocinio lógico-deductivo —mucho menos entonces en una comprensión intrínseca de la motivación y los fines últimos—, ¿será posible asegurar con certeza que la voluntad del administrador se encontrará plasmada en el resultado? En caso negativo, entraría en crisis un principio fundante de esta materia.

A nivel provincial en Chubut, el Art. 26 de la Ley I N° 18 recoge dicho principio, prescribiendo asimismo que: “b) En los casos en que, por la ley o por disposición basada en ella, tienen el poder de decidir según su libre apreciación, la decisión debe tomarse dentro de los límites del poder atribuido y de conformidad con la finalidad para la cual aquél ha sido conferido” (Ley I N° 18, art. 26).

Entonces, para el caso previsto en dicha norma, por el cual el decisor puede generar el acto administrativo en base a su libre apreciación, aún con el límite del poder atribuido conforme su función, ¿cuál será la respuesta que brindará la IAGen? Indagando aún más: ¿cómo resolverá la IAGen un caso con múltiples respuestas posibles, todas ellas legalmente válidas pero con diferente impacto de acuerdo a las consideraciones individuales del administrado?



El **principio de razonabilidad**, que rige el comportamiento de todos los órganos del Estado, abarcando desde las leyes en sentido material hasta los actos administrativos, exige que su contenido sea justo, razonable y valioso. Este principio será indispensable para la legitimidad de la actuación pública, ya que complementa la legalidad objetiva al requerir que las medidas sean proporcionales a los fines que las orientan (Cassagne, 2002).

La razonabilidad funciona primordialmente como un límite al poder, consagrado como garantía constitucional innominada en el artículo 28 de la Constitución nacional, cuyo fin es evitar la arbitrariedad. Su violación puede acarrear la nulidad absoluta del acto o reglamento, especialmente cuando las medidas resultan desproporcionadas respecto a los fines del ordenamiento jurídico.

Toda decisión administrativa, entonces, para ser razonable, requerirá la aplicación del discernimiento de la persona o funcionario competente, presupuesto esencial de la voluntad administrativa. La irrazonabilidad se producirá cuando las medidas administrativas no guarden una adecuada proporción con los fines perseguidos por el ordenamiento.

Frente a lo expuesto, nos encontramos —al igual que en relación al principio de legalidad— en una encrucijada: ¿Cómo podremos conocer, medir y evaluar el proceso predictivo de la IAGen al momento de elaborar el acto administrativo? ¿Resulta posible que un sistema de IAGen emita un acto jurídicamente razonable?

En relación al **principio de interpretación favorable a la parte**, el Art. 12 de la ley que se menciona prescribe su vigencia: “En caso de duda, la interpretación deberá favorecer a la parte, el accionante (*in dubio pro actione*) o al reo, en el procedimiento sancionador (*in dubio pro reo*)” (Ley 1 N° 18, art. 12).

Efectuando idéntico análisis la IAGen, al priorizar la coherencia probabilística, ¿será intrínsecamente capaz de realizar un juicio de valor y aplicar la interpretación axiológica requerida por este principio? El interrogante resulta crucial, pues Bidart Campos (1999) vincula la definición del ser humano con los conceptos de personalidad y dignidad, elementos que el derecho debe tutelar frente al ordenamiento positivo.

En este contexto, ¿contará la IAGen con la aptitud necesaria para ejercer un juicio de valor ante una disyuntiva conceptual, tal como lo haría el funcionario público humano, por su condición de tal —siguiendo el concepto del derecho natural—, y en su rol de funcionario público? En caso afirmativo, ¿será válida la delegación de facultades que efectúe un funcionario administrativo humano a un sistema de IAGen respecto al caso puntual a resolver?

## 5. Análisis comparativo del abordaje de la IAGen

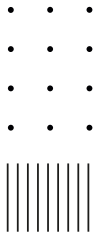
Al solo efecto ilustrativo, se mencionan a continuación algunos ejemplos de abordaje general de la temática en esferas tales como la administración, la judicatura, el gobierno y la educación.

A nivel internacional, se destaca por su relevancia el reglamento de la Unión Europea sobre Inteligencia Artificial (IA), publicado en julio de 2024. Dicha norma busca establecer un marco jurídico uniforme para el desarrollo y utilización de sistemas de Inteligencia Artificial. Establece como objetivo principal la promoción de una IA centrada en el ser humano, garantizando un elevado nivel de protección de derechos fundamentales tales como salud, seguridad, democracia, protección del medio ambiente, principio de no discriminación, entre otros derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De esta forma, lejos de generar medidas regulatorias prohibitivas, busca proteger a la comunidad europea contra los efectos perjudiciales de la IA, a la vez que promueve la innovación responsable.

El citado reglamento avanza en una clasificación de la IA según su riesgo, determinando el tipo y alcance de obligaciones que deberán cumplir los desarrolladores y, en su caso, los usuarios de estos sistemas. Este enfoque se implementa mediante una jerarquía de cuatro niveles de riesgo claramente definidos: riesgos inaceptables, alto riesgo, riesgo limitado y riesgo mínimo.

Así, define a los sistemas de IA de alto riesgo como aquellos que podrían tener un efecto perjudicial considerable en la salud, seguridad o los derechos fundamentales, como aquellos utilizados en materia de explotación de infraestructuras críticas, educación, acceso al empleo, aplicación de la ley, migración y administración de justicia.



• • •  
• • •  
• • •  
• • •

Para el caso de sistemas de IA de alto riesgo, el reglamento prevé una serie de requisitos mínimos a cumplirse, por ejemplo: a. sistemas de gestión de riesgos; b. control estricto de datos y regulación de su gobernanza; c. conservación de archivos y de su trazabilidad; d. transparencia e información suficiente para los usuarios del sistema; f. control de ciberseguridad y precisión; g. supervisión humana, como elemento esencial, previendo en ciertos casos una supervisión humana agravada, llevada adelante por al menos dos personas.

Por el contrario, prohíbe explícitamente ciertas prácticas de IA consideradas inaceptables debido a su potencial para causar un daño significativo a dichos derechos. Estas incluyen sistemas de IA que utilicen técnicas subliminales, manipuladoras o engañosas para alterar sustancialmente el comportamiento humano; que exploten vulnerabilidades de personas o grupos específicos; sistemas de categorización biométrica que clasifiquen individualmente a personas basándose en la raza, opiniones políticas, creencias religiosas, orientación sexual, etc.; evaluaciones de riesgo de personas físicas para predecir la comisión de delitos basándose únicamente en la elaboración de perfiles o rasgos de personalidad; entre otros.

A nivel nacional, existe una serie de reglamentos, normas y medidas tomadas en distintos ámbitos, surgidos en muchos casos de forma espontánea no organizada a nivel central, tendientes a comenzar un camino de regulación de la materia, generando instrucciones de buenas prácticas. En este contexto, Di Chiazza y Pastore (2025) efectúan un mapeo sobre las principales medidas tomadas en el último tiempo respecto al uso de la IA tanto en la abogacía como en la judicatura.

En la Provincia del Chubut, a la fecha, existen algunas iniciativas incipientes abordadas desde el ámbito académico, productivo y gubernamental. Mencionaremos a continuación dos programas asociados a temáticas centrales como la educación y la justicia.

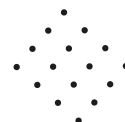
A nivel educativo, la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB) aprobó recientemente el programa de investigación “Hacia un uso responsable y regulado de la inteligencia artificial: Programa de Fortalecimiento de los Procesos Educativos en las Facultades de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNPSJB - Período 2025-2026”. El proyecto, dirigido por Babino y Caridi (2025), es de carácter interdisciplinario y se desarrollará en las facultades mencionadas con el objetivo de establecer pautas claras para la integración de la IAGen en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

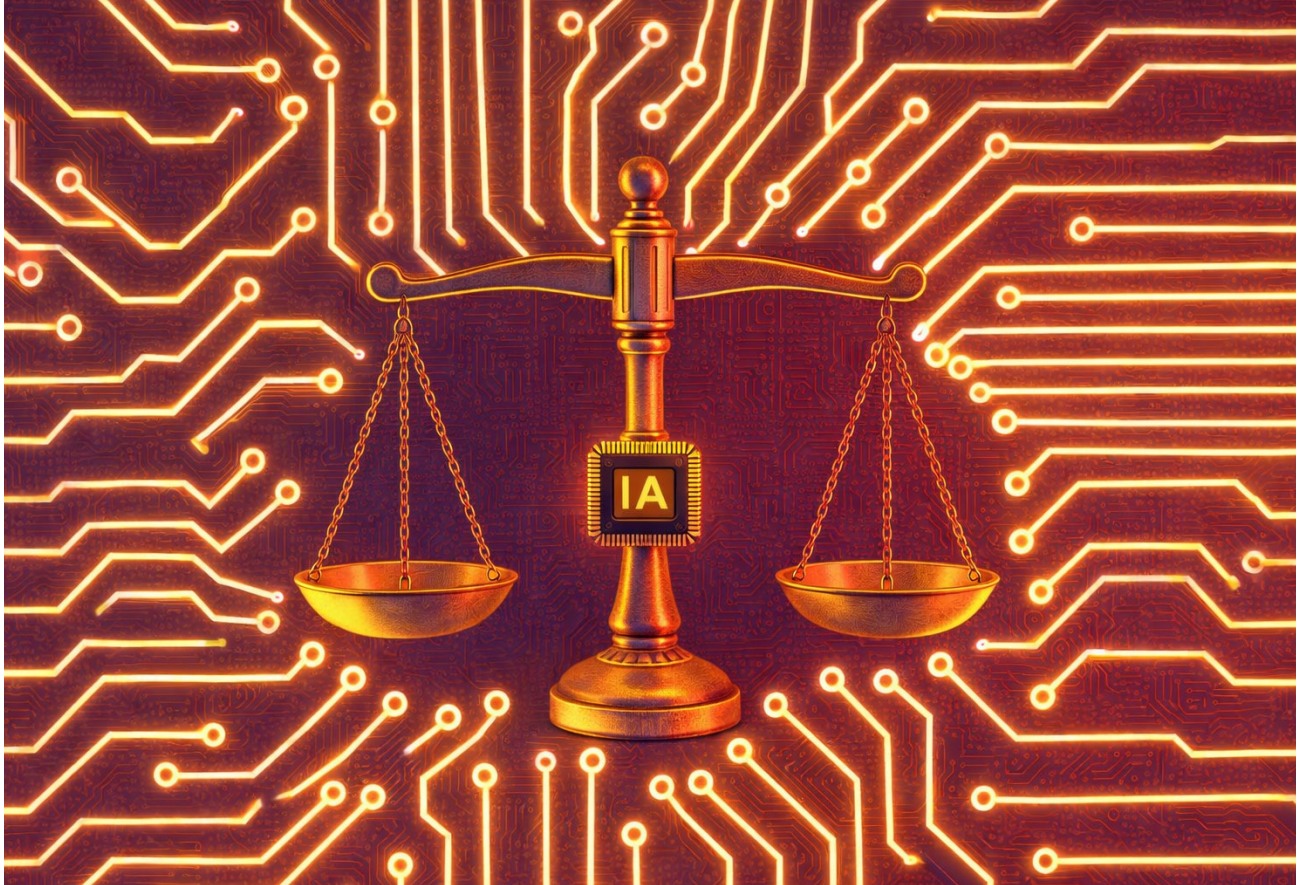
Dicho programa tiene como fin principal la realización de un diagnóstico del uso de la IAGen por parte de docentes y estudiantes de ambas facultades, para luego proponer lineamientos, un protocolo de buenas prácticas y estrategias de formación.

A nivel judicial, el Superior Tribunal de Justicia, mediante Acuerdo Plenario N° 5435/2025, comienza un camino de abordaje de la temática y sus problemáticas, tomando como punto de partida la guía de directrices para el uso de ChatGPT e IA generativa de texto en la Justicia, del equipo de investigación UBA IALAB (2023).

De esta forma, se prescribe con carácter obligatorio que el uso de la IAGen por parte de integrantes del Poder Judicial de Chubut deberá ajustarse a dichos lineamientos, encomendado asimismo a la Escuela de Capacitación Judicial un esquema de formación interna afín.

Sus principales objetivos serán la promoción del uso ético y responsable de los sistemas; la garantía del control humano para la mitigación de riesgos; la protección de datos personales y la promoción de la formación permanente (Superior Tribunal de Justicia de Chubut, 2025). En dicha línea, el Anexo I es categórico al establecer que: “... se debe prohibir la delegación de decisiones judiciales a sistemas automáticos. Aunque la IA-





Gen puede asistir en la generación de ideas o borradores, la decisión final debe recaer siempre en un operador humano que evalúe el contexto del caso específico” (Acuerdo Plenario N° 5435/2025, Anexo I, pto. IV).

## 6. Conclusiones

### 6.1 El control humano imperativo

A pesar de contar con numerosos interrogantes planteados a lo largo del presente artículo, procuraremos aquí brindar una visión probable a considerar en esta época de transición digital que vivimos a nivel global. Esta transición impacta de manera transversal tanto en la abogacía, la judicatura, la administración, la docencia universitaria y el aprendizaje del derecho, y requerirá una mirada responsable de todos los actores involucrados. Si bien este análisis trata principalmente el enfoque de la Administración frente a la temática en estudio, el rol del abogado litigante frente a la Administración constituye la contra-

parte necesaria: a este último le corresponderá la aplicación de la debida diligencia en el uso de las herramientas mencionadas, en virtud a la posible transgresión de normas de ética profesional y a las normas de responsabilidad aplicables al caso.

Siguiendo el análisis del impacto de la IAGen en el Derecho Administrativo provincial, para cumplir con los principios de legalidad, debido proceso, razonabilidad y de duda en favor del administrado consagradas en la Constitución nacional, la Constitución de Chubut y la Ley Provincial I N° 18 de Procedimientos Administrativos, y evitar los riesgos de alucinaciones, sesgos y trazabilidad mencionados, el funcionario público que utilice sistemas generativos para la elaboración o creación de acto administrativo deberá desplegar la máxima diligencia posible a fin de procurar el apego a la legalidad, equidad y razonabilidad según el caso concreto.

En este orden, el operador deberá dominar la técnica del *prompting*, debiendo plantear situa-



ciones de forma íntegra, incluyendo datos personales y situaciones de hecho particulares de los administrados lo suficientemente amplia para procurar la justicia en el caso particular, pero evitando vulnerar la normativa vigente respecto a la protección de datos personales y posibles sesgos.

No obstante, a más de la formación y capacitación de los operadores en uso de LLMs e IAGen, resultará a todas luces indispensables un contralor humano intensivo. La incompatibilidad entre la dogmática administrativa y la IAGen se manifiesta en la incapacidad —al menos actual— de la tecnología para aplicar principios ético-jurídicos fundamentales. Aún ante el crecimiento exponencial de esta tecnología, que sin dudas conlleva numerosas ventajas para la Administración, en especial en cuanto agilidad, rapidez y eficiencia, resultará fundamental e irremplazable un celoso contralor humano.

Sustituir el acto de expresión jurídica consciente por una generación automatizada de texto que carece de intencionalidad jurídica socava la función de la autoridad administrativa. Si el funcionario omite su juicio crítico y firma un texto generado por secuencia probabilística, se soslaya un elemento indispensable del proceso de formación de un acto administrativo. Esto no es un simple vicio formal, sino que corrompe la fuente misma de la autoridad (el principio unificador del Estado, según Cassagne, 2002) al sustituir la voluntad consciente y la ley justa por la mera secuencia estadística, erosionando la base del Derecho Público argentino.

De esta forma, para poder aprovechar las ventajas provenientes de los LLMs y la IAGen, resultará trascendental que desde las esferas de gobierno se defina un camino serio y progresivo respecto la formación del personal y el entrenamiento permanente, en una disciplina con una profunda y constante evolución.

6.2 Recomendaciones estratégicas

Los programas de investigación en curso y las normas sancionadas, en materia educativa y judicial, respectivamente, sumado a otras iniciativas tanto en el sector público como privado, sientan las bases en la Provincia del Chubut para una extensa exploración, no ajena a debates, cuya

evolución subsiguiente permitirá la mitigación de riesgos y la optimización del uso de las herramientas digitales en la Administración.

Una recomendación a fin de comenzar a transitar este largo pero necesario camino en la administración pública provincial, sería el dictado de normas de buenas prácticas, o bien un manual de uso ético y responsable, por parte de efectores públicos en sus distintos grados de responsabilidad.

En ese sentido, será esencial la formación de los operadores administrativos respecto a las técnicas del *prompting* (Chen, Zhang, Langrené, & Zhu, 2025), con énfasis en la búsqueda del equilibrio entre la proporción de instrucciones suficientes al sistema y la estricta prohibición de cargar datos personales sensibles, vulneratorios de la Ley 25.326 y concordantes en materia de privacidad.

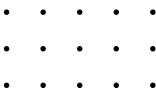
Finalmente, y siguiendo la iniciativa adoptada en 2025 por el Superior Tribunal de Justicia del Chubut, será imprescindible que los poderes Legislativo y Ejecutivo de la provincia realicen una tarea similar a fin de concientizar sobre ventajas y riesgos presentes en esta temática. A tal fin, resultaría oportuno una convocatoria a distintos actores de la comunidad —organizaciones intermedias, casas de altos estudios, decisores de políticas públicas, entre otros— para construir los consensos necesarios para el uso sostenible de las herramientas digitales en la Administración.



SEÑAS PARTICULARES

El autor es Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Austral, egresado con Diploma de Honor por Mérito Académico.

Estudió Abogacía en la Universidad Nacional de Tucumán y Mediación, en la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino. Se desempeña desde 2024 como Juez Administrativo Municipal de Faltas de Comodoro Rivadavia.



## Referencias

- Babino, E., & Caridi, N. (2025). *Hacia un Uso Responsable y Regulado de la Inteligencia Artificial: Programa de Fortalecimiento de los Procesos Educativos en las Facultades de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNPSJB*. Programa de Investigación no publicado. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB).
- Bidart Campos, G. J. (1999). *Manual de la Constitución reformada* (T. I). Ediar.
- Bouskela, M. (2016). *La ruta hacia las smart cities: migrando de una gestión tradicional a la Ciudad Inteligente*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caridi, D. (2023). *Transformación Productiva de Comodoro Rivadavia: Potencial de la Industria del Conocimiento como Alternativa de Desarrollo Regional*. Tesis Magistral no publicada. Maestría en Políticas Públicas. Universidad Austral.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo* (Vol. II; 7.<sup>a</sup> ed.). LexisNexis Abeledo-Perrot.
- Chen, B., Zhang, Z., Langrené, N., & Zhu, S. (2025). *Unleashing the potential of prompt engineering for large language models*. Patterns (N Y), 6(6), 101260. <https://doi.org/10.1016/j.patter.2025.101260>
- Codina, L. (2024). *Inteligencia artificial generativa para trabajos académicos: método de análisis y comparación de Elicit, Epsilon, Perplexity, SciSpace y Scite*. Lluís Codina. <https://www.lluiscodina.com/inteligencia-artificial-generativa-academia/>.
- Convención Americana de Derechos Humanos. (1969). <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Di Chiazza, I. G., & Pastore, J. I. (2025). *Deepfakes y alucinaciones jurídicas: el nuevo umbral ético del Derecho*. La Ley, 7, 3.
- Dutton, W. H., Blumler, J. G., & Kraemer, K. L. (1987). *Wired cities: Spanish and North American experiences*. G.K. Hall.
- Huet, P. (2024). *Large Language Models (LLMs): Qué son y relevancia en la IA*. OpenWebinars. <https://openwebinars.net/blog/large-language-models-llms/>.
- Hutchinson, T. (2006). Régimen de procedimientos administrativos. Ley 19.549 (8.<sup>a</sup> ed. actualizada y ampliada). Astrea.
- Ishida, T., & Isbister, K. (2000). *Digital Cities: Technologies, Experiences, and Future Perspectives*. Springer.
- Ley I N° 18. (1972). Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Chubut. <https://legislaturadelchubut.gob.ar/digesto-juridico/>
- Ley N° 25.326. (2000). <https://www.infoleg.gob.ar/>
- Lippenholtz, B., & Lion, C. (2025). *Experimentar con IA: Notas para educadores alertas*. Editorial Tilde.
- Salierno, K. V., & Bielli, G. E. (2025). *IA generativa en la praxis legal: responsabilidad profesional y doble control en el uso de LLMs*. La Ley, 29 de agosto, 10.
- Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut. (2025). Acuerdo Plenario N° 5435/2025.
- UBA IALAB. (2023). *Guía de directrices para el uso de ChatGPT e IA generativa de texto en la Justicia*.
- Unión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>
- Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de junio de 2024 (Reglamento de Inteligencia Artificial). Diario Oficial de la Unión Europea, L 221/1 (DO L, 2024/1689, 12.7.2024). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>





En esta obra, Edgar Degas —considerado uno de los fundadores del impresionismo— destaca a una bailarina por sobre las demás, que esperan su turno para actuar. La fugacidad de la acción se capta mediante trazos rápidos propios de la técnica del pastel. Su habilidad para representar el movimiento distinguió al artista e inmortalizó su obra.

**Bailarina basculando (1877 - 1879)**



# La licitación pública como método de selección en la obra pública

El presente documento hace especial referencia a la ley de Obra Pública de la Provincia del Chubut



Por *Marcelo A. Jones*

Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo  
Docente de la EAAE

## Licitación como método de selección del contratista

En el estudio de los contratos administrativos un tema controversial ha sido la determinación del grado de libertad que tiene la Administración para optar por una libre elección o si por el contrario debe optar por un cauce formal u otro en la contratación administrativa, constituyendo una cuestión largamente debatida, en la que confluyen posturas doctrinarias y jurisprudenciales no siempre coincidentes.

Es así que la interpretación acerca de si existe o no el principio de libre elección o contratación<sup>1</sup> en esta materia ha sufrido variaciones pues, si bien no puede desconocerse que, en el inicio del Derecho Administrativo, ella fue la idea dominante, tampoco hay que ignorar que en la posterior evolución de la disciplina, surgió la tesis según la cual, la licitación, específicamente la denominada “pública”, constituía algo así como un principio inherente a toda contratación administrativa<sup>2</sup>.

En nuestro país, la jurisprudencia de la Corte Suprema se inclinó, siguiendo a Marienhoff, en el conocido caso “Meridiano”, por la postura que restringe la aplicación de aquel principio a los casos en que el ordenamiento positivo lo prescriba en forma taxativa<sup>3</sup>. Mientras en la causa “Schmidt”<sup>4</sup> nuestro Alto Tribunal sostuvo que el carácter for-

mal de la licitación configuraba un procedimiento de garantía para el interés público cuyo incumplimiento, cuando ella estaba impuesta por un mandato legal o constitucional, generaba la nulidad absoluta, la doctrina expuesta en el caso “Meridiano” resulta más amplia y categórica al apuntar que “a falta de una norma expresa que exija la licitación pública para elegir al co-contratante, o sea, ante la ausencia de fundamento legal, debe estarse por la validez del acto” (consid. 9º).

Cabe mencionar también que dentro de la jurisprudencia del Supremo Tribunal encontramos que se ha dicho que si no existe una norma que establezca el procedimiento de licitación pública debe reconocerse la validez de cualquier otro modo de selección del contratista<sup>5</sup>.

Sin embargo en otros antecedentes como señala Balbín<sup>6</sup> nuestro máximo tribunal ha sostenido que “todo supuesto de exención de subasta pública obliga con mayor razón a justificar en las actuaciones la relación entre el precio de los bienes y servicios contratados y los de plaza, y a explicar, en su caso porque aquel difiere de estos”<sup>7</sup>, a su vez cuando la ley exige el proceso de licitación, su incumplimiento es causal de nulidad del contrato<sup>8</sup>.

Balbín en su postura sostiene que esta supuesta discusión se hallaría zanjada con la incorporación de los principios generales en el ámbito contrac-

tual estatal por parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción y en el mismo sentido en las normas federales (Decreto 1023/01). De igual manera se expide la Ley de Obras Públicas Nacional (en adelante LOP) al establecer como regla general en su artículo 7° a la licitación como método de selección cuando la obra no se ejecute por administración, ni se apliquen las excepciones previstas como la licitación privada, concurso de precios o adjudicación directa<sup>9</sup>.

Esta posición también es receptada a nivel provincial por la Ley de Administración Financiera, la cual fija como regla general en su artículo 94° que la ejecución de los contratos contemplados en el sistema establecido por la Ley se hará, mediante licitación pública.

### **Sistemas de ejecución previstos para las licitaciones en la Ley de Obras Públicas del Chubut:**

La Ley de Obras Públicas de la provincia del Chubut Ley I N°11 (en adelante LP) prescribe en su Artículo 10° que las licitaciones o contratación de obras públicas se harán de la misma forma que se observa en otros regímenes provinciales por los siguientes sistemas: a) Por unidad de medida; b) Por ajuste alzado; c) Por combinación de los sistemas a) y b); d) Por costo y costas.

#### **Unidad de medida:**

El sistema de unidad de medida también denominado por “precio unitario” o por “series de precios”, es aquél en el que los precios se fijan por singularidades determinadas de la obra o por cada unidad elemental de la misma<sup>10</sup>.

Se caracteriza esencialmente, porque el precio a pagarse al contratista se establece sobre la base del precio unitario asignado en el contrato a cada parte, unidad o pieza de la obra que se está ejecutando<sup>11</sup>.

#### **Unidad de medida simple:**

En la locación de obra civil se encuentra descripta esta modalidad en el artículo 1639 en el antiguo código civil Código Civil y en la normativa vigente en su artículo 1136 del Código Civil y Comercial.

El contratista se obliga a ejecutar unidades técnicas o piezas de la obra por el precio unitario determinado en el contrato. No se establece a priori el número de unidades técnicas o piezas que se realizarán, o la cantidad de obra a ejecutar en cada uno de los ítems.

En esta modalidad, cada pieza o unidad constituye una obra independiente o divisible. Por ello, el contratista cumple su obligación entregando cualquier cantidad de unidades cuyo precio unitario se convino, no obstante lo cual, dentro de cada unidad, parte o pieza, debe entregar el trabajo completo y no solo una parte o porción del mismo.

Este sistema no es apto cuando se trata de la ejecución de una obra cuya realización involucra la concreción de un proyecto integral que supone la existencia de un compromiso del contratista tendiente a la concreción de una obra indivisible, completa e idónea en punto a su servicialidad, conforme las exigencias del pliego.

#### **Unidad en el conjunto:**

Cada unidad tiene un precio fijado *ab initio*, resultando el precio total de la obra de la suma de la totalidad de las unidades ejecutadas. Consecuentemente, el empresario no se obliga a entregar una o varias unidades independientes, sino una obra completa.

Farrando, entiende que este sistema solo se aplicará en casos de justificada conveniencia a juicio de la Secretaría de Infraestructura, Planeamiento y Servicios Públicos.

#### **Ajuste alzado:**

El maestro Marienhoff<sup>12</sup> entendía que el método de ajuste alzado en la obra pública es lo que los tratadistas franceses denominan contrato a “*forfait*”. Y tal sistema surgía en nuestra legislación del artículo 1633 del Código Civil y actualmente se encuentra previsto en el artículo 1262 del Código Civil y Comercial. Se recomienda para trabajos simples, de una misma naturaleza y de poca importancia.

El sistema de “ajuste alzado” aparece cuando se conviene un precio global previo e invariable para la realización integral de la obra. Desde luego, tal concepto doctrinario básico es sin perjuicio de que, por tratarse de un contrato “administrativo”,



la Administración Pública haga valer sus prerrogativas de tal —reconocidas, por lo demás, en la ley 13.064 y en la normativa provincial— introduciendo modificaciones a la obra en sí; en tal caso, ello aparejaría una correlativa variación del precio. Aparte de esto, siempre sin perjuicio del acuerdo de partes originario, tratándose del contrato “administrativo” de obra pública, el precio puede sufrir alteración por efectos de la teoría de la imprevisión e incluso como consecuencia de las llamadas “circunstancias materiales imprevistas”. Si la obra, en su materialidad, se realiza exactamente en las condiciones previstas “*ab-initio*”, el precio “básico” de ella se mantiene inalterable, salvo, por cierto, las eventuales consecuencias de la teoría de la imprevisión. Este caso constituye el llamado “ajuste alzado absoluto”.

Existe, asimismo, el llamado “ajuste alzado relativo”. Éste se produce cuando se ha fijado un precio global previo para la realización total de una obra determinada, pero se establece o existe la posibilidad de un aumento o rebaja proporcional, según sea inferior o superior la cantidad de obra que se ejecute. En realidad, tratándose del contrato administrativo de obra pública, dadas las prerrogativas de la Administración pública, la posible aplicación de la teoría de la imprevisión o la de las circunstancias materiales imprevistas, en materia de «ajuste alzado» prevalecerá el llamado «ajuste alzado relativo».

### Costo y costas:

Siguiendo a Marienhoff<sup>1</sup> entendemos que este es un sistema de construcción de la obra, en el que el dueño o propietario de ésta paga el valor de los materiales y de la mano de obra utilizados por el co-contratante; percibiendo este un porcentaje determinado sobre el valor de los trabajos, lo cual concreta el beneficio que le corresponde por su labor.

La LOP, artículo 5°, inciso c., solo admite el sistema de “coste y costas” en caso de urgencia justificada o de conveniencia comprobada, exigencia que se considera plausible, porque la naturaleza de este sistema dificulta el control normal de la Administración pública respecto del proyecto de la obra, de sus costos definitivos, etc. No obstante, Marienhoff<sup>13</sup> sostiene siguiendo a Mó y a Diez

---

“...los beneficios que obtenga el contratista con sus proveedores deben redundar a favor de su comitente, el Estado, ya que la empresa obtiene su retribución en los porcentajes pactados como ‘beneficio’, siendo los ‘gastos generales’ y el pago de las facturas de provisión el simple reintegro de los gastos efectuados.”

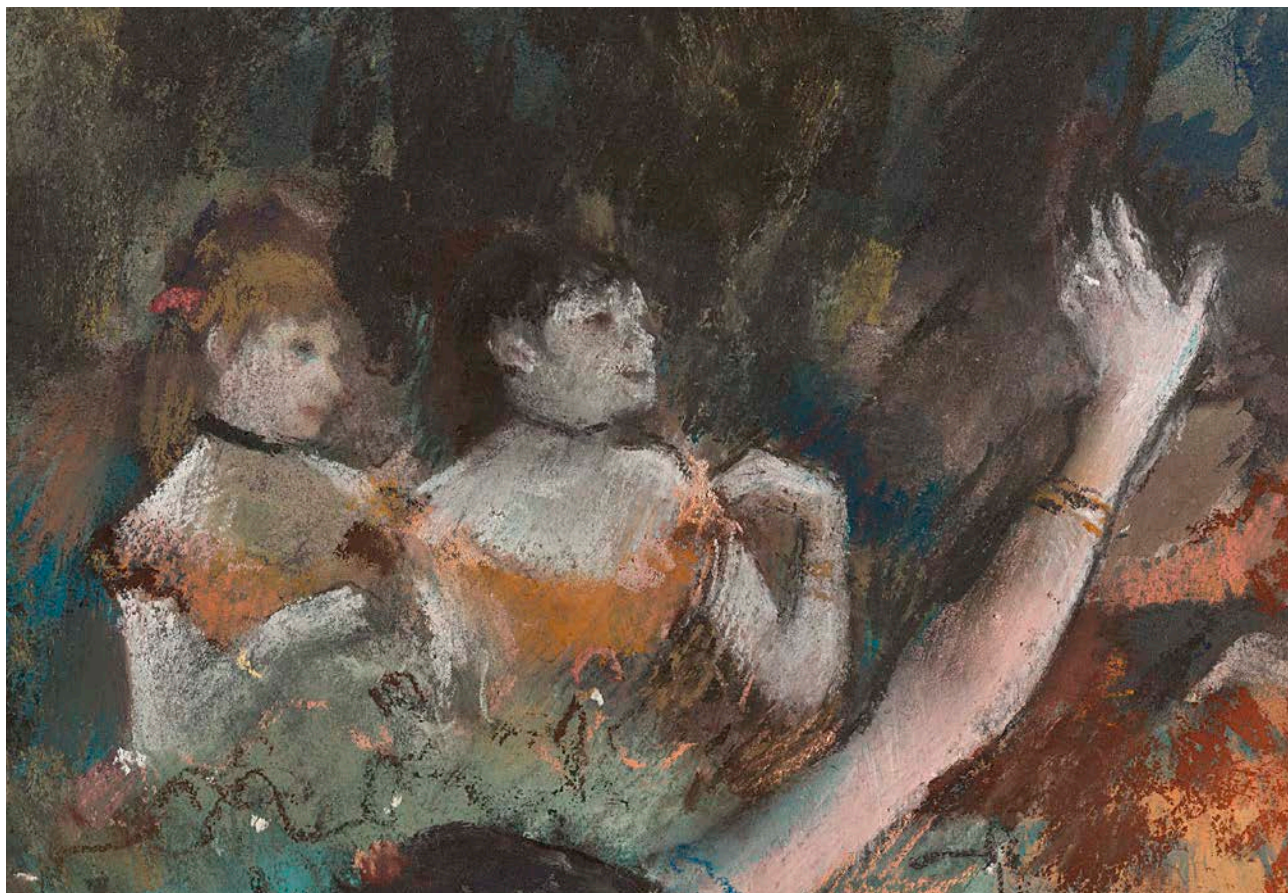
---

que este sistema tuvo aplicación en nuestro país siendo utilizado en primer término en Estados Unidos a principio del siglo pasado y generalizado después del año 1914 en la mayoría de los países europeos.

Druetta, remitiéndose a los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que el organismo asesor ha caracterizado este sistema al expresar que “...importando la contratación a coste y costas un precio indeterminado, ya que al empresario se le reembolsan los gastos directos e indirectos y se le satisface la utilidad convenida (...), la determinación del precio, elemento esencial del contrato, debe efectuarse dentro de lo contratado y considerando todos los factores admisibles que puedan incidir en su fijación y, entre ellos, el mayor aumento en el costo de la mano de obra que haya sufrido el contratista”<sup>14</sup>.

En otro supuesto de “coste y costas” la PTN consideró que “...los beneficios que obtenga el contratista con sus proveedores deben redundar a favor de su comitente, el Estado, ya que la empresa obtiene su retribución en los porcentajes pactados como “beneficio”, siendo los “gastos generales” y el pago de las facturas de provisión el simple reintegro de los gastos efectuados”<sup>15</sup>.





Especifica que la bonificación que el contratista hubiere pactado con los proveedores por el pago en un plazo determinado, debe serle deducida de la liquidación en cuanto el contratista se ha beneficiado con ella.

### **Principios que rigen la licitación pública**

Como en todo el accionar de la Administración, el principio por excelencia es el de la juridicidad, entendida esta en el concepto amplio otorgado por Comadira, ampliamente superior del concepto de legalidad.

Es este principio el que adquiere plena vigencia en el procedimiento constitutivo de la licitación pública y ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema, en sentido amplio en el caso “Serra”, al recordar que la Administración está “positivamente sometida al ordenamiento jurídico, como consecuencia de la legalidad administrativa” entendiendo como lo hace Comadira<sup>16</sup>, que al referirse el Alto Tribunal a la expresión “principio de legalidad administrativa”, con él se está refiriendo al sometimiento al ordenamiento

jurídico en su totalidad, y no únicamente a la ley formal. Pero en relación concretamente al sistema de contratación sin perjuicio como sostiene Comadira<sup>17</sup> de haberlo aludido en la causa “Radeljak”, es en el fallo “Espacio” en el cual, en materia de contratos públicos, resalto el significado del principio que se expone, al asignarle la virtualidad de desplazar del ámbito de la autonomía de la voluntad de las partes respecto de su celebración y contenido, al sujetarlos a formalidades preestablecidas y contenidos impuestos por la norma respectivamente”. En coherencia con esto, la Corte ha sostenido reiteradamente, que la validez y eficacia de un contrato administrativo está supeditada al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y el procedimiento de selección<sup>18</sup>.

Además de este principio inspirador y en el cual se puede sostener se subsumen los demás, el régimen de contratación del Estado, tiene principios propios y específicos, al respecto la jurisprudencia ha dicho sobre los mismos en la contratación pública que : “...de la Constitución nacional surgen principios constitucionales de aplicación

que rigen a toda contratación pública, como los de publicidad, igualdad y concurrencia, además del principio de razonabilidad, de los cuales se deriva la licitación o el concurso público como regla general en las contrataciones del Estado”<sup>19</sup>.

## Principio de igualdad

El presupuesto fundamental de la licitación pública es la igualdad de posibilidades en la adjudicación de la obra de que se trate, de ello se deriva que las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores. Este trato igualitario implica, a su vez, el derecho de los oferentes a ser informados sobre todas las aclaraciones relativas al llamado dispuestas por las autoridades y a que se indiquen las deficiencias formales subsanables, fijándose un plazo prudencial para repararlas.

En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido que *“corresponde dejar sin efecto una licitación si según lo dictaminado por la Comisión de Pre adjudicaciones a raíz de un error material la presentación del plan de trabajos en el acto de la licitación es de imposible cumplimiento para los oferentes”*<sup>20</sup>. Asimismo y en el mismo sentido la Cámara Nacional ha dicho que *“El presupuesto fundamental de la licitación pública es la igualdad de posibilidades en la adjudicación, de lo que se deriva que las condiciones deben ser las mismas para todos los oferentes y darse la preferencia a quien hace la oferta más ventajosa”*<sup>21</sup>.

## Principio de concurrencia

Precisamente, lo debido por el Estado en una relación de justicia distributiva conduce a que siempre sea posible lograr la concurrencia de ofertas o cuando se trata de contrataciones *“standard”* o de productos fungibles, a la observancia por parte de la Administración del procedimiento de licitación pública u otro similar (v.gr. concurso, licitación, etc.) aun cuando no hubiera texto expreso que lo prescriba. De esta manera, el ámbito del principio de libre contratación queda limitado --en líneas generales-- a los supuestos en que no resulta viable ni conveniente la concurrencia (Ej.: caso de un fabricante único o exclusivo) y a los casos de injerencia o fracaso de una licitación pública<sup>22</sup>.

Esta tesis encuentra apoyo no solo en el principio de igualdad que proclaman los artículos 16º

y 75º inciso 23) de la Constitución (este último precepto consagra el principio de la igualdad de trato) sino también, en otro principio, que recoge la reforma constitucional de 1994, relativo al deber del Estado de proveer *“a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados”*.

Cassagne, sostiene que el principio de concurrencia que integra los principios inherentes a la defensa de la competencia resulta plenamente aplicable a las relaciones entre los particulares y el Estado en el ámbito de la contratación administrativa siendo evidente, por otra parte, que la elusión del procedimiento de licitación pública (cuando la concurrencia es posible) constituye una forma de distorsionar el mercado<sup>23</sup>.

En definitiva, si los principios poseen una dimensión de peso, cualquier duda debe resolverse a favor del principio de concurrencia, que constituye la médula de todo el procedimiento licitatorio, además de que la igualdad tiene que armonizar siempre con el informalismo<sup>24</sup>.

Al promover la concurrencia del mayor número posible de ofertas la Administración persigue la obtención de un menor precio (principio de eficiencia) o un procedimiento que asegure la realización de la obra en el tiempo que demanda su necesidad (principio de eficacia) lo que no impide la observancia armónica de los principios de informalismo e igualdad, salvo la configuración de las circunstancias que justifican la libre elección del contratista.

En ese marco de principios, los procedimientos de licitación pública o similar permiten lograr una mayor transparencia<sup>25</sup> en las decisiones de las autoridades administrativas al haber más de un interesado en que la Administración observe la legalidad y adjudique a la oferta más conveniente o ventajosa, ya fuere por razones económicas o de otra índole (mejor tecnología).

## Principio de publicidad

Entre los principios generales de la contratación administrativa, reiteradamente señalados como fundantes de la misma, junto a los de igualdad y concurrencia, es común que se destaque el de publicidad<sup>26</sup>.





Tradicionalmente, se ha señalado que el mismo se manifiesta en un doble sentido. Así la publicidad implica la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento de la voluntad administrativa de contratar, ampliando así la competencia. Luego, durante el procedimiento de selección, la publicidad implica que las actuaciones administrativas se cumplan en forma pública y no de manera clandestina y oculta a los ojos de los participantes.

Si bien este principio a ha estado clásicamente asociado a los procedimientos de selección de los contratistas de la Administración, como manifestación de la general publicidad que debe presidir la gestión administrativa, actualmente es posible detectar una especial insistencia legislativa en la gestión administrativa actualmente, sostiene Delpiazzo, es posible detectar una especial insistencia en la observancia del mismo, principalmente como antídoto frente a la corrupción<sup>27</sup>

Uno de los principios rectores del procedimiento de licitación pública es el carácter público del mismo, como también lo es propio de toda la actuación estatal. Ello es así porque la publicidad de los actos de gobierno es una exigencia derivada de la forma representativa y republicana adoptada por la Constitución en su artículo primero<sup>28</sup>. Se ha sostenido respecto a este principio que: *“La publicidad no llega a permitir a los oferentes inmiscuirse en el procedimiento de evaluación de las ofertas, pues éste es trámite interno de la Administración, pero sí implica el derecho a conocer las ofertas de los demás oferentes de modo de poder impugnar con fundamentos la pre adjudicación, si así correspondiere. Más discutible es el derecho de los oferentes a tomar vista de los dictámenes producidos por los organismos técnicos que evalúan las ofertas, posibilidad a la cual muchos funcionarios se oponen celosamente, aunque en rigor de verdad los perjuicios que puede acarrear a la Administración otorgar la vista son generalmente mucho menores que los imaginados o alegados por los funcionarios a cargo del trámite. Por ello consideramos que una correcta práctica administrativa, unida al principio del carácter público de los actos de un gobierno republicano, debería admitir a los particulares tomar conocimiento de esa información, especialmente a la evaluación de las propias ofertas”*<sup>29</sup>.

## Principio de transparencia

Frecuentemente, la aplicación del principio analizado anteriormente es vinculado a la transparencia, es decir a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios, evitando el secretismo en la contratación<sup>30</sup>.

Según se ha destacada con acierto, el principio de publicidad deriva de la forma republicana de gobierno y las “restricciones a la publicidad deben atender a dos criterios: por un lado, deben ser más débiles cuanto mayor sea el interés individual del que pide información; por otro lado, deben ser más débiles cuanto mayor sea la responsabilidad del solicitante por el funcionamiento del ente administrativo referido. En ambos casos, la restricción debe ser motivada en una razón que sea suficientemente importante como para compensar la razón genérica que aconseja la publicidad como resorte esencial del sistema republicano<sup>31</sup>. Más allá de la publicidad, la transparencia refiere como se ha dicho a la diafanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar administrativo ya que constituye “... una consecuencia de la muy elemental presunción de que el gobierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen”<sup>32</sup>.

## Principio de eficiencia

La Convención Interamericana contra la Corrupción reclama que el sistema de contratación administrativa sea eficiente en términos de resultado, es decir, en el sentido de la mejor gestión posible de los medios disponibles para la obtención de los resultados proyectados. Así entendida tiene estrecha vinculación con el principio de economía y se diferencia del más amplio principio de eficacia en tanto este postula una específica aptitud de la administración para obrar en cumplimiento de sus fines<sup>33</sup>.

Se ha dicho que “desde el punto de vista de la ciencia de la administración, la eficiencia consiste en el logro de los resultados deseados con el menor costo posible. Ser eficiente implica que el trámite administrativo se realice en el menor tiempo posible, con el menor costo, obteniéndose







Mayormente, Degas pintó sobre lo que vivía en París, ciudad en la que nació y murió (1834-1917). Una de las actividades que realizaba allí era visitar las tiendas de moda acompañado de sus amigas, actividad en la que encontró la inspiración para retratar a dos mujeres probándose un sombrero.

**En la sombrerería (1882)**



se una resolución conforme a Derecho, extremo que beneficia al administrado y también a la Administración”<sup>34</sup>.

## **El procedimiento licitatorio**

La LP fija el procedimiento licitatorio para las obras publicas en la provincia del Chubut a partir de su Capítulo IV en donde luego de fijar cuales son los métodos de ejecución de las mismas, se adentra en el procedimiento propiamente dicho, estableciendo la forma en que debe hacerse el llamado, la documentación que se debe acompañar y los requisitos a cargo de los oferentes a fin de poder ser evaluados.

En este sentido, respecto a la publicación, la LP prevé en su artículo 11° que el llamado a licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la provincia pudiendo, además, anunciarse en otros órganos de publicidad, o en cualquier otra forma, si así se estimare oportuno. Los anuncios deben ser publicados no menos de cinco veces y con una anticipación no menor de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de la primera publicación. El referido aviso entre otras cuestiones deberá mencionar la obra por ejecutarse, categoría, presupuesto, emplazamiento, organismo que licita, lugar donde pueden consultarse y retirar los antecedentes, funcionario a quien debe dirigirse las propuestas, lugar, día y hora de apertura de las mismas, monto de la garantía que deberá depositar el proponente para poder intervenir en la licitación y precio de la documentación.

Respecto de la publicidad de la documentación del proyecto, la LP fija que la misma se exhiba en la oficina correspondiente para ser consultada por los interesados, debiendo adquirir los potenciales oferentes un legajo a fin de poder consultar la misma. La información deberá estar disponible para la consulta o venta hasta dos días hábiles antes de la fecha fijada para la apertura de las propuestas. Asimismo, una copia de la documentación se enviará a la Municipalidad o local policial más próximo en cuya jurisdicción se realice la obra para efectuar las consultas correspondientes.

Como requisito para detentar la calidad de concurrente, amén de la compra del pliego, cada oferente deberá estar inscriptos en el Registro Provincial de Constructores de Obras Públicas Las propues-

tas se presentarán hasta el día y hora indicados para el acto de la licitación. Dentro del sobre entregado por la repartición, el proponente deberá incluir conforme fija el artículo 16° de la LP:

- a) En sobre cerrado, el presupuesto de la oferta que será formulado en la planilla entregada por la repartición, con la firma del proponente y del representante técnico.
- b) La constancia de la garantía que establece el artículo anterior.
- c) La constancia de la capacidad técnico-financiera.
- d) La documentación a que se refiere el Artículo 12 y visada por el proponente y su representante técnico con la constancia de haberla adquirido.
- e) La declaración de que, para cualquier cuestión que se suscite, se acepta la jurisdicción de la justicia ordinaria de la Provincia.

Los puntos b; c; d; y e deben presentarse aparte del sobre del inciso a) La LP establece que la omisión a los requisitos de los incs. a), b) y c) descriptos previamente será causa de rechazo de la propuesta en el mismo acto de la apertura por la autoridad que lo dirija, sin abrirse, bajo ningún concepto, el sobre que contiene la oferta. Por otro lado la omisión a los requisitos de los incs. d) y e) podrá ser suplida durante el acto licitatorio.

## **El pliego de bases y condiciones**

A partir de la existencia del crédito legal, la Administración se halla facultada para iniciar las distintas etapas de la licitación siendo, una de las primeras, la elaboración de los pliegos de condiciones que servirán de base para la confección de las propuestas.

Este proceso, inicialmente, tiene carácter interno aun cuando genera luego la posibilidad de producir relaciones fuera de la Administración, después de su publicación.

Los pliegos de las licitaciones y concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento, requisitos técnicos y financieros de las ofertas, criterios de selección hasta las cláusulas de natu-

---

Los pliegos de las licitaciones y concursos públicos contienen un conjunto de prescripciones que comprenden desde reglas de procedimiento (...) hasta las cláusulas de naturaleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario.

---

raleza contractual que regirán la futura relación con el adjudicatario. Por ello, se ha dicho que las distintas clases de pliegos puede reconducirse, en realidad a dos: (a) de contenido legal o jurídico y (b) las condiciones técnicas<sup>35</sup>.

En doctrina, se ha debatido sobre su naturaleza jurídica teniendo esta cuestión gran trascendencia a la hora tanto de interpretar el poder de modificación o derogación que posee la Administración hasta el régimen que regula su impugnación. En tal sentido, existen dos concepciones opuestas ya que mientras, por una parte, un sector de la doctrina les atribuye naturaleza contractual<sup>36</sup> otro postula su carácter normativo<sup>37</sup> o reglamentario, en cuanto a los pliegos de condiciones generales<sup>38</sup>. No se puede desconocer que en ambas concepciones anida una razón parcial aunque, en el fondo, no rescatan la peculiar condición jurídica variable y progresiva que revisten los pliegos de condiciones.

La variabilidad de su carácter jurídico no depende del arbitrio del funcionario sino que posee una naturaleza que va cambiando progresivamente en cada etapa del proceso de selección y durante la ejecución del contrato<sup>39</sup>. En efecto,

como ya se indicó, antes de la publicidad de los pliegos éstos no operan efectos jurídicos directos en la esfera de los particulares interesados, por lo que permanecen como actos internos de la Administración. Pero una vez que han cobrado publicidad -en el caso de la licitación pública a través de la publicación- los pliegos asumen una condición normativa o reglamentaria plena, hasta el momento de la presentación de las ofertas (como tales pueden ser derogados, sustituidos o modificados sin mengua del principio de igualdad). A partir de allí y hasta la adjudicación los pliegos no pierden su carácter normativo o reglamentario aunque bajo un régimen peculiar que, en principio, excluye la posibilidad de modificar las reglas de juego sobre las cuales los oferentes formularon sus propuestas, salvo para permitir la subsanación de recaudos formales.

Al producirse la adjudicación y durante toda la etapa de ejecución los pliegos integran la relación contractual, aunque su inalterabilidad se relativiza por el principio de mutabilidad consensuada (por razones objetivas de interés, cambio de circunstancias, etc.) a condición de que ello igualmente hubiera ocurrido cualquiera hubiera sido el oferente.

El carácter reglamentario que cabe atribuir al pliego durante el procedimiento de selección no puede contradecirse con el argumento de que, finalmente, sus prescripciones pasarán a ser parte integrante del contrato administrativo pues una situación similar se produce con los contratos civiles, que se integran con las normas imperativas y supletorias del Código Civil, las que no pierden por ello su peculiar naturaleza materialmente legislativa.

Pero, por otro lado, al incorporarse los Pliegos al contrato no rige el principio de autonomía de la voluntad propio de los contratos civiles que pueden ser modificados en cualquier momento por acuerdo de partes. En efecto, no obstante, que su inalterabilidad sea relativa, no son susceptibles, en principio, de modificación, salvo las causales de excepción que admite el derecho administrativo. Es ésta una importante diferencia que se da entre los contratos privados y los contratos administrativos que por sí sola justifica la configuración de una categoría diferenciada y el régimen típico que la acompaña.





En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha puntualizado el carácter reglamentario de los Pliegos señalándose que:

*“El establecimiento en los procesos de selección, ya sea concursales o licitatorios, de normas vinculadas a la comparación de oferentes o concursantes, no resultan meras formalidades susceptibles de ser obviadas o de ser cumplidas de manera implícita o indirecta. Por el contrario, se trata de normas contenidas en un reglamento administrativo que tienden a homogeneizar los criterios de evaluación, permitiendo así tanto el control de legalidad por parte de la administración, como el resguardo de los propios derechos de los participantes, que también requieren de datos objetivos a esos efectos. Se trata, en definitiva, de garantizar los principios de publicidad --conocimiento de las razones tenidas en cuenta por la Administración--, competencia --pujar conforme a los mismos crite-*

*rios de selección-- e igualdad --trato a todos los concursantes oferentes sin discriminación ni preferencias subjetivas--, principios éstos esenciales a todo procedimiento administrativo de selección, y emanado de las garantías del debido proceso y de igualdad consagradas por los artículos 18 y 16 de la Constitución Nacional”<sup>40</sup>.*

De dicha jurisprudencia se desprende que la atribución del carácter reglamentario de los Pliegos se refiere a las etapas previas a la adjudicación en cuanto ellas garantizan la publicidad, la competencia o puja entre los oferentes y su vinculación con los principios de igualdad y del debido proceso adjetivo sin entrar al análisis de la integración de las cláusulas del pliego en el contrato administrativo.

La jurisprudencia ha dicho respecto que: “La ley de la licitación o ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de la contratación y los de-

*rechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario*<sup>41</sup>. “Los pliegos de condiciones generales revisten condición de reglamentos, razón por la cual el particular que participa en la licitación carece de la facultad de sustraerse a la aplicación de alguna de sus disposiciones”.<sup>42</sup> En el mismo sentido se ha expresado al sostener que “la ley de la licitación o ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de la contratación y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario”<sup>43</sup>

## Llamado a licitación

Los pliegos de condiciones elaborados por la Administración, que hasta el llamado poseían carácter interno<sup>44</sup>, adquieren naturaleza reglamentaria (con su consiguiente fuerza externa e impugnabilidad) a partir del respectivo anuncio licitatorio. Este anuncio consiste en una invitación a presentar ofertas que traduce la voluntad de contratar de la Administración sin que la formalización del llamado implique una promesa de contrato, habida cuenta que no se trata de una relación jurídica regida por el derecho privado sino por el derecho administrativo, donde dicho anuncio constituye una de las etapas del proceso de formación de la voluntad administrativa<sup>45</sup>.

En consecuencia, esa invitación a presentar ofertas no obliga a la Administración a celebrar el contrato, aún en los supuestos de formularse la invitación a personas determinadas, como ocurre en el procedimiento de la licitación privada.

El llamado a licitación pública debe ser objeto de publicación y así lo prescriben diferentes ordenamientos tanto nacionales<sup>46</sup> como provinciales<sup>47</sup> exigencia que tiene por fin preservar el principio de libre concurrencia y de igualdad de acceso a la contratación administrativa.

Al respecto en el ámbito provincial, la reglamentación establece que “La convocatoria a presentar ofertas en las licitaciones públicas, debe efectuarse mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial de la Provincia y como mínimo en un medio gráfico que asegure su adecuada difusión de acuerdo con siguientes prescripciones que varían en cuanto al termino y la fecha de publicación conforme se incrementa los módulos de contratación, variando desde un mínimo de

dos días de publicación, con una anticipación de cinco días hasta un máximo de cinco días de publicación con una anticipación de siete días.

Establece además en forma específica que en todos los casos los plazos serán computados a partir del día siguiente a la primera publicación y no se computará el día de apertura de ofertas. Además y como ya se ha mencionado anteriormente se debe incluir las publicaciones en el sitio oficial de la Provincia.

## Apertura de las ofertas

Se ha dicho que la propuesta u oferta constituye una instancia cuyo reflejo es el derecho a ser admitido como licitadores y, al propio tiempo, una auténtica oferta de contrato<sup>48</sup>. En cuanto a la situación jurídica del oferente la doctrina oscila entre atribuirle la titularidad de un interés legítimo en todos los casos o una combinación de situaciones jurídicas subjetivas según la presencia de un interés sustancial o formal (garantía de legalidad) y, finalmente, se ha abierto una corriente (a partir de la tesis formulada por Barra) que propicia la unificación de la distinción<sup>49</sup>.

De todos modos, es evidente que, en ambos supuestos, se trata de poderes jurídicos conferidos por el ordenamiento para la protección de situaciones jurídicas individuales, variando su grado de protección en cuanto a su vinculación con la acción de fondo o sustancial. En ese sentido, es evidente que -por ejemplo- el oferente -como titular de un interés legítimo- no está legitimado para demandar la adjudicación ni la celebración o cumplimiento del contrato, sin perjuicio de la posibilidad de impugnar aquellos actos de la autoridad licitante que agraven la legalidad y razonabilidad del procedimiento y el principio de igualdad (garantía de legalidad).

En cambio, el oferente que cumple con todos los requisitos subjetivos, objetivos y formales establecidos en los Pliegos posee un verdadero derecho subjetivo a ser admitido al procedimiento de selección<sup>50</sup> ya que, en tal caso, la pretensión procesal coincide con su interés sustancial y concreto que se traduce en un acto que subjetivamente solo a él le concierne. En tal caso, su interés representa algo más que una garantía formal, donde actúa ejerciendo una potestad pública de de-



fensa genérica de legalidad (en base, por cierto, a la eventualidad de que se cristalice el derecho subyacente a su adjudicatario) situación que se da -por ejemplo- al impugnar una circular emitida dentro del procedimiento licitatorio por el licitante que viola el principio de igualdad, beneficiando a un solo oferente.

Una vez operada la adjudicación, el licitador u oferente posee un derecho subjetivo al contrato pero, es evidente, que si no se produce el acto administrativo en que culmina el proceso de selección (con independencia del perfeccionamiento contractual) a través de la adjudicación en legal forma, no adquiere el derecho a ser contratista si ese acto no se emite, por más que pudiera demostrar que su propuesta sea la más conveniente<sup>51</sup>. Por lo común, esta distinción se refleja en el tipo o especie de responsabilidad (la violación del interés legítimo sólo genera una responsabilidad pre-contractual) y en la ausencia de titularidad para promover acciones de cumplimiento contractual.

Ocurre, en estos supuestos, que tanto la admisión al procedimiento de selección como el cumplimiento del contrato representan la culminación de su pretensión sustancial, en cada caso, mientras que las impugnaciones que se formulan dentro del procedimiento de selección configuran medios de defensa formales, que hacen a las garantías de legalidad establecidas en protección del eventual derecho a ser adjudicatario.

Pero, a partir de la adjudicación, tanto el adjudicatario como los eventuales impugnantes poseen un verdadero derecho subjetivo, por más que la jurisprudencia no haya acertado aún a encontrar mecanismos que superen la mera declaración de invalidez de la adjudicación (que implica el retorno a una etapa indefinida) que permitan que el juez pueda ordenar a la Administración a adjudicar a quien legalmente corresponda.

En cuanto a la presentación de las ofertas (en el lugar y organismo y término indicado en el Pliego) si bien se ha sostenido que se trata de una única etapa procesal con el de apertura de los sobres<sup>52</sup>, resulta procedente, en virtud del principio del informalismo, la admisión de ofertas por vía postal u otro medio técnico que emitidas antes puedan abrirse con posterioridad sin que ello obste a la igualdad de trato en el proceso li-

citatorio. En este sentido, la coincidencia entre el acto de presentación de ofertas y su apertura no excluye cualquier otro medio de presentación que permita abrir los sobres en esa instancia del procedimiento.

En el ámbito provincial además de lo establecido en el modelo de pliego de bases y condiciones encontramos además lo establecido por el artículo 107º de la Ley que establece la obligatoriedad de la representación de la Escribanía General de Gobierno a fin de constatar el acto de apertura.

### Carácter de las ofertas

A diferencia de lo que acontece en el derecho privado, donde rige el principio según el cual toda propuesta de contrato puede ser retirada antes de su aceptación sin incurrir en responsabilidad, en el derecho administrativo existe una regla opuesta<sup>53</sup>. Conforme a ella, los oferentes tienen la obligación de mantener sus ofertas por el plazo determinado<sup>54</sup> en los pliegos o en los reglamentos de contrataciones. Al respecto la jurisprudencia ha dicho que *“al formular la respectiva propuesta, el oferente debe obrar con pleno conocimiento de las cosas (art. 902 del Código Civil) pues la magnitud de los intereses en juego le impone actuar de modo tal de prever cualquier eventualidad que pudiese incidir negativamente en el resultado económico del contrato (art. 512 del Código Civil), lo que excluye cualquier cambio de conducta que lo ponga en contradicción con sus actos anteriores, en especial, el que tiende a modificar los términos de la licitación después de haberla ganado, inclusive si hubiera resultado el único proponente”*<sup>55</sup>. En el mismo sentido se ha expedido el Tribunal Supremo de la Provincia de Buenos Aires al sostener que *“constituye una garantía básica del sistema de la licitación pública el principio que las ofertas son inalterables. En el acto de apertura de una licitación, al conocerse las propuestas, solamente pueden realizarse aclaraciones que no alteren sustancialmente el ofrecimiento, estando vedado incluso modificar los términos de la formulación, aún en lo concerniente al cumplimiento de los recaudos formales”*<sup>56</sup>

La función de asegurar el cumplimiento de esa obligación por parte de los oferentes, se opera mediante el establecimiento de una garantía







El movimiento y las bailarinas fueron una gran fuente de inspiración para Degas, quien dedicó alrededor de 1500 obras al ballet, no solo pinturas, sino también dibujos y esculturas. Este cuadro, realizado al óleo sobre lienzo, representa un ensayo de las jóvenes bailarinas.

**La clase de danza (1874)**



de oferta, que cubre toda la responsabilidad del proponente<sup>57</sup> en el supuesto que este último desista de su propuesta. Por lo demás, la Administración posee siempre el derecho a dejar sin efecto el llamado a convocatoria sin responsabilidad de su parte.

Durante muchos años se sostuvo el principio de la inmodificabilidad de las ofertas como una regla absoluta, afín a la naturaleza formalista que se atribuía a todo el procedimiento de contrataciones.

En la actualidad, se extiende el principio del informalismo, propio del procedimiento administrativo, a todo el procedimiento de selección y ejecución de los contratos que celebra la Administración Pública<sup>58</sup>, el cual, dado que se trata de un principio de base legal<sup>59</sup>, aplicable directamente a todos los procedimientos administrativos, no plantea dudas acerca de su vigencia y consecuente aplicabilidad, en armonía con otros principios de la contratación administrativa (concurrentia e igualdad).



Por tales circunstancias, hay que admitir el cambio o subsanación de las ofertas por aspectos o detalles formales que no impliquen su modificación sustancial dado que, en tales casos, se privilegia la posibilidad de que la Administración obtenga adecuadas alternativas de selección mediante una mayor concurrencia y, al propio tiempo, el principio de igualdad. Por otra parte, la modificabilidad de las ofertas puede surgir “a posteriori” de la adjudicación a raíz de un cambio de circunstancias que plantee la necesidad de adaptar o reajustar el contrato y mantener el equilibrio de las prestaciones inicialmente comprometidas, siempre que tal cambio hubiese ocurrido igualmente con cualquiera de los oferentes.

## Garantías

Las garantías las encontramos reguladas en el pliego de bases y condiciones, las mismas son de dos tipos de mantenimiento de oferta y de ejecución. Las garantías encuentran su diferencia en los montos establecidas para cada una de ellas, siendo del uno por ciento del presupuesto oficial en las primeras y del cinco por ciento en las segundas.

Cuando se trata de la garantía de mantenimiento, la misma debe ser integrada al momento de presentar la oferta, cuando se trata de la garantía de ejecución, dicha garantía debe ser integrada dentro de los ocho días siguientes a la notificación de la adjudicación. Cuando el término de entrega de los elementos sea por un plazo inferior, la garantía se debe constituir con dos días de anticipación a la fecha señalada para la entrega.

La integración de dichas garantías se puede producir de diversas maneras como establece la reglamentación entre las que se destacan, el dinero en efectivo o giro postal o bancario contra una Entidad del lugar en que se realice la licitación; el depósito bancario en el Banco del Chubut S.A. Fianza bancaria; y la Póliza de Seguro de Caución. Esta última posibilidad debe ser emitida por una Compañía autorizada por Organismo Nacional competente, y en sus condiciones particulares debe constar expresamente que el garante se constituye en fiador solidario con renuncia a los beneficios de división y excusión, de acuerdo con el artículo 2013 del Código Civil sin restricciones ni salvedades, siendo esta la forma más común de efectuar las garantías.

El fin de dichas garantías es asegurar por un lado el mantenimiento de la oferta por el plazo determinado en el pliego y en el segundo caso, para asegurar el normal cumplimiento de la obra adjudicada. Siendo además causal expresa de rechazo de las ofertas la no presentación de las mismas.

## Evaluación

En ciertas contrataciones suele preverse como una etapa preparatoria de la decisión de adjudicar el contrato a la oferta más conveniente, la intervención de una comisión de pre adjudicación, cuya tarea consiste en comparar y ponderar las distintas propuestas presentadas en la licitación. En la doctrina<sup>60</sup> y en la jurisprudencia administrativa<sup>61</sup> existe, en general, acuerdo en que se trata de una actividad no vinculante, interna y provisional<sup>62</sup> aunque, en algunos casos, se admita la posibilidad de que el particular puede impugnar la preadjudicación<sup>63</sup>. De todas maneras, ello dependerá de los efectos que el respectivo régimen o pliego de condiciones atribuyan al acto de pre adjudicación, ya que si él provoca la exclusión definitiva de ofertas es evidente que se convierte en un acto administrativo por el carácter directo de sus efectos en relación con los terceros participantes de la licitación, aun cuando, respecto del oferente, carezca de facultades para exigir la adjudicación<sup>64</sup> y el consecuente perfeccionamiento del contrato.

Mientras la autoridad competente para efectuar la adjudicación definitiva o para aprobar el contrato no se haya expedido disponiendo esas medidas, la Administración no está obligada a contratar con el adjudicatario provisional, y correlativamente éste no puede intimar a la autoridad a que contrate con él, pues que en ese estado del procedimiento la Administración Pública tiene una especie de derecho de veto respecto de la celebración del contrato, lo cual es consecuencia del carácter discrecional de la actividad de la Administración en lo atinente a la aprobación de la adjudicación, atento a que ésta, en cualquier estado del trámite previo a la adjudicación, puede dejar sin efecto la licitación, rechazando las ofertas.

## Pre adjudicación

En el ámbito de los contratos administrativos y, en particular, de la etapa preliminar de selección del contratista de la Administración, es un

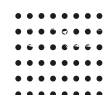
---

Con la proliferación del método de selección del contratista denominado “concurso-licitación”, generalmente instrumentado por medio del llamado “sistema de doble sobre”, se presta atención a un concepto propio del procedimiento llevado a cabo bajo tal sistema, cual es el de la “precalificación”.

---

concepto conocido el de la “pre adjudicación” o “adjudicación provisional o preliminar”. Se la ha definido como el estudio previo, realizado por intermedio del organismo licitante, sobre la concurrencia de todos los elementos y recaudos pertenecientes a cada uno de los posibles candidatos a la adjudicación definitiva (determinación de la propuesta más conveniente)<sup>65</sup>. La pre adjudicación, también es denominada “adjudicación provisional” la cual requiere la adjudicación definitiva o adjudicación propiamente dicha<sup>66</sup>.

Actualmente, con la proliferación del método de selección del contratista denominado “concurso-licitación”<sup>67</sup>, generalmente instrumentado por medio del llamado “sistema de doble sobre”, se presta atención a un concepto propio del procedimiento llevado a cabo bajo tal sistema, cual es el de la “precalificación”. Esta última supone la evaluación de los antecedentes y recaudos contenidos en un primer sobre y la preselección de ciertos oferentes que, a juicio de la autoridad competente, han reunido aquellos de tal forma que serán solamente ellos los merecedores de la apertura de un segundo sobre, que contiene la oferta económica, determinante de la adjudicación.





En el procedimiento de la licitación pública sostiene Monti, pueden generarse, entonces, ambas especies de actos - pre adjudicación y precalificación -, por lo que es conveniente determinar el concepto de ambos institutos, a los fines de deslindarlos y derivar las consecuencias pertinentes en materia de naturaleza jurídica, impugnación, etcétera.

La pre adjudicación “*pura y simple*” es una opinión o un dictamen de organismos con competencia técnica específica para entender en ella, las comisiones de pre adjudicaciones. Estas comisiones son servicios administrativos técnicos de asesoramiento que en algunas ocasiones funcionan con carácter permanente y, en otras, se constituyen para una selección determinada.

La competencia técnico consultiva de la comisión se pone de manifiesto mediante lo que se conoce como pre adjudicación, que no es sino un proyecto de adjudicación, una propuesta o asesoramiento al órgano administrativo que debe adjudicar y que, aun cuando sea un dictamen, está sometido a requisitos de publicidad y es susceptible de impugnación<sup>68</sup>.

Se trata, en definitiva, de un acto interorgánico, de consulta, preparatorio, que no resulta vinculante para el órgano decisor de la adjudicación -perteneciente a la Administración activa- a quien va dirigido. Además, salvo que esté previsto en las normas generales o en los pliegos que se confeccionen para determinada licitación, no es un paso de ineludible cumplimiento.

De lo expuesto se puede sostener que la pre adjudicación no es un acto administrativo típico, ya que no contiene una declaración apta para constituir o producir efectos jurídicos directos sobre terceros. Entendiendo al acto administrativo<sup>69</sup>. Configura, en cambio, uno de los llamados actos de la administración.

El acto administrativo sólo se configura al disponerse la aprobación o adjudicación definitiva, que confiere suficiencia jurídica sustancial a la pre adjudicación, ya que ésta, en sí, no importa una declaración de voluntad propia y autónoma ni reúne los elementos necesarios para la existencia del acto administrativo complejo o de voluntad concurrente<sup>70</sup>.

Y yendo a la LP encontramos a este concepto en su artículo 17° al prescribir que “*Cuando la índole, importancia y/o complejidad de las obras en trámite de licitación o a licitar lo hagan aconsejable, el Poder Ejecutivo podrá efectuar una selección previa de ofertas, a su exclusivo criterio, sobre la base de los antecedentes éticos, jurídicos, técnicos, económicos, financieros, de organización, etc., de los proponentes, utilizando el sistema de la doble apertura de las propuestas conforme a la reglamentación que se hará de la presente*”.

Si la licitación procede bajo esta modalidad además de las propuestas conforme a los pliegos de bases y condiciones de la licitación, los concurrentes podrán proponer, dentro del sobre que establece el Artículo 15 (presentación prevista para la licitación simple o de único sobre), y en forma similar a lo establecido en el inc. a) de dicho artículo, para la propuesta, variantes que modifiquen las bases y condiciones de la licitación en forma ventajosa; y si tales ventajas fuesen evidentes a juicio de la Secretaría, se reabrirá la licitación, modificando convenientemente sus bases y condiciones. El proponente que haya indicado la modificación que reduzca el costo de la obra o mejore los procedimientos de ejecución, siempre que ello sea aceptado, tendrá prioridad en la adjudicación, en caso de que su propuesta no exceda el 3 % de la más baja.

## Adjudicación

La decisión de contratar con un determinado oferente se lleva a cabo a través de un acto administrativo que recibe el nombre de adjudicación, la que viene a perfeccionar el acuerdo de voluntades con la Administración, si bien, en algunos casos, se requieren requisitos adicionales para el perfeccionamiento contractual.

La adjudicación constituye el acto administrativo que soluciona la oferta más conveniente para la Administración desde el punto de vista de su idoneidad moral, técnica y económico - financiera<sup>71</sup>. Sin embargo, como se verá seguidamente, existen dificultades para adoptar un criterio uniforme que defina el principio aplicable para realizar la selección ante la ausencia de pautas indicadoras en el Pliego.

En materia de suministros tanto a nivel nacional como provincial, si bien la norma prescribe que la adjudicación deberá recaer en la oferta más conveniente<sup>72</sup> para la Administración, en la práctica se adjudica a la oferta que cotiza el menor precio. Aún en los contratos tipificados legalmente, como el de Obras Públicas, cuyo régimen positivo se inclina por el criterio de la “*oferta más conveniente*”<sup>73</sup> tanto a nivel nacional como provincial, se plantea el problema de cuál es el criterio que debe prevalecer a la hora de definir el grado de conveniencia de una determinada oferta.

Es cierto que si la Administración tuviera la posibilidad de determinar “*a priori*” la idoneidad moral, técnica y financiera de cada oferente la selección sería más automática y objetiva, realizándose la adjudicación por el criterio del precio más conveniente<sup>74</sup>. Sin embargo, en la práctica los sistemas de registros de proveedores o constructores no han funcionado eficazmente y han sufrido los efectos de la anquilosis constitucional que viene aquejando a las organizaciones burocráticas. Por ese motivo, y además porque puede haber otros elementos objetivos de comparación aparte del precio (v.gr. aspectos tecnológicos, experiencia u obras similares, etc.), la selección de la oferta más conveniente puede llevarse a cabo mediante la comparación de todos los elementos objetivos integrantes de la oferta (precio, plazo, plan de inversiones, aspectos técnicos y antecedentes en obras similares)<sup>75</sup>.

Por ese motivo, resulta imprescindible establecer en el Pliego el sistema y el procedimiento que regirá para la adjudicación de la oferta, tanto en garantía del principio de concurrencia como el de igualdad. En la práctica administrativa viene imponiéndose, por su mayor automatismo y transparencia, el sistema del doble sobre, propio de la figura denominada “*concurso-licitación*”, en el que la administración en el primer sobre no sólo puede controlar los antecedentes generales del oferente sino los específicos de la contratación lo cual, combinado con un sistema de puntaje mínimo que permita eliminar a los que no alcanzan a cumplir los requisitos indispensables, permite que todos los oferentes elegidos se encuentren en las mismas condiciones, para ofertar el precio, en el segundo sobre.

>>>>



---

En todos los casos, el criterio de “oferta más conveniente”, (...) traduce un concepto jurídico indeterminado susceptible de la más amplia revisión judicial en punto a la legalidad y razonabilidad de la comparación.

---

Ahora bien, tratándose de venta de bienes del Estado<sup>76</sup> o privatizaciones de empresas, la adjudicación ha de efectuarse, por principio, a la propuesta que ofrezca el precio más alto, lo que implica la inversión de la regla general, lo cual se funda en la diferencia de objeto y fines que, en tales casos, persigue la Administración al procurar la obtención de mayores ingresos. Tal el caso observado, a modo de ejemplo como se ha mencionado anteriormente en la venta de lotes forestales por la Dirección General de Bosques de la Provincia.

Pero, en todos los casos (obras públicas, suministros, ventas, concesiones o licencias, etc.), el criterio de “*oferta más conveniente*”, que preside la selección, traduce un concepto jurídico indeterminado<sup>77</sup> susceptible de la más amplia revisión judicial en punto a la legalidad y razonabilidad de la comparación. Este análisis que, por lo común, realiza una comisión de pre adjudicación, no constituye una actividad discrecional<sup>78</sup> sino reglada que coloca a la Administración frente “*al inequívoco y claro camino de elegir lo que la norma propone*”<sup>79</sup>.

Desde luego, la determinación de la oferta más conveniente tiene que efectuarse con arreglo a las cláusulas del Pliego de Bases y Condiciones Generales que rige la licitación<sup>80</sup>, no obstante lo cual precisa cumplir siempre con el requisito de la motivación, debiéndose expresar el criterio

objetivo y real<sup>81</sup> que permitió seleccionar la propuesta en cada caso.

En el caso particular de la LP en su capítulo V, establece que la adjudicación, previo dictamen de la comisión respectiva, recaerá sobre la propuesta más ventajosa, calificada de acuerdo con lo que disponga la reglamentación, siempre que se ajuste a las bases y condiciones de la licitación (artículo 22°). Asimismo, establece la LP que el Poder Ejecutivo conserva la facultad de rechazar todas las propuestas, sin que la presentación a las mismas dé derecho a sus proponentes a su aceptación ni a formular cargo alguno.

Reservándose el Poder Ejecutivo rechazará toda propuesta en la que se compruebe dos situaciones particulares: a) Que un mismo proponente o representante técnico se halle interesado en dos o más propuestas con excepción de la situación contemplada en el Artículo

18. b) Que exista acuerdo tácito entre dos o más licitadores o representantes técnicos para la misma obra. Estableciendo que los proponentes que resulten inculcados perderán la garantía que determina el Artículo 14 y serán suspendidos o eliminados del Registro Provincial de Constructores de Obras Públicas por el término que fija la reglamentación, extendiéndosele esta sanción a los representantes técnicos, y su actuación sometida al Consejo Profesional de la Ingeniería.

Finalmente la LP establece en su artículo 26° que el adjudicatario para firmar el contrato afianzará el cumplimiento de su compromiso mediante depósito en dinero en efectivo, fianza bancaria, o “póliza de fianza” o de “seguro” emitida por Compañías de Seguros que constituyan técnica y económicamente operaciones de seguros aprobadas por la Superintendencia de Seguros. Una vez firmado el contrato, el contratista debe presentar el plan de trabajos y acreditar la apertura de las cuentas para pago de remuneraciones en el Banco del Chubut S.A, de los trabajadores ocupados para la ejecución del contrato, cuando así lo exigiera el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública, comenzando a correr el plazo de ejecución desde la fecha de replanteo parcial o total, según sea pertinente, o cuando éste no corresponda, desde la oportunidad que fije el pliego de bases y condiciones.



---

## Referencias

<sup>1</sup> Este principio ha sido sostenido en nuestro país particularmente a partir de la obra del maestro MARIENHOFF (“Tratado de Derecho Administrativo”, t. III-A, N° 627 A, p. 627 y sigtes., Buenos Aires, 1994); véase también SAYAGÜES LASO, E., “La licitación pública”, p. 57, Montevideo, 1978. Citados por CASSAGNE, Juan Carlos “Los procedimientos de elección del contratista estatal” Revista La Ley 1997 – E Pág. 1485

<sup>2</sup> BIELSA, R., “Derecho Administrativo”, t. II, ps. 162-163, Buenos Aires, 1955 Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “Los procedimientos de elección del contratista estatal”

<sup>3</sup> “MERIDIANO S.C.A. c. Administración General de Puertos” de fecha 24 de abril de 1979, La Ley, 1979-C, 84 Citado por CASSAGNE “El procedimiento...”

<sup>4</sup> Fallos: 179:173 y siguientes (La Ley, 8-651). Citado por CASSAGNE “El procedimiento...”

<sup>5</sup> Ver en este sentido MARIENHOFF en un sentido y CASSAGNE EN EL OTRO CSJN “Meridiano SCA c/ Administración General de Puertos” 24-04-1979 Fallos 301:292 y “Almacenajes del Plata S.A. c/ Administración General de Puertos” 24-11-1988 Fallos 311:2385

<sup>6</sup> BALBIN, Carlos *Curso de Derecho Administrativo* Tomo II La Ley 2008 Pág. 235

<sup>7</sup> Fallos 321:174 citados por BALBIN, Carlos *Ibidem*.

<sup>8</sup> Entre otros “Ingeniería Omega c/ Municipalidad de Buenos Aires”

<sup>9</sup> La LOP fija en su artículo 7° como excepción a la Licitación Pública y a la ejecución por administración las modalidades de licitación privada, concurso de precios o adjudicación directa, cuando:

a) el presupuesto oficial no exceda las sumas que establezca la reglamentación.

b) Cuando se tratare de obras y objetos de arte o de técnica o naturaleza que sólo pudieran confiarse a artistas, técnicos, científicos, empresas u operarios especialmente capacitados, o cuando deban utilizarse patentes o privilegios exclusivos.

c) Cuando los trabajos de urgencia reconocida o circunstancias imprevistas demandaren una inmediata ejecución.

d) Cuando realizada una licitación no haya habido proponentes o no se hubiesen hecho ofertas convenientes.

e) Cuando deban realizarse trabajos que resulten indispensables en una obra en curso de ejecución. El importe de estos trabajos no debe exceder del 20 % del monto total contratado.

En todos los casos de excepción deberá dictaminar previamente la repartición respectiva.

<sup>10</sup> SPOTA, por su parte, remite a la definición de DURRIEU para quien mediante esta forma de contratación se estipula “...que los distintos trabajos de que estará constituida la obra, serán llevados a cabo mediante el pago de precios asignados a cada unidad técnica de estructura o bien cantidad técnica unitaria de obra de mano...” (SPOTA, A. G., *Instituciones...*, ob. cit., Vol. V, p. 361). .

<sup>11</sup> COMADIRA, Julio *Curso de derecho administrativo*. Abeldo Perrot Buenos Aires 2011 Tomo II Pág. 179.

<sup>12</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel IIIB 1125.

<sup>13</sup> Ob cit

<sup>14</sup> DRUETA, Ricardo “Ley 13.064 DE OBRAS PÚBLICAS: Comentada y anotada” Ed Abeledo Perrot Pág. 52

<sup>15</sup> PTN Dictámenes 89:485 citado por DRUETA Ob Cit Pág. 53

<sup>16</sup> COMADIRA, Julio Ob Cit.

<sup>17</sup> COMADIRA, Julio “*La licitación pública*” Lexis Nexis Pág. 24.

<sup>18</sup> CSJN “Hotel Iguazú” Fallos 308:618; “Robles, Vicente” Fallos 316:382; “Mas Consultores S.A.” Fallos 323:1515, entre otros

<sup>19</sup> C.NAC.CONT.ADM.FED., Sala IV, 5/11/02, “*Warning S.A. c/Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales -INCAA s/contrato administrativo*”

<sup>20</sup> CSJN “*Elinec, S.R.L. y otro*”, 1981, T. 303, P. 2108.

<sup>21</sup> C.NAC.CONT.ADM.FED., SALA II, 11/05/99, Inversiones de Telecomunicaciones S.A.

-Incidente Med.- c/E.N. -P.E.N.- Secretaría de Comunicaciones s/ proceso de conocimiento.”

<sup>22</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Lexis Nexis.

<sup>23</sup> Sobre este principio se ha dicho que tiende a permitir que el mayor número posible de interesados pueda formular su oferta: CANOSA, A. N. y MIHURA ESTRADA, G., “El procedimiento de selección del contratista como procedimiento administrativo especial”, publicado en JA. N° 6010 del 6/11/96, ps. 24-25. Citados por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>24</sup> Ver el lúcido artículo de GORDILLO, A. A., en el libro “Después de la Reforma del Estado”, p. VII-1 y sigtes., Buenos Aires, 1966, publicado también en REDA N° 11, ps. 293-318 bajo el título: “El informalismo y la concurrencia en la licitación pública”. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>25</sup> Sobre este principio en Francia ver: LASERRE BRUNO, LENOIR NOËLLE y STIRN, “*La transparence administrative*”, p. 13 y sigtes., Paris, 1987. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>26</sup> DELPIAZZO, Carlos “Los principios generales de la contratación pública” en *La contratación pública* CASSAGNE, Juan Carlos Director Ed. Rubinzal Culzoni Santa Fé Pág. 548.

<sup>27</sup> *Ibídem*

<sup>28</sup> C.NAC.CONT.ADM.FED., SALA I, 6/11/98, “Finmeccanica Spa Aerea Alenia Difesa c/ E.N. -M° de Defensa- Licitación 12/97 s/medida cautelar (autónoma)”.

<sup>29</sup> C.NAC.CONT.ADM.FED., SALA I, 6/11/98, “Finmeccanica Spa Aerea Alenia Difesa c/ E.N. -M° de Defensa- Licitación 12/97 s/medida cautelar (autónoma)”.

<sup>30</sup> DELPIAZZO, Carlos Ob Cit Pág. 549.

<sup>31</sup> *Ibídem*

<sup>32</sup> WERKSMAN, Richard- MAMFRONI, Carlos *La transparencia de la gestión administrativa* en Revista Derecho, Jurisprudencia y Administración T. 58 Pág. 165 citados por DELPIAZZO, Carlos Ob Cit Pág. 550

<sup>33</sup> DELPIAZZO, Carlos Ob Cit Pág. 556.

<sup>34</sup> CORREA FREITAS, Rubén *Los principios del procedimiento administrativo en el Decreto 550/991* en Anuario de Derecho Administrativo, Montevideo 1999, T VII, Pág. 39 citado por DELPIAZZO, Carlos Ob Cit Pág. 556.

<sup>35</sup> BARRA, R. C., op. cit., 2, p. 479 Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>36</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob Cit Pág. 211, Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>37</sup> FIORINI, B. y MATA, I., “*Licitación Pública. Selección del contratista estatal*”, p. 80, Buenos Aires, 1972, BARRA, R. C., op. cit., 2, p. 486. Citados por CASSAGNE Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>38</sup> ABAD HERNANDO, J. L., “Pliego de condiciones”, p. 304 en el libro “Contratos Públicos”, producto del Primer Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Mendoza, 1980; sostiene que los pliegos de condiciones no tienen naturaleza reglamentaria ya que “poseen una connotación objetiva directa con relación

a cada contrato y su aprobación es un acto particular y concreto”. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>39</sup> BERÇAITZ, M. A., “*Teoría general de los contratos administrativos*”, p. 330, Buenos Aires, 1980, expuso en su momento una tesis compatible con la que propugnamos en el texto al atribuirle a los pliegos una naturaleza compleja. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>40</sup> Voto del doctor Rodolfo C. Barra en la causa: “*Martín, Estela Delia Correa de c. Universidad Nacional de San Juan*”, del 10 de diciembre de 1992, publicada en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, año XV, N° 175, p. 149., Citada por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>41</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, Hotel Internacional Iguazú; “*Vicente Robles SAMCICIF. C/ Estado Nacional (Servicio Nacional de Parques Nacionales) s/ nulidad de resoluciones.*”, 30/03/93, T. 316, P. 382).

<sup>42</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*El Rincón de los Artistas c/ Htal. Nac. Profesor Alejandro Posadas s/ ordinario.*”, 30/09/03, T. 326, P. 3700.

<sup>43</sup> cfr. Sala II del fuero, in re: “*Fundación Hermandad Internacional de Escorpiones c/E.N. (M. de Trabajo) y otra s/varios*”, del 18/10/94. (Del voto del Dr. Gallegos Fedriani, consid. XIII). C.NAC.CONT.ADM.FED., SALA V, 29/11/00, “*Administración de Parques Nacionales c/LLao Holding S.A. s/ contrato administrativo*”.

<sup>44</sup> BOQUERA OLIVER, J. M., “*La selección de contratistas*”, ps. 35-50, Madrid, 1963. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>45</sup> BARRA, R. C., op. cit., t. II, p. 516. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>46</sup> Ley 13.064, art.

<sup>47</sup> Ej. Ley 6080, art. 19 de la Provincia de Córdoba (Adla, XXXVII-D, 4260 Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>48</sup> Cfr. DIEZ, M. M., “*La oferta*”, p. 328, en la publicación “*Contratos Administrativos*” de la Universidad Nacional de Cuyo y Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Mendoza, 1980 (que contiene los trabajos y debates del Primer Congreso Internacional de Derecho Administrativo). Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>49</sup> BARRA, R. C., “*Principios de Derecho Administrativo*”, p. 273 y sigtes., Buenos Aires, 1980, Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>50</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob. cit., p. 223.

<sup>51</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel. Ob Cit ps. 223-224.

<sup>52</sup> BARRA, R. C., op. cit., t. II, ps. 600-601. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>53</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob Cit Pág. 235.

<sup>54</sup> Art. 20, ley de obras públicas; artículo 61, inc. 61, del reglamento de contrataciones, modif. por dec. 827/88 (Adla, XLVII-C, 2881).

<sup>55</sup> CSJN “*Chubut, Provincia del c/ Centrales Térmicas Patagónicas SA s/ sumario.*”, 7/12/01, T. 324, P. 4199.

<sup>56</sup> SCBA, B 50137 S 31-5-1994.

<sup>57</sup> BARRA, R. C., op. cit., t. 2, ps. 640-641 Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>58</sup> GORDILLO, A. A., op. cit., REDA N° 11, p. 299 y siguientes Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>59</sup> Art. 1° inc. e) de la ley nac. de procedimiento administrativo.

<sup>60</sup> LINARES, J. F., en el libro “*Contratos Públicos*”, p. 241, Mendoza, 1980; BARRA, R. C., op. cit., t. II, p. 644; FA-



NELLI EVANS, G. E., “*La preselección de oferentes en la licitación pública*”, ED, 97-898. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>61</sup> Procuración del Tesoro de la Nación, *Dictámenes* 198-240, donde se puntualizó que la pre adjudicación constituye “uno de los actos preparatorios de la voluntad de la Administración que en el supuesto en análisis se opera dentro de una sucesión de pasos que conducen desde la presentación de ofertas hasta su adjudicación final”. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>62</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob Cit Pág. 244.

<sup>63</sup> FANELLI EVANS, G. E., op. cit., p. 899. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>64</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob Cit Pág. 245.

<sup>65</sup> MO, Fernando, “*Régimen legal de las obras públicas*”, p. 169, Buenos Aires, 1977 citado por MONTI, Laura “*Las categorías jurídicas de la pre adjudicación y la precalificación en el ámbito de la licitación pública*” La Ley 2000-C-112.

<sup>66</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Ob Cit Pág. 244.

<sup>67</sup> Así debe ser correctamente denominado este método, por implicar una suerte de combinación de ambas modalidades de selección del contratista estatal. Algunos lo llaman “concurso subasta” sostiene MONTI, Laura, en el mismo sentido ver notas en la Pág. 40.

<sup>68</sup> Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) publicado en la revista Régimen de la Administración Pública (RAP), N° 186, p. 201 citado por MONTI, Laura Ob Cit.

<sup>69</sup> Entendiendo este como aquella declaración de la administración o de entes públicos no estatales en ejercicio de función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos a terceros.

<sup>70</sup> *Dictámenes* PTN, 202:151 Citado por MONTI, Laura Ob Cit.

<sup>71</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Tratado de Derecho Administrativo Tomo. III-A, p. 243.

<sup>72</sup> Art. 61, inc. 76 del R.C.E., modif. por el dec. 383/73 (Adla, XXXIII-C, 3218).

<sup>73</sup> Art. 18 de la ley de obras públicas.

<sup>74</sup> MARIENHOFF, Miguel Ángel Tratado de Derecho Administrativo Tomo. III-A, p. 247

<sup>75</sup> BARRA, R. C., op. cit., t. II, p. 654. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>76</sup> Art. 61, incs. 139 y 149 del R.C.E.

<sup>77</sup> Ver: GRECCO, C. M., “*La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y la fiscalización judicial de la actividad administrativa*”, LA LEY, 1980-D, p. 1306 y sigtes.; BARRA, R. C., op. cit., t. II, p. 430 y sigtes.; BIANCHI,

A. B., “*El ‘writ of certiorari’ en nuestra Corte Suprema. (‘La cuestión federal suficiente como concepto jurídico indeterminado’)*”, en ED., 125-857 y sigtes., y nuestro “*Derecho Administrativo*”, t. II, 5ª ed., p. 116 y sigtes. Con relación específicamente al tema nos remitimos al lúcido trabajo de GAMBIER, B., “*El concepto de oferta más conveniente en el procedimiento licitatorio público (La doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados y el control judicial)*”, LA LEY, 1988-D, 744 y siguientes. Citados por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>78</sup> BARRA, R. C., op. cit., t. II, p. 437. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>79</sup> GAMBIER, B., op. cit., p. 751. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>80</sup> ESCOLA, H. I., “*Tratado Integral de los Contratos Administrativos*”, t. I, p. 353, Buenos Aires, 1977 Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

<sup>81</sup> GAMBIER, B., op. cit., p. 751. Citado por CASSAGNE, Juan Carlos “*Los procedimientos...*”

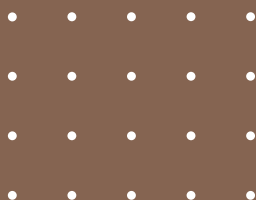




¡Estemos conectados!

f @ EAAEChubut

eaadelchubut.comunica@gmail.com



**EAAE**  
Escuela de Abogadas y Abogados  
del Estado del Chubut



**Gobierno  
del Chubut**