



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 31 días del mes de mayo del año dos mil cuatro, se reúnen en Acuerdo los Señores Jueces de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dres. Esteban Centanaro, Horacio G. Corti y Carlos F. Balbín, para conocer en el recurso de apelación interpuesto a fs. 310 contra la sentencia de fs. 302/306, dictada en los autos caratulados “MARTINEZ Y DE LA FUENTE S.A. c/ G.C.B.A. s/ impugnación de actos administrativos”, expte. 664/0, y habiéndose practicado el sorteo pertinente resulta que debe observarse el siguiente orden: Dr. Esteban Centanaro, Dr. Horacio G. Corti y Dr. Carlos F. Balbín, resolviendo plantear y votar la siguiente cuestión: ¿es justa la sentencia apelada?

A la cuestión planteada el Dr. Esteban Centanaro dijo:

I. En el presente caso, la parte actora inicia demanda (fs. 21/33) contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que se decrete la nulidad del Decreto 310/96, que revocó el contrato suscripto entre la actora y la Ciudad de Buenos Aires para la realización de las Obras del Plan 4.24 de Alumbrado Público para los Barrios de Caballito y Flores, por encontrarse viciado de nulidad absoluta.

Relata que en el año 1988 se efectuó el llamado a licitación y que —tras diversas impugnaciones— se decidió que la oferta más conveniente era la de Martínez y de la Fuente S.A. Luego, en el año 1990, funcionarios de la ex MCBA la habrían invitado a readecuar la oferta efectuada en el año 1988, por lo que en octubre de ese año presenta una nota en la que requería la modificación de los artículos 2.12.8 y 2.12.21 del Pliego que regía la licitación. Dichas modificaciones fueron en parte aceptadas, adjudicándose las obras a Martínez y de la Fuente S.A. mediante el Decreto 358/90 y suscribiéndose el contrato el día 6 de mayo de 1991.

Afirma que, luego de diversos incumplimientos en el pago, la MCBA, mediante Resolución n° 635/91, ordenó la paralización de las obras por falta de fondos. Tras varios intentos de acuerdo se dicta el Decreto 310/96 que resolvió la rescisión del contrato alegando una nulidad absoluta del mismo.

La actora entiende que el Decreto 310/96 adolece de vicios en la causa, en la finalidad, en la motivación y en el procedimiento.

II. La señora jueza de grado rechazó la demanda interpuesta. Para así decidir, sostuvo que conforme al régimen vigente al momento de la revocación (arts. 17 y 18 LNPA), el actor tenía conocimiento del vicio del acto. Al respecto, destacó que sólo es

necesario el mero conocimiento del vicio, o sea que lo haya advertido y no lo comunicara a la Administración. Además, señaló que la ley no exige que el particular intervenga en forma previa al dictado del acto anulatorio, siendo suficiente el dictamen jurídico previo, lo que está cumplido en autos. En cuanto a la cosa juzgada administrativa, sostuvo que no opera frente a la existencia de vicios que tornaren ilegítimo el acto y que fueran conocidos por la actora, y que en el caso no se ha acreditado que el acto se encuentre viciado.

III. La actora se agravia por cuanto entiende que la nulidad absoluta del acto de adjudicación fue una apreciación unilateral de la Administración, pues no es evidente ni manifiesta, por lo que de considerar su existencia, debería haber recurrido a la acción de lesividad. Además, sostiene que es insuficiente el mero conocimiento del vicio por el particular para que se vea posibilitada la anulación de oficio, y que no se ha acreditado en autos la mala fe o dolo de su parte por no haber requerido a la Ciudad que efectuara las invitaciones a los demás oferentes. También considera que no se violó el derecho de igualdad pues la adjudicación no fue impugnada por los otros oferentes, y que la Administración solo puede anular el acto mientras no haya adquirido la calidad de firme.

IV. Según se desprende de los antecedentes reseñados, la cuestión medular que suscita la intervención de esta Cámara consiste en determinar el alcance de las facultades de la administración para revocar sus actos irregulares y, especialmente, si en el caso cabe tener por configurado el conocimiento del presunto vicio por parte del interesado.

Al respecto cabe señalar —a modo de consideración preliminar— que, como lo han puesto de relieve Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, “Todo el tema de la revocación de actos administrativos por motivos de legalidad es en extremo delicado, en cuanto que atenta contra situaciones jurídicas establecidas. El enfrentamiento entre los dos principios jurídicos básicos, de legalidad y de seguridad jurídica, exige una gran ponderación y cautela a la hora del fijar el concreto punto de equilibrio, que evite tanto el riesgo de consagrar situaciones ilegítimas de ventaja como el peligro opuesto al que alude la vieja máxima *summum ius, suma iniuria*” (*Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, tomo I, p. 654, § “F”).

Esta Sala se ha expedido en los autos “Di Stefano, Alfredo c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de marzo de 2002, en el cual sostuvo que el art. 17 de la ley de procedimientos administrativos (decreto n° 1510/97, ratificado por la Legislatura mediante la Resolución n° 41/98) dispone que el acto administrativo afectado de nulidad absoluta —en los términos previstos por el art. 14 del mismo cuerpo legal— se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad, aún en sede administrativa. El mismo precepto establece que, no obstante, si el acto estuviera firme y consentido y hubiera generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo podrá impedirse su



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante una declaración judicial de nulidad, a menos que el interesado hubiera conocido el vicio al momento de su dictado.

La facultad revocatoria de la administración encuentra su justificación en la necesidad de restablecer prontamente la juridicidad —comprometida por la existencia del acto afectado de nulidad absoluta que, por esta razón, carece de la estabilidad propia de los actos regulares— involucrándose en esta materia el orden público interesado en el plena vigencia de la legalidad (*CSJN, in re “Furlotti Setien Hnos. S.A. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura”, sentencia del 23/4/91*).

En el presente caso, mediante el decreto n° 310/96 la Administración revocó —por entender que se encontraba viciado de nulidad absoluta— el contrato celebrado entre ella y Martínez y de la Fuente S.A. para la realización de las obras del Plan 4.24 de Alumbrado Público para los barrios de Caballito y Flores. Ello ocurrió como consecuencia de la falta de notificación de la invitación a los demás oferentes para que readecúen sus ofertas a los cambios propuestos, vulnerando, por ello, el principio de igualdad (ver fs. 1393/1395 expte. administrativo).

En este sentido, Comadira (Comadira, Julio R. *La licitación pública*, ed. Depalma, Bs. As. 2000, pág 50) expresa que todo proceso licitatorio debe ser realizado conforme a los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. Por ello, en principio, los pliegos de la licitación no pueden ser modificados después de la publicación del llamado. Sin embargo, si la Administración lo hiciera, la decisión debería ser considerada tácitamente modificatoria del llamado anterior y configuradora, por ende, de una nueva convocatoria, la cual, a su vez, tendría que satisfacer las formalidades inherentes a todo llamado. Las consecuencias jurídicas provocadas por un cambio sustantivo en los pliegos luego de la presentación de las ofertas, obliga al licitante a formular un nuevo llamado, si es que la necesidad pública motivante subsiste.

El decreto 310/96 establece que “...es la propia empresa Martínez y de la Fuente S.A., que luego resulta adjudicataria, la que con fecha 19 de octubre de 1990, propone una serie de modificaciones a los pliegos ajustando su oferta a dichas variaciones”. A su vez, expone que “no existen constancias en los obrados que los restantes oferentes hayan sido comunicados de ello y menos aún que hayan podido adecuar sus ofertas a los cambios propuestos”, por lo tanto, considera que “esta circunstancia unida al hecho que las modificaciones, si bien con variantes, fueron en general receptadas en el decreto de adjudicación, torna al contrato nulo de nulidad absoluta”.

Así las cosas, corresponde destacar que el acto revocado generó derechos subjetivos a favor de la actora, que se encontraban en curso de cumplimiento de contrato.

En tales condiciones la administración no pudo, en principio, revocar el acto, debiendo —conforme lo dispuesto por el art. 17 de la ley de procedimientos

administrativos— ocurrir a los estrados judiciales en procura de la declaración pertinente, limitación que tiene por objeto custodiar las garantías constitucionales comprometidas en la preservación de la seguridad jurídica (*conf. disidencia del Dr. Carlos Fayt, en el fallo citado en el considerando precedente*).

Establecido ello, cabe determinar si, en el caso, el particular conoció el presunto vicio del acto, pues únicamente en tal supuesto resultaría legítima su revocación en sede administrativa.

Esta Sala ha destacado que es necesario hacer notar que, a diferencia de lo que ocurre en las contrataciones que se desenvuelven en el ámbito del derecho privado en donde, en general, se otorga una especial primacía a la autonomía de la voluntad en cuanto a su forma de instrumentación —artículos 974, 1185, 1187 y concordantes del Código Civil—, en el ámbito del derecho público y, más específicamente del derecho administrativo, los aspectos formales y procedimentales de los contratos son presupuestos indispensables para su validez (*in re* “Linser SACIS”, sentencia del 6 de septiembre de 2002).

Ahora bien, la nulidad manifiesta reposa en el carácter ostensible, notorio, evidente del vicio que afecta la validez del acto (Comadira, Julio R. “*Procedimientos Administrativos*”, Tomo I, ed. La Ley, 2002, pág 291).

En este sentido y de acuerdo a lo relatado *ut supra* considero que, en el *sub exámine*, el vicio del acto resulta manifiesto. Por ello, es imposible que la actora invoque la falta de conocimiento del mismo, toda vez que —como se desprende del análisis del expediente administrativo— ésta ha tomado conocimiento de las actuaciones en reiteradas oportunidades, antes de efectuar las modificaciones al pliego y luego del informe de la Repartición Técnica que la proponía como adjudicataria, encontrándose informada sobre el desarrollo de toda la tramitación. En efecto, no puede presumirse el desconocimiento por parte de la firma Martínez y de la Fuente S.A. del vicio señalado.

Lo cierto es que de los términos del acto, y de la apreciación prudente de las circunstancias del caso, conforme los antecedentes aportados al proceso, cabe concluir que la actora estuvo en condiciones de conocer fehacientemente si se cumplió o no con la notificación de la readecuación de la oferta a los demás oferentes. En consecuencia, corresponde concluir que se encontraban reunidos los recaudos legales para que la administración ejerza su potestad revocatoria (art. 17 LPA). Por tanto, la sentencia apelada resulta ajustada a derecho.

V. Establecida la conclusión precedente, corresponde conocer sobre los recursos de apelación interpuestos en materia de honorarios.

Ponderando el monto del proceso, su naturaleza y complejidad, el resultado obtenido, las etapas procesales cumplidas y el mérito de la labor profesional desarrollada —apreciada por su calidad, eficacia y extensión— corresponde confirmar el monto de los honorarios



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

regulados en la instancia de grado, a la dirección letrada y representación de la parte demandada, en conjunto (conf. arts. 6, 7, 9, 10, 37, 38 y cctes. de la ley 21.839, modificada por la ley 24.432).

En cuanto a los honorarios regulados a la Perito Contadora Graciela M. Valiña, valorando la naturaleza, complejidad, calidad y extensión del trabajo efectuado y, en particular, la proporcionalidad que deben guardar respecto a los honorarios regulados a los abogados –que actúan durante todo el proceso y en sus distintas etapas-, corresponde confirmar el monto de los honorarios regulados en la instancia de grado a la perito nombrada (conf. arts. 386 CCAyT).

Por las tareas desarrolladas ante la Alzada, regúlense en conjunto, los honorarios correspondientes a los Dres. Silvia B. Fasano –apoderada- y Oscar E. Giglio –patrocinante-, en la suma de pesos mil novecientos cincuenta (\$1.950.-) (art. 14, de la referida ley de arancel).

Por lo expuesto, propongo que se confirme el pronunciamiento apelado, con costas a la actora vencida (art. 62 CCAyT), lo que ASÍ VOTO.

A la cuestión planteada el Dr. Horacio G. Corti dijo:

I. Adhiero al voto de mi colega preopinante, Dr. Esteban Centanaro, así como también a la solución que propone.

Sin perjuicio de ello, estimo necesario efectuar algunas breves consideraciones, que refuerzan lo dicho para rechazar, con mayores razones, los agravios del recurrente.

II. Respecto del ejercicio de la potestad revocatoria en sede administrativa cabe adelantar que no es un tema sencillo especificar, en concreto, cómo debe transcurrir el procedimiento previo. Al respecto, esta Sala ya ha tenido oportunidad de desarrollar algunas precisiones que es necesario reiterar en esta causa (*in re* “Avalos, Irene Ofelia c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. EXP. n.º 5297 / 0, sentencia de 26 de junio de 2003).

La ley no ha regulado un procedimiento especial para el ejercicio de la potestad revocatoria por parte de la Administración. Luego, para que ésta sea válidamente cumplida, a fin de dictar el acto revocatorio deben observarse los procedimientos previstos para los actos administrativos en general (Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos Anotada y Comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2002, t. I, p. 367, n.º 2.1.4).

Por lo tanto, cuando la revocación afecta derechos o intereses de los particulares, es preciso que la Administración respete —entre otros recaudos— el debido proceso adjetivo (CNACAF, Sala I, *in re* “Dima”, pronunciamiento del 31/3/2000; Comadira, ob. cit., p. 200), que comprende el derecho del interesado a ser oído —esto es, exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes del dictado del acto—, el derecho de ofrecer pruebas y que éstas se produzcan en tanto sean pertinentes, el derecho a una decisión fundada (art. 22, inc. f, LPA) y el derecho de obtener una leal información sobre las actuaciones relacionadas con la cuestión que le incumbe (P.T.N., *Dictámenes*, 118:112, 119:169).

La C.S.J.N. ha dicho que la Administración tiene atribuciones para suspender, modificar o revocar los actos que reconocen derechos a los particulares, cuando la nulidad absoluta resulta de hechos o actos fehacientemente probados, lo cual presupone que se haya dado a los interesados participación adecuada en los procedimientos, permitiéndoles alegar y probar sobre los aspectos cuestionados, en resguardo de la garantía de la defensa en juicio (*Fallos*, 319:2783; arts. 18, CN, y 13, inc. 3, CCABA).

Se ha señalado, a su vez, que la garantía de defensa y, en particular, la audiencia previa —que es uno de sus aspectos— constituye un recaudo de cumplimiento ineludible y, por lo tanto, imponer una sanción o desconocer un derecho omitiendo este requisito vicia gravemente el acto y, en principio, lo invalida (CNACAF, Sala III, *in re* “Vidal Castro”, J.A. 1988-I-150, sentencia del 6/8/87).

III. En la causa “Avalos”, antes citada, consideré, junto con mi colega Dr. Balbín, que no se habían observado las exigencias analizadas precedentemente.

En ese expediente, la actora había sido designada en el cargo de vicedirectora interina. Posteriormente, ese acto fue cuestionado por otra docente —causa sobreviniente— y nada hacía pensar que las actuaciones administrativas iniciadas tuviesen por objeto revocar el nombramiento de la actora. Sin embargo, la Administración, sin conferirle previamente la oportunidad de exponer sus defensas, ofrecer y producir prueba, es decir, sin respetar el debido proceso adjetivo (art. 22, inc. f, LPA), revocó el acto de nombramiento.

En aquella oportunidad, por otra parte, los vicios del procedimiento tampoco habían sido subsanados por la vistas conferidas a la actora, pues esas diligencias no habían configurado el otorgamiento explícito de una oportunidad para expedirse en su defensa.

Dado que no se había respetado el derecho de defensa de la interesada, consideramos que el dictado del acto impugnado había comportado el ejercicio, de forma manifiestamente ilegítima y arbitraria, de la potestad revocatoria de la Administración.

IV. Sin embargo, entiendo que en esta causa no cabe arribar a la misma conclusión.

En efecto, la doctrina expuesta precedentemente no pretende consagrar una pauta que derive en la necesidad de seguir, mecánicamente, los mismos trámites administrativos en todos los supuestos. Por el contrario, requiere tener en cuenta las peculiaridades de cada



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

procedimiento (designación, ejercicio del poder de policía, licitación, etc.) y, a la vez, efectuar un complejo examen en el que se evalúen exhaustivamente las constancias obrantes en la causa.

En la presente controversia concurren diversas circunstancias que es necesario poner de resalto y que, en definitiva, forman mi convicción en el sentido de que, a diferencia de lo que ocurrió en los antecedentes de la causa “Avalos”, el accionar de la Administración se encuentra ajustado a derecho.

En primer lugar, la causa que determinó la nulidad del contrato no fue sobreviniente al acto de adjudicación, sino que ya estaba presente al momento de perfeccionarse el vínculo contractual y, por otra parte, se encontraba expresada en las actuaciones administrativas. En efecto, antes de aprobarse la licitación pública (cfr. fs. 470/1 del expediente administrativo), la Contaduría General había considerado que *“efectuar modificaciones a la documentación que rige la obra con posterioridad al acto licitatorio, implica romper el pie de igualdad de los oferentes”* (cfr. informe n.º 256; fs. 464, exp. adm.). En líneas generales, estos argumentos fueron los mismos que se expusieron en el acto que dispuso la revocación del contrato, al considerar que éste se encontraba viciado de nulidad absoluta y que no podía presumirse la falta de conocimiento de la actora del vicio señalado (cfr. fs. decreto n.º 310; fs. 1393/5, exp. adm.). Se aprecia claramente que, con anterioridad al acto de adjudicación, la irregularidad descrita ya había sido destacada por un organismo de la Administración y, por ende, nada le impedía a la actora controvertir, en el trámite administrativo, aquellas razones, de ahí que la potestad revocatoria no pueda calificarse de intempestiva

Se advierte, así, que el acto que dispuso la revocación del contrato fue emitido en el marco de un procedimiento administrativo que estaba en curso —en el cual la actora tuvo activa participación—, y que, en atención a los diversos conflictos suscitados, podía concluir de diversas formas (posibilidades que fueron evaluadas en el trámite administrativo), entre ellas, claro está, la posibilidad de que la Administración revocara el contrato.

El acto impugnado, en suma, no fue el resultado de un ejercicio intempestivo de la potestad atribuida a la Administración, ya que no fue ajeno al conocimiento previo de la actora de las actuaciones administrativas. En efecto, de las constancias obrantes en la causa surge que, con anterioridad a su emisión, la actora había presentado una nota en la que expresaba *“hemos podido comprobar que es voluntad de esa Comuna, proceder a la rescisión del contrato”* (cfr. fs. 1219), oportunidad en la que nada le impedía ejercer, sin más, su derecho de defensa, más allá de la entrevista solicitada. Máxime, teniendo en cuenta las actuaciones ya señaladas, de forma que no se requería ningún elemento suplementario para ejercer de forma adecuada el derecho de defensa.

Por último, cabe destacar que la actora luego de ser notificada del acto que dispuso la revocación del contrato (cfr. fs. 1408) y de tomar vista de las actuaciones (cfr. fs. 1412), no interpuso ningún recurso en sede administrativa.

Tal como sostuve en la causa “Ingeniería Gastronómica S.A. c/Dirección General de Rentas (res. n.º 5277/DGR/2000) s/recurso de apelación judicial c/decisiones de la DGR”, expte. RDC n.º 51, sentencia de 24 de febrero de 2004, si para acceder eventualmente a la Justicia para impugnar un acto la ley procesal exige, como condición de admisibilidad de la acción, el agotamiento de la vía administrativa, esta vía debe, de forma coherente, tener un sentido. Y él no es otro que permitir que se suscite un debate jurídico, en sede administrativa, entre el administrado y la Administración.

De haber interpuesto en sede administrativa los recursos pertinentes, la actora, en ejercicio de su derecho de defensa, habría tenido una nueva oportunidad para exponer las razones que, a su entender, sustentaban su derecho. Correlativamente, habría permitido que la Administración examinara tales razones y, en definitiva, analizara la legitimidad de su accionar.

A pesar de que la actora no recurrió administrativamente el acto que dispuso la revocación del contrato (ver la descripción del régimen procesal vigente en Carlos F. Balbín (Director), *Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Comentado y concordado*, LexisNexis, Buenos Aires, 2003), este aspecto (habilitación de la instancia) no fue debatido en la causa en el momento procesal oportuno y, por ende, nada corresponde agregar en esta instancia.

V. En suma: las diversas circunstancias señaladas en el punto que antecede demuestran que en la presente causa el ejercicio de la potestad revocatoria de la Administración no vulneró el derecho de defensa de la actora.

VI. En cuanto al conocimiento del vicio, hay que tener presente que en esta causa se “revocó” un contrato administrativo y, por lo tanto, resulta pertinente reseñar algunos precedentes que sobre el tema elaboró esta Sala.

En primer término, “*es necesario hacer notar que, a diferencia de lo que ocurre en las contrataciones que se desenvuelven en el ámbito del derecho privado en donde, en general, se otorga una especial primacía a la autonomía de la voluntad en cuanto a su forma de instrumentación —artículo 1020 del Código Civil—, en el ámbito del derecho público y, más específicamente del derecho administrativo, los aspectos formales y procedimentales de los contratos son presupuestos indispensables para su validez*” (cfr. “Linser SACIS”, sentencia de 6 de septiembre de 2002, doctrina reiterada en la causa “Ascensores Mini-Lift S.R.L.”, expte. n.º 3634, fallo de 31 de octubre de 2003).

En uno de los precedentes en los que esta doctrina tuvo expresa aplicación, se destacó que la forma escrita resulta un requisito ineludible. En esta concepción, tanto legal



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

como doctrinaria, la estricta formalidad encuentra un debido respaldo en la necesaria transparencia que debe guardar la actividad administrativa. Por lo tanto, dado que en el caso no había un documento escrito que expresara la voluntad de las partes, esta Sala concluyó que no había contrato administrativo (cfr. mi voto concurrente con el Dr. Balbín, *in re* “Hotel Corrientes”, exptes. EXP. n.º 3795 y 3796, sentencia de 30 de abril de 2003).

En lo que respecta a los aspectos procedimentales, esta Sala declaró la nulidad absoluta de un contrato administrativo, a consecuencia de la inobservancia de los requisitos esenciales para su validez, ya que no había quedado acreditada la existencia de razones fundadas para apartarse de la exigencia de la licitación pública como modo de selección del contratista y, por otra parte, tampoco había quedado probado el cumplimiento de los presupuestos procedimentales propios de la contratación directa (cfr. causa “Galería Güemes S.A.I”, expte. EXP. n.º 1029, sentencia de 13 de febrero de 2004).

Por último, cabe recordar la situación peculiar de los contratistas del Estado. Sobre el punto hemos dicho que *“la actora no podía desconocer los graves y manifiestos vicios que afectaban al contrato suscripto con la demandada. En repetidas oportunidades, la Corte Suprema ha sostenido que los contratistas del Estado tienen un deber de diligencia calificado. Así, ha expresado el Tribunal que estas empresas, por su especialización, poseen un acceso indudable a toda información (CSJN, J. J. Chediak S.A. c/Estado Nacional s/nulidad de resolución”, sentencia del 27/08/96), lo cual debe incluir, necesariamente, el conocimiento de la normativa a la que se sujetan las contrataciones. En consecuencia, en el marco de esa exigencia, no resulta plausible que el actor, en su carácter de contratista estatal, alegue que desconocía la nulidad manifiesta que afectaba al contrato, toda vez que la misma se sustenta en la omisión de las formas esenciales para el perfeccionamiento del vínculo con el Estado”* (*in re* “Sulimp SA”, sentencia de 6 de septiembre de 2002).

VII. La recurrente sostiene, invocando la doctrina de la Procuración General del Tesoro (Dictámenes: 153:213, entre otros), que no basta el mero conocimiento que el particular tenga del vicio del acto, sino que es necesaria la existencia de una connivencia dolosa con el funcionario interviniente (cfr. punto b, fs. 321 vta. y ss. de su expresión agravios).

Como marco general sobre el tema, es apropiado recordar que, tal como sostuvo el Tribunal Superior de Justicia: *“el diseño legal de la potestad revocatoria tanto respecto de actos irregulares como de actos regulares admite la revocación en sede administrativa cuando el interesado hubiera conocido el vicio (arts. 17 y 18, LPA). Interpretar el significado y alcance de esa condición habilitante requiere prudencia. Es que las cuestiones vinculadas con la revocación de actos administrativos por motivos de legalidad*

es delicada, especialmente por la gravitación del principio de presunción de legitimidad reconocido a nivel local por el art. 12 del dec. 1510/98 y los efectos que dicha revocación puede proyectar sobre situaciones jurídicas establecidas. La tensión que se genera entre los dos principios básicos de legalidad y seguridad jurídica exige ponderación y cautela a la hora de establecer el punto de equilibrio. Ello para evitar tanto el riesgo de otorgar estabilidad a situaciones ilegítimas como el peligro de vulnerar indebidamente derechos adquiridos” (voto de los Dres. Casás y Muñoz, *in re*: “Labayru, Julia E. y otros s/queja en Labayru, Julia E. y otros c/Ciudad de Buenos Aires”, sentencia de 9 de abril de 2003).

Como se desprende del precedente transcrito, una actitud hermenéutica prudente torna necesario, a mi entender, alejarse de las interpretaciones extremas que podrían postularse sobre la norma (postura que coincide, en líneas generales, con el comentario que recibió el fallo mencionado, cfr. Carrillo, Santiago R, “¿Legalidad vs. seguridad jurídica?. El conocimiento del vicio como fundamento de la anulación del acto”, LL, 2004-A, pág. 325). Por un lado, aquellas que requieren la connivencia dolosa y, en el extremo opuesto, las que tienen por satisfechos los recaudos legales a partir del genérico conocimiento del derecho, basado en la ficción de que este último se presume conocido (cfr. adagio *error juris nocet*; ver el sintético comentario de Raymundo Salvat, *Tratado de derecho civil argentino. Parte General*, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, Buenos Aires, 1928, pág. 966 y ss.).

Respecto de la primera postura, es necesario destacar que la exigencia de la connivencia dolosa entre el funcionario y el administrado —interpretación que esgrime la actora— se aparta del claro texto legal, que sólo exige el conocimiento del vicio, e importa incorporar, a efectos de que proceda la anulación del acto, un recaudo que no está expresamente contemplado en la norma. De adoptarse este criterio, la posibilidad de que la Administración revoque ante sí sus actos se vería acotada a escasos supuestos y la norma carecería prácticamente de aplicación. Por ende, la existencia de connivencia dolosa, sin dudas, también puede dar lugar a la anulación, pero su ausencia no implica, necesariamente, que la revocación no proceda (sobre este punto, cfr. Comadira, Julio R., *La anulación de oficio del acto administrativo*, 2da. ed. actualizada, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1998, p. 219 y ss.).

En el otro polo interpretativo, sobre la base de la ficción de que el ordenamiento jurídico se presume conocido, ante cualquier inobservancia legal, se podría sostener que el administrado conocía o debía conocer el vicio del acto, y de esta forma se consagraría, lisa y llanamente, la potestad de la Administración de revocar, en todos los casos, los actos viciados. En esta segunda lectura, a la referida ficción, necesaria para el funcionamiento adecuado del orden jurídico, se le estaría otorgando una función que no le es propia y, a la vez, se desvirtuaría el instituto administrativo de la revocación.

Entiendo, por mi parte, que el simple conocimiento de un hecho no importa, de forma automática, que se conozcan de manera adecuada sus diferentes, y a veces sutiles,



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

efectos jurídicos. Hay que tener en cuenta, de forma complementaria, que el sentido de condicionar la revocación administrativa por ilegitimidad al conocimiento del vicio por parte de interesado, consiste en agravar, o castigar, la situación del interesado de mala fe. Es dicha mala fe la que se comprueba, mediatamente, a través del conocimiento del vicio (cfr. mi voto en la causa “Auzón de Martinelli, Lía Mónica C/GCBA s/impugnación actos administrativos”, expediente n.º EXP 1560/0, sentencia de 9 de abril de 2003).

Por lo tanto, considero que lo que la norma exige es el conocimiento en concreto de la significación jurídica de ciertos hechos, conocimiento que surgirá, o no, a partir de la valoración particularizada de las circunstancias y pruebas de cada causa.

Ahora bien, en lo que respecta a la presente controversia, considero que existen diversos elementos que determinan que la actora tenía conocimiento del vicio y que, por ende, avalan el ejercicio de la potestad revocatoria de la Administración.

En primer lugar, como se expuso en el punto VI, no debe soslayarse el deber de diligencia calificado que pesa sobre los contratistas del Estado, que importa el conocimiento de las normas a la que se sujetan las contrataciones y, entre ellas, las que determinan las formas esenciales para el perfeccionamiento del vínculo con el Estado. Ya no se trata, aquí, de la ficción genérica de conocer el derecho, sino de los conocimientos que se derivan del deber de diligencia que impone cierta posición jurídica subjetiva singular, es decir: el hecho de ser contratista del Estado.

Por otra parte, el vicio que padecía el acto había sido expresamente resaltado, antes de perfeccionarse el vínculo contractual, por un organismo de la Administración, cuyo informe obra agregado al expediente administrativo (cfr. informe n.º. 256 de la Contaduría General, antes citado).

Por último, cabe destacar que el vicio que originó la revocación del contrato no se refería a una inobservancia legal menor, susceptible de pasar inadvertida (o de exceder el conocimiento vinculado al deber de diligencia), sino que, por el contrario, afectaba un principio jurídico cardinal de la licitación pública, tal como es el principio de igualdad.

VIII. Asimismo, la recurrente expresa que no corresponde declarar la nulidad por la nulidad misma, ya que su declaración debe corresponder a un perjuicio concreto para alguna de las partes, no correspondiendo adoptarla por el mero interés formal del cumplimiento de la ley.

Agrega que no hubo daño para la Administración, en tanto las modificaciones introducidas no eran de índole económica y, por otra parte, que de haberse afectado el derecho de los demás oferentes, éstos habrían ejercido la defensa de sus intereses (cfr. punto c, fs. 322 vta. y ss. de su expresión agravios).

El proceso licitatorio, tal como lo destaca el Dr. Centanaro en el punto IV de su voto, debe ser realizado de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. La concurrencia tiene por objeto lograr que al procedimiento licitatorio se presente la mayor cantidad posible de oferentes, para que, previa compulsas de las propuestas, la Administración seleccione la oferta más conveniente y, de esta manera, satisfaga en la mejor forma el interés público (cfr. Comadira, Julio R., *La licitación pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 71 y ss.).

En la causa, al no haberse dado intervención a los demás oferentes respecto de las modificaciones introducidas al pliego, no sólo se afectó el principio de igualdad, sino que también la Administración se vio privada de cotejar las readecuaciones de las propuestas que, eventualmente, podrían haber presentado los demás oferentes y, en consecuencia, de evaluar de qué forma el interés público encontraba mejor tutela. Por otra parte, mal podían los restantes oferentes haber efectuado las respectivas impugnaciones si, justamente, no tuvieron conocimiento de las modificaciones del pliego.

De allí que, más allá de que se considere, como sostiene la recurrente, que las modificaciones mencionadas no se tradujeron en alteraciones de índole económica, queda claro que no estamos en presencia de un supuesto de “nulidad por la nulidad misma”.

IX. Por último, cabe referirse el agravio de la actora vinculado con la supuesta “aplicación desarmónica de la ley” (cfr. punto j, fs. 329 vta. y ss. de su expresión agravios).

Sobre el punto, la recurrente expone una serie de argumentos referidos a la legislación de mayores costos, aplicable durante la ejecución contractual.

Sin embargo, no especifica qué incidencia tienen en esta causa las normas que invoca, ya que presuponen para su aplicación la existencia de un contrato válido, mientras que aquí, precisamente, se ha revocado el contrato por encontrarse viciado de nulidad absoluta.

El Dr. Carlos F. Balbín, por los fundamentos expuestos por el Dr. Horacio G. Corti, adhiere al voto que antecede.

En mérito a las consideraciones vertidas, normas citadas y oída la Señora Fiscal de Cámara; el Tribunal **RESUELVE**: a) Confirmar la sentencia de primera instancia. b) Confirmar el monto de los honorarios regulados en la instancia de grado, a la dirección letrada y representación de la parte demandada, en conjunto (conf. arts. 6, 7, 9, 10, 37, 38 y cctes. de la ley 21.839, modificada por la ley 24.432). c) Confirmar el monto de los honorarios regulados en la instancia de grado a la Perito Contadora Graciela M. Valiña (conf. arts. 386 CCAyT). d) Por las tareas desarrolladas ante la Alzada, régulanse en conjunto, los honorarios correspondientes a los Dres. Silvia B. Fasano –apoderada- y Oscar E. Giglio –



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

patrocinante-, en la suma de pesos mil novecientos cincuenta (\$1.950.-) (art. 14, de la referida ley de arancel). e) Imponer las costas a la vencida (conf. art. 62 CCAyT).

Regístrese, notifíquese y oportunamente devuélvase.

Esteban Centanaro
Juez de Cámara

Horacio G. Corti
Juez de Cámara

Carlos F. Balbín
Juez de Cámara