

CUADERNOS DE MARIÑÁN. 2016

**IX JORNADAS
DE DERECHO ADMINISTRATIVO IBEROAMERICANO**

"Contratación, Ordenación del Territorio y Buena Administración"



EL CIUDADANO COLABORADOR EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ARGENTINA.

Luis Eduardo Rey Vázquez¹

Doctor en Derecho

Universidad Nacional del Nordeste

Doctorando en Derecho Administrativo Iberoamericano

I.- PRELIMINAR.-

El tema que aquí analizo es uno de los que más problemas ha planteado en la jurisprudencia de los tribunales, desde que tuviera recepción expresa en el texto constitucional argentino luego de la reforma operada en el año 1994, e incluso con anterioridad, una ampliación de los derechos susceptibles de ser tutelados tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Tanto en las doctrinas procesalista y administrativista se esbozaron, desde mediados del siglo XX, concepciones muy diversas con relación a las situaciones jurídicas subjetivas en las que podría hallarse una persona a fin de obtener legitimación para ser parte en un procedimiento administrativo, y tal variedad de exposiciones produjo una gran confusión en la práctica, ya que dependiendo de cual fuere la doctrina que uno adoptare, incidía directamente en la posibilidad de acceder a la jurisdicción en busca de tutela.

Y si en principio hubo quienes propiciaron que sólo ostente legitimación tanto para ser parte en un procedimiento administrativo como para demandar ante los tribunales quién invocaba la lesión a un derecho subjetivo, también los hubo quienes, en el extremo opuesto, bregaron por la adopción de la acción popular en defensa de los intereses generales o de la legalidad, dejando en el medio una amplia gama de situaciones que en mayor o menor medida, fueron aceptadas por unos, y desechadas por otros, como ser el interés legítimo, el interés simple, o el derecho difuso².

Abreviaturas utilizadas: AP: AbeledoPerrot online; AeDP: Revista Actualidad en el Derecho Público; CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina); ED: El Derecho; EDA: El Derecho Administrativo; PTN: Procuración del Tesoro de la Nación (Argentina); RRAP: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública.

¹ El autor es Abogado y Escribano (UNNE), Doctor en Derecho (UNNE), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE), Profesor JTP por Concurso de Derecho Administrativo Iº en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE) e Investigador Categorizado (IV). Profesor Titular de Derecho Administrativo Iº y IIº - Carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Actualmente, es Ministro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes.

² Una exposición de las diferentes doctrinas para diferenciar el derecho subjetivo, interés legítimo, interés simple, ha sido efectuada por GUSMAN, Alfredo Silverio, "Situaciones jurídicas subjetivas en el derecho administrativo", ED - Serie Especial Derecho Administrativo, 23-04-99, p. 11.

Paralelamente, se ha postulado que el particular administrado es un “colaborador” en la elaboración de la decisión administrativa³, aun cuando actúa en defensa de sus propios derechos, a diferencia de lo que acontece en el proceso judicial, donde es considerado un contradictor.

El objetivo de la presente comunicación, es mostrar el derrotero seguido en el tema de la legitimación, en especial en los procedimientos de contratación, concluyendo en que nos encontramos en el sendero correcto, a partir de recientes pronunciamientos jurisprudenciales.

Ello merced a la conjugación de las normas clásicas de procedimientos administrativos y de contrataciones públicas, con las normas del Decreto N° 1172/2013⁴, dentro de la que se encuentra el reglamento de acceso a la información pública.

II.- ALGUNOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

1. Principio de Legalidad en los contratos administrativos.

Respecto del principio de legalidad en general, tiene dicho la CSJN que: *“Es inherente al ejercicio de la actividad administrativa que ésta sea desempeñada conforme a la ley, pues constituye una de las expresiones del poder público estatal, que tiene el deber de someterse a ella. En esa sujeción al orden jurídico radica una de las bases del estado de derecho, sin la cual no sería factible el logro de sus objetivos”,* y que *“La administración debe ser legal; si su actividad es ilegal debe rectificarse, en primer término, por la propia administración pública, y a falta de ella, por el órgano jurisdiccional competente. El administrado debe tener garantías de justicia respecto de la Administración Pública”*⁵.

En punto a las notas que tipifican a un contrato como “administrativo”, encontramos en la jurisprudencia argentina en el voto del juez Fayt en el fallo de la CSJN, en el caso “Dulcamara c. ENTEL”, del 29/03/90⁶, donde el citado juez caracterizó al contrato de la siguiente manera: *“... los contratos administrativos constituyen una especie dentro del género de los contratos, caracterizados por elementos especiales, como que una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, que su objeto está constituido por un fin público o propio de la*

³ Así en la causa “Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado” del 18/07/2002 (Fallos 325:1787), Considerando 10º in fine, sostuvo la CSJN que: *“... Como contrapartida, el contratista debe comportarse con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de **colaborador de la administración en la realización de un fin público**...”*.

En la doctrina, puede citarse el artículo de TAWIL, Guido S., “El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo”, LA LEY 1985-E, 952; AR/DOC/18536/2001.

⁴ B.O. del 04-12-2003.

⁵ S. 2867/92. Recurso de hecho: Bauhoffer, Martha B. en autos: Naveiro de La Serna de López, Helena M. 19/11/92. Fallos 315:2771

⁶ Fallos 313:376. También en ED, 141:802. Tal criterio ha sido sostenido por la mayoría de la CSJN en la sentencia del 2/3/93, causa “Cinplast S. A. c. ENTEL”. Fallos 316:212.

Administración y que llevan insertas explícita o implícitamente cláusulas exorbitantes del derecho privado".

Asimismo, en otro caso del año 1992⁷, la Corte avanzó más al sostener que: "... si bien la noción de contrato es única, común al derecho público y al derecho privado, pues en ambos casos configura un acuerdo de voluntades generador de situaciones jurídicas subjetivas, el régimen jurídico de estos tipos es diferente... Cuando el Estado, en ejercicio de funciones públicas que le competen y con el propósito de satisfacer necesidades de ese mismo carácter, suscribe un acuerdo de voluntades, sus consecuencias serán regidas por el derecho público".

Así, André de LAUBADÈRE - citado por COVIELLO⁸- sostiene que: "sea administrativo o civil un contrato, se ha repetido frecuentemente, es siempre un contrato y, en la concepción general de nuestro derecho, esencialmente consensualista ..., la voluntad manifestada por las partes al momento de la celebración del contrato es la idea directriz a la cual el juez debe en primer lugar referirse cuando hay que determinar el contenido de las obligaciones de los contratantes en vista de aplicarlas a la ejecución.

Respecto a la gravitación del Principio de Legalidad, y su aptitud para desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes en materia de contratos públicos⁹, ha dicho la CSJN:

"En materia de contratos públicos, la administración y las entidades y empresas estatales se hallan sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso, y el objeto del acuerdo de partes a contenidos

⁷ CSJN, 03/03/1992, "Yacimientos Petrolíferos Fiscales c. Provincia de Corrientes y otro". Fallos 315:158.

⁸ COVIELLO, Pedro J. J., "El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en la Obra colectiva *Contratos Administrativos*, Jornadas de la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, 2000, p. 83 y ss. Ver asimismo, del mismo autor, "El criterio de contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", ED, 111-845.

⁹ La exigencia del procedimiento de licitación pública para las contrataciones celebradas por entes públicos es un correlato de los principios de transparencia, publicidad e igualdad, que vienen impuestas – antes que nada - por normas supranacionales, como ser la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 24.759, que establece como medidas preventivas a observar por los Estados, entre otras, la existencia de "sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas". Hace lo propio la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – mediante Ley 26.097 -, que en su Art. 7° expresa: "1. Cada Estado Parte, cuando sea apropiado y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, procurará adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Estos: a) Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; b) Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos...".

*impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no pueden disponer sin expresa autorización legal*¹⁰.

También se ha sostenido que: *“La validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación”... “La prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que éste queda legalmente perfeccionado, razón por la cual si la legislación aplicable exige una forma específica para su conclusión, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia”*¹¹.

La totalidad de los parámetros jurisprudenciales de la Corte Suprema en materia contractual administrativa, especialmente en punto a la gravitación del principio de legalidad, se encuentran presentes en la causa “Punte”¹², donde además se puntualizó que: *“No es posible admitir una acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haberse celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación”*.

2. El principio de buena fe en los contratos administrativos¹³.

En punto a la aplicación del principio general de la buena fe en la interpretación de los contratos (art. 1198 C.C.), se pronunció en las causas “GOBIERNO DE LA NACIÓN C. PABLO BESANA” (1938), “FRANCISCO GRECO C. YCF” (1977), “PANEDILE” (1983) y “CINPLAST” (1993), entre otros¹⁴, resumido en la siguiente fórmula:

*“Es aplicable a los contratos administrativos la regla según la cual los acuerdos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y según lo que las partes verosímelmente entendieron o pudieron entender obrando con cuidado y previsión -art. 1198, párr. 1º, Cód. Civil-...”*¹⁵.

¹⁰ CSJN: E. 286. XXII. “Espacio S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos s/ cobro de pesos. 22/12/93”, Fallos 316:3157.

¹¹ CSJN, 01/06/2000, “Mas Consultores Empresas Sociedad Anónima c. Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Economía)”. Fallos 323:1515; CSJN, 11/07/2000, “Servicios Empresarios Wallabies S. R. L. c. Provincia de Salta”. Fallos 323:1841.

¹² Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21/3/2006, “Punte, Roberto Antonio c/ Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur s/ cumplimiento de contrato”. Fallos 329:809.

¹³ Sobre el punto, ver los trabajos de CHIBÁN, Nora, “Aplicación de los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* en los contratos administrativos”, en *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2007, p. 539; IVANEGA, Miriam M., “El principio de buena fe en los contratos administrativos”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 360, Septiembre 2008, Ediciones RAP, Buenos Aires, p. 25.

¹⁴ Referenciados por COVIELLO, en trabajos citados en Nota 8.

¹⁵ CSJN, 07/12/2001, “Provincia del Chubut c. Centrales Térmicas Patagónicas S.A.”, Fallos 324:4199, CSJN, 04/08/1983, “Panedile Argentina S.A.I.C.F.I. c. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado”, Fallos 305:1011, Reiterado en: CSJN, 05/09/2006, “Astarsa S.A. y otros c. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos”, Fallos 329:3537.

En análogo sentido, expuso el Alto Tribunal que:

*“Los contratos deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y de acuerdo con lo que verosímilmente las partes entendieron o pudieron entender, obrando con cuidado y previsión, principios aplicables al ámbito de los contratos administrativos. Por ello, es dable exigir a las partes un comportamiento coherente ajeno a los cambios de conducta perjudiciales, desestimando toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que -merced a sus actos anteriores- se ha suscitado en el otro contratante”*¹⁶.

Respecto a la actitud de las partes en las relaciones contractuales públicas, ha señalado el Alto Tribunal que: *“... Tal actitud debe ser entendida conforme a la regla aplicada desde antiguo por el Tribunal en el sentido de que los hechos de los contratantes subsiguientes al convenio sirven para explicar la intención de las partes al tiempo de celebrarlo (Fallos: 322:2966) y constituye un valioso elemento interpretativo”,* agregando que: *“... Lo así resuelto por el a quo importó convalidar -con carácter retroactivo- una modificación unilateral de los términos contractuales, con un alcance, como se dijo, que no se compadecía con la conducta observada por la Administración con posterioridad a la vigencia del contrato y que prescinde de considerar que los contratos son también ley para las partes, y que deben celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe, de acuerdo a lo que las partes entendieron o pudieron entender obrando con cuidado y previsión, principio aplicable, también, en el ámbito del derecho administrativo”*¹⁷.

También ha señalado el Alto Tribunal *“... Que la buena fe implica un deber de coherencia de comportamiento, que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever; regla que gobierna tanto el ejercicio de los derechos como la celebración y ejecución de los contratos según lo disponen, respectivamente, los arts. 1071 y 1198 del Cód. Civil, y es aplicable por igual en el campo del derecho privado como del derecho administrativo, en el que, por consiguiente –según se ha resuelto repetidamente-, también es dable exigir un comportamiento ajeno a los cambios de conducta perjudiciales y desestimar toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que, merced a los actos anteriores, se haya suscitado en la contraparte (Fallos: 308-191, consid. 5º, y 314-491, entre otros)”*¹⁸.

Pero agregó en este último el estándar de medición en los siguientes términos: *“... Que para atribuir a la conducta valor de regla -a los efectos de exigir un deber de coherencia de comportamiento según el principio de la buena fe-, es preciso, sin embargo, que ella se exteriorice mediante acciones deliberadas, jurídicamente relevantes para implicar las consecuencias que de ella se pretenden extraer, y plenamente eficaces (Fallos: 313:367 y 315:865); ya que, de lo contrario, asumir*

¹⁶ CSJN, 09-06-88.J. 88. XXI. “Juan María de Vido e Hijos S.C.A. c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ nulidad de resolución”.

¹⁷ CSJN, C. 3615. XXXVIII. “CN Sapag S.A.C.F.I.I.E y M. c/ Dirección Provincial de Vialidad s/ acción procesal administrativa”, del 02/11/2004, Fallos 327:4723.

¹⁸ CSJN, 11/06/2003, “Exolgan S.A. c. Administración Gral. De Puertos”, Fallos 326:1851, Considerando 6º.

un determinado comportamiento de hecho derivaría, sin más, en la imposibilidad de modificarlo en lo sucesivo...”.

Teniendo ello presente, para poder válidamente decir que se ha infringido una conducta anterior, además de ser jurídicamente relevante y plenamente eficaz, deberá serlo para “implicar las consecuencias que se intenten extraer”.

Asimismo, en la causa “Astarsa”¹⁹, el tribunal descalificó como contraria a la buena fe la actitud estatal de exigir la firma de un acta acuerdo no prevista en los pliegos de la licitación, bajo pena de quedar el oferente excluido de la compulsa²⁰.

Una variante de la buena fe está dada por la utilización de la “equidad”²¹. Al respecto, ha dicho GONZÁLEZ PÉREZ²², bajo el título “d) Equidad y principio general de la buena fe”, lo siguiente: “La equidad no es algo que está fuera del sistema jurídico. Superada la concepción del *ius strictum*, admitida una interpretación o corrección de la ley conforme a la Justicia (sistema del *ius aequum*), la equidad – como ha puesto de relieve el profesor DE CASTRO – deja de estar fuera y entra a formar parte del sistema jurídico positivo... En virtud de la igualdad misma – se ha dicho –, base de la justicia y el bien común, su fin, se piensa abandonar la letra de la ley para seguir lo que exige la Justicia y la utilidad común”. En la nota 34, con cita de PASTOR RIDRUEJO, señala que “La inadecuación no resulta ni de la regla ni del caso, sino del hecho de que la regla positiva está limitada o corregida por un principio de justicia”.

3. Sometimiento voluntario al régimen jurídico. Doctrina de los actos propios²³.

La invocación del principio de buena fe se halla matizada por las doctrinas del acápite, tanto para los actos de particulares y del Estado, y sancionan a quien

¹⁹ CSJN, 05/09/2006, “Astarsa S.A. —se acumula al N° 11.469/92 E.N. c/ consorcio— y otros c/Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos s/juicios de conocimientos”. Fallos 329:3537.

²⁰ Entendió el Tribunal que correspondía declarar desierto el recurso ordinario de apelación si no se demostró que en el acta no se exigía al consorcio el cumplimiento de condiciones nuevas y distintas de las que los oferentes habían garantizado, pues la intimación a firmarla bajo apercibimiento de considerar retirada la oferta, es contraria al deber de buena fe al amparo del cual deben celebrarse los contratos administrativos.

²¹ Ha dicho la PTN que: “*El Estado Nacional, persona ética por excelencia, debe actuar no sólo dentro del orden jurídico sino también en consideración a la equidad y a los principios que la informan*”. [Dict. N° 549/03, 11 de noviembre de 2003. Expte. N° 10773/02. Ministerio de Defensa. (Dictámenes 247:311)].

²² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 3ª Edición Ampliada, Civitas, Madrid, 1999, p. 32 y ss.

²³ La “doctrina de los actos propios”, tiene fundamento en la grave lesión que se produciría a la seguridad jurídica la admisión de conductas contradictorias. Es decir, el mismo ordenamiento jurídico, no puede tolerar que un sujeto pretenda ejercer un derecho en abierta contradicción con una conducta suya previa que engendra confianza respecto al comportamiento que se iba a observar en la relación jurídica. (PITTATORE, Pamela, “El principio jurídico de la legítima confianza y la interpretación judicial del decreto de desregulación económica a nueve años de su dictado”, *AeDP* N° 12, 6º Año, Segunda época, enero-abril 2000, Ad-Hoc, p. 163 a 180.). También puede verse: MAIRAL, Héctor A., *La doctrina de los propios actos y la administración pública*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 8/9.

incurre en un obrar incompatible con la confianza que, sus actos anteriores, hacían prever en la contraria en el marco de una concreta relación jurídica.

Al respecto, tiene decidido el Alto Tribunal que: *"Nadie puede válidamente ponerse en contradicción con sus propios actos ejerciendo una conducta incompatible con otra anterior, deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz"*²⁴. Ello, tanto en el ámbito de las relaciones jurídicas patrimoniales de carácter privado como en las existentes entre particulares y organismos estatales, comprendiendo asimismo la coherencia en el obrar en el marco de actuaciones administrativas y judiciales²⁵.

La admisión de la actitud contradictoria de quien acata una norma y luego pretende desconocerla, como regla, denota una *violación de la doctrina de los actos propios*.

A tal respecto, la CSJN, en una causa señera tanto por la demarcación de la doctrina, así como sus límites en el campo del Derecho Administrativo²⁶, ha sostenido: *"... Que la buena fe implica un deber de coherencia de comportamiento, que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever; regla que gobierna tanto el ejercicio de los derechos como la celebración y ejecución de los contratos según lo disponen, respectivamente, los arts. 1071 y 1198 del Cód. Civil, y es aplicable por igual en el campo del derecho privado como del derecho administrativo, en el que, por consiguiente –según se ha resuelto repetidamente–, también es dable exigir un comportamiento ajeno a los cambios de conducta perjudiciales y desestimar toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que, merced a los actos anteriores, se haya suscitado en la contraparte..."*²⁷.

En otra causa, sostuvo la Corte²⁸ que *"... La doctrina de los actos propios -que ha sido construida sobre una **base primordialmente ética**- sirve para descalificar ciertos actos que contradicen otros anteriores en tanto una solución opuesta importaría restar trascendencia a conductas que son jurídicamente relevantes y plenamente eficaces (Fallos 323:3035, consid. 15 y sus citas, entre otros). La aplicación de esa doctrina requiere, al menos, el cumplimiento de dos requisitos: uno, que exista identidad subjetiva, esto es, identidad entre el sujeto del que emana un acto y que posteriormente realiza una conducta contradictoria, de manera que ambos comportamientos hayan sido seguidos o resulten imputables a una misma persona; el otro, que la contradicción se configure dentro de una misma situación o relación jurídica o, expresado con otras palabras, dentro de un mismo "círculo de intereses", puesto que "sólo es posible tomar como vinculante una conducta que, objetivamente, pueda suscitar en el "adversario" la confianza*

²⁴ CSJN, 06/04/2004, "Giménez, José L. c. Impercol S.R.L.", ED 29/10/2004, 6.

²⁵ Del voto en disidencia de los doctores Fayt y Vázquez, CSJN, 17/03/1998, "Cantos, José M. c. Provincia de Santiago del Estero", LA LEY 1998-E, 415.

²⁶ CSJN, 11/06/2003, "Exolgan S.A. c. Administración Gral. De Puertos", Fallos 326:1851, Considerando 6º).

²⁷ Cita a Fallos: 308:191, consid. 5º, y 314:491, entre otros.

²⁸ CSJN, 18/07/2002, "Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado", JA 2003-II-182, Fallos 325:1787.

de que esta conducta sea índice o definición de una actitud frente a esta situación jurídica"²⁹.

La doctrina del voluntario sometimiento a un régimen jurídico ha sido aplicada a los supuestos de quienes presentan ofertas en una licitación pública, y luego pretenden desconocer lo que establecen los pliegos, gravitando para ello además el principio de igualdad.

En tal sentido, ha dicho la PTN, refiriéndose a la licitación pública, que "... *El procedimiento licitatorio, por la circunstancia de la eventual intervención de diversos particulares, se asemeja al procedimiento judicial, en tanto y en cuanto no resulta posible otorgar facilidades o elasticidades a alguno de los concursantes, sin lesionar el principio de igualdad*"³⁰.

Por tal motivo, sostuvo el Alto Organismo Asesor que: "*El mero hecho de presentar una oferta para intervenir en una licitación pública engendra un vínculo del oferente con la Administración y lo supedita a la eventualidad de la adjudicación que implica en definitiva la concreción del acuerdo de voluntades. Ello presupone, dada la seriedad y relevancia del acto, la exigencia de una diligencia del postulante que excede la común al efectuar el estudio previo de sus posibilidades y de las condiciones que son base de la licitación*"³¹.

Agregó que "*Los términos o expresiones de los pliegos de condiciones son de interpretación estricta o restringida, y esto se impone como corolario del fundamental principio de igualdad que debe presidir el trámite de la licitación*"³²; por ello, "*cuando el postulante no ha formulado observaciones ni impugnaciones a las previsiones contenidas en los Pliegos, debe entenderse que las conocía en todos sus términos, las aceptó y consintió, lo que excluye en consecuencia la posibilidad de su posterior impugnación*"³³.

No obstante, existen fundadas razones para sostener que no podría esgrimirse la mentada doctrina frente a cláusulas de los pliegos que resulten ilegítimas, frente a las cuales, el consentimiento del particular carece de eficacia para sanear los vicios de ilegitimidad³⁴.

²⁹ Citó la Corte en apoyo a Díez, Luis y Ponce de León, Picazo, "La doctrina de los propios actos", 1963, Bosch Casa Editora, Barcelona, ps. 206/208 y 231/232.

³⁰ Caso "Estudio Fargosi", Dictámenes: 213-147.

Sobre el principio de igualdad, se ha dicho además que "... *la compensación efectuada por Correo Argentino podría representar el otorgamiento de privilegios y ventajas a esa empresa no previstos al momento del llamado a licitación que podría violar el **principio de igualdad** que debe regir en las contrataciones administrativas, lo cual lleva a considerar razonable que el actor pretenda intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas con ese objeto, para poder alegar cuanto estime conveniente para la defensa de su derecho*" (Lieberman Samuel – Incidente Med. II- c/ PEN – Secretaría de Comunicaciones s/ Medida Cautelar (autónoma) (Causa n°11.770/2000), CNACAF, Sala IV, del 20 de marzo de 2001).

³¹ Dictámenes 90:156; 163:477; 213:147.

³² Conf. Dict. 190:7; ver en especial Dict. N° 438/03, 20 de agosto de 2003. Expte. N° 740/02. Sindicatura General de la Nación. (Dictámenes 246:488).

³³ Conf. Dict. 251:147.

³⁴ Así lo entiende, además de otras razones, ORLANSKI, Leonardo, "Ilegitimidad de la doctrina del sometimiento voluntario en la licitación pública", EIDial.com, Viernes, 12 de Noviembre de 2004 -

4. Relativización del principio del voluntario sometimiento a un régimen jurídico.

La CSJN ha relativizado en fecha más reciente³⁵ el extremo rigor que otrora asignara a la doctrina del sometimiento voluntario, remontándose para ello al viejo precedente "Cubas" (Fallos: 175:262), en una causa donde se habilitó a reclamar indemnización de su empleador por el régimen general del Código Civil a quien, con motivo de un accidente de trabajo, hubiera aceptado la indemnización tarifada de la Ley 24.557 de la ART³⁶.

No obstante, en materia contractual pública, la posición ha sido remarcada en un caso de acceso al empleo público³⁷ en la órbita del Poder Judicial, el que entiendo sienta un precedente con efectos innegables en todos los procedimientos de selección de contratistas estatales.

En su Dictamen en la causa "Mantecón Valdés", al que adhiere la Corte, señaló la Procuradora Fiscal que: *"...no constituye obstáculo para el tratamiento de los agravios del apelante la conocida doctrina según la cual el sometimiento voluntario a un régimen jurídico sin reserva expresa impide su ulterior impugnación con base constitucional (Fallos: 308:1837 y sus citas, entre muchos otros). No es posible aceptar que la sola circunstancia de postularse a un concurso impida al recurrente impugnar la validez constitucional de normas que restrinjan derechos fundamentales. Así lo entiendo, toda vez que la doctrina de la renunciabilidad de las garantías constitucionales, tal como lo ha enunciado la Corte, se refiere a la defensa de los derechos de propiedad de los habitantes de la Nación (Fallos: 270:26 y 275:235), por lo cual debe entenderse que no están incluidas en aquélla las garantías instituidas en resguardo de otros derechos³⁸. La Corte ha precisado que la renuncia a las garantías constitucionales sólo es admisible cuando se*

Año VII - Nº 1661, Suplemento de Derecho Administrativo, Sección Doctrina. También puede verse COMADIRA, Julio P., "Reflexiones sobre la teoría del sometimiento voluntario a un régimen jurídico como límite al control judicial de constitucionalidad o juridicidad", en *Cuestiones de Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2010, p. 117. Para un completo desarrollo de la doctrina del sometimiento voluntario en el derecho constitucional, ver BIANCHI, Alberto B., *Control de constitucionalidad*, 2ª Edición, Tomo II, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2002, p. 35.

³⁵ Incluso antes, en Sentencia del 06/06/1995, causa Video Club Dreams c. Instituto Nacional de Cinematografía, Fallos 318:1154, la Corte entendió que: *"No se configura un caso al que resulte aplicable la teoría de los actos propios, si la inscripción de la actora en el registro que ordena crear el art. 4 del decreto 2736/91 y el pago del impuesto creado por el mencionado decreto no traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas y, con ello, convalidar la legalidad de las mismas, sino más bien la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos"*.

³⁶ CSJN, L. 334. XXXIX. RH "Llosco, Raúl c/ Irmí S.A." del 12-06-2007 (Fallos 330:2696).

³⁷ CSJN, "Mantecón Valdés", Julio C/ Estado Nacional – Poder Judicial de la Nación – CSJN - Resol. 13/IX/04 (Concurso Biblioteca, (RH). S.C. M.1650, L.XLI, del 12-08-2008 (Fallos 331:1715).

³⁸ Se cita a Fallos: 312:1082, disidencia de los jueces Enrique S. Petracchi y Jorge Antonio Bacqué, así como a Cooley, *"Constitutional Limitations"*, séptima edición, páginas 250/252 y *"A Treatise on the law of taxation"*, tercera edición, páginas 1495/1499 y 1505, nota 3, autores citados por el Tribunal en Fallos: 149:137.

amparan derechos de contenido patrimonial y no cuando aquéllos se relacionan directamente con el estatuto personal de la libertad (confr. Fallos: 279:283, considerando 71), al igual que desestimó la aplicación de la teoría de los actos propios cuando el interesado cuestionó la validez de una norma a la que se vio obligado a someterse como única vía posible para acceder al ejercicio de su actividad (Fallos: 311:1132), situación fácilmente asimilable a la de autos, a lo que cabe añadir que en el sub lite se encuentran en juego los alcances de un derecho fundamental...”.

La actitud asumida por los tribunales respecto a la doctrina del voluntario sometimiento a un régimen jurídico, y su flexibilización, denotan una ponderación de principios – legalidad y buena fe – que con las últimas tendencias parecerían priorizar al segundo, al menos cuando el régimen jurídico de sujeción resultara ilegítimo.

5. Estándar agravado de valoración de las cualidades de oferentes y contratistas del Estado.

Así como existe una flexibilización del rigorismo de la regla que pregonaba que la ignorancia o error en derecho no sirve de excusa en la generalidad de los casos³⁹, la excepción está dada en quienes, por presumirse su versación técnica y jurídica, se vinculan con la Administración en relaciones contractuales administrativas, concebida como una especie de las denominadas relaciones de especial sujeción⁴⁰.

En punto al estándar agravado que cabe presumir de la conducta de quienes contratan con la Administración, la jurisprudencia del Alto Tribunal de la Nación da cuenta de numerosos precedentes en tal sentido. En la causa “Cadipsa S.A. c/ Estado Nacional y otros s/ nulidad de acto administrativo”⁴¹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina puntualizó la relevancia de la versación técnica y jurídica de la empresa actora, para desestimar la pretensión de ésta de desconocer, con base precisamente en una Circular ilegítima, el marco jurídico determinante de la invalidez del acto por ella invocado como sustento de su acción, exponiendo: “... 8º *Que es menester añadir, como se recuerda en lo pertinente en el dictamen del señor Procurador General, que la conducta de la actora, empresa dedicada a trabajos en el área de hidrocarburos -lo que supone una especial versación técnica y jurídica sobre el particular-, distó de ajustarse a la que le era exigible en razón de esas circunstancias. Con base en ese*

³⁹ El Código Civil y Comercial de la República Argentina – Ley 26.994, en vigencia desde el 1º-08-2015 - reza en su artículo 8º.- “*Principio de inexcusabilidad. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa para su cumplimiento, si la excepción no está autorizada por el ordenamiento jurídico.*”

⁴⁰ Al respecto, puede verse GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. Contribución a la teoría del Estado de derecho”, Revista de Administración Pública N° 34, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1961, p. 11.

⁴¹ CSJN, C.2238.XXXII. 16/05/00. “Cadipsa S.A. c. Estado Nacional y otros s/nulidad de acto administrativo y otro” (C.2238. XXXII), Fallos 323:1146, especialmente considerando 8).

conocimiento, debió advertir que el contenido de la circular n° 5 no era compatible con el marco jurídico que rige la materia...".

También en la causa "Maruba"⁴², se puso especial énfasis en la *"suficiente especialización en la materia"* con que contaba la empresa actora respecto a los compromisos que voluntaria y conscientemente asumió al presentar su oferta.

En otra causa, la Corte Suprema expresó al respecto: "... 19) Que al ser la actora una empresa especializada en construcción de obras, lo cual le otorga un acceso indudable a toda la información referida al rubro en el cual opera, no podía desconocer la evolución del mercado y los signos de alto riesgo que aquél presentaba con anterioridad a la celebración del contrato. La magnitud de toda obra pública y de los intereses en ellas en juego, imponen a los contratistas actuar de modo de prever cualquier eventualidad que pudiese incidir negativamente sobre sus derechos..."⁴³.

También dijo la CSJN que: *"Debe rechazarse la demanda si el comportamiento de la actora careció de mecanismos de control apropiados para la concreción de la operación y no observó recaudos indelegables tendientes a comprobar la veracidad y eficiencia de los avales y la credibilidad crediticia del librador de los documentos, pues una diligencia razonable apropiada a las circunstancias, la habría convencido de que las apariencias externas no eran suficientes para afrontar el riesgo financiero que supone una operación a "forfait"..., agregando que: "Tal afirmación no es sino la reiteración del concepto expuesto por esta Corte en Fallos: 308:2461, donde hizo mérito de lo dispuesto por el Art. 902 del Código Civil para juzgar, precisamente, el grado de mayor diligencia exigible a una entidad financiera en la contratación de una operación de mutuo. Ello es así, máxime si se considera la magnitud de los intereses en juego y del compromiso patrimonial en que incurría (Fallos: 316:382, considerando 11)"*⁴⁴.

En materia de contratos celebrados con entes públicos se impone a los contratistas el deber de obrar con pleno conocimiento de las cosas (arg. art. 902 del Código Civil), puesto que la índole de los servicios que están llamados a prestar y de los intereses en juego, imponen actuar de modo tal de prever cualquier eventualidad que pudiera incidir negativamente sobre sus derechos, adoptando a esos efectos las diligencias apropiadas que exigen las circunstancias de persona, tiempo y lugar (art. 512 del Código Civil⁴⁵) y cualquier error en que

⁴² CSJN, 30-06-1998, "Maruba S.C.A. Empresa de Navegación Marítima c/ Estado Nacional – Ministerio de Obras y Servicios Públicos – Secretaría de la Marina Mercante s/ incumplimiento de contrato" (Fallos 321:1784) (Considerando 19°).

⁴³ CSJN, J. 69. XXVIII.; "J.J. Chediak S.A. c/ Estado Nacional (Fuerza Aérea Argentina) s/ nulidad de resolución". 27-08-1996; Fallos 319:1681.

⁴⁴ CSJN, D. 583. XXVIII. "Dresdner Forfaitierungs Aktiengesellschaft c/ San Luis, Provincia de s/ cobro de sumas de dinero". 18/09/2001. Fallos 324:2826. J.A. 27-02-02.

⁴⁵ En el actual Código Civil y Comercial, es el artículo 1724, que expresa: "Factores subjetivos. Son factores subjetivos de atribución la culpa y el dolo. La culpa consiste en la omisión de la diligencia debida según la naturaleza de la obligación y las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar. Comprende la imprudencia, la negligencia y la impericia en el arte o profesión. El dolo se configura por la producción de un daño de manera intencional o con manifiesta indiferencia por los intereses ajenos".

podrían incurrir provendría de una negligencia culpable que impide su invocación (art. 929 del Código Civil⁴⁶)⁴⁷. Por lo que "Si la contratista incurrió en error acerca de las obligaciones contractuales asumidas, éste provendría de una negligencia culpable que impide su invocación (art. 929 del Código Civil)"⁴⁸.

Merece destacarse la sentencia del Alto Tribunal en la causa "Compañía General de Combustibles"⁴⁹, donde refrenda los conceptos que vengo analizando, al confirmar la sentencia de Cámara que rechazó la demanda interpuesta por varias empresas que comercializan combustible, cuyo objeto era que se condenara al Estado Nacional a cumplir con el "acta acuerdo" suscripta el 6 de enero de 1987, en tanto allí se habría consensuado un aumento del 39% de los márgenes operativos de las empresas dedicadas a la refinación y comercialización del petróleo crudo y sus derivados. Para decidir así, consideró que el acta acuerdo referida carecía de eficacia para obligar al Estado a otorgar el aumento de los márgenes allí previsto porque *el Subsecretario de Combustibles suscribiente no era competente para fijar los precios oficiales de los combustibles ni el monto de las retenciones para las empresas*⁵⁰.

⁴⁶ En el actual Código Civil y Comercial, es el artículo 266, que expresa: "Error reconocible. El error es reconocible cuando el destinatario de la declaración lo pudo conocer según la naturaleza del acto, las circunstancias de persona, tiempo y lugar".

⁴⁷ CSJN, N. 132. XXII. "Necon SA. c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ ordinario". 4/06/91. Fallos 314:491.

⁴⁸ A. 588. XXII. "Astilleros Costaguta SA. c/ Estado Nacional (PEN. -Ministerio de Economía- Sec. Int. Marítimos) s/ nulidad de resolución y daños y perjuicios". 12/05/92. Fallos 315:890.

⁴⁹ CSJN, 30/11/2010, "Compañía General de Combustibles S.A. y otros c. Estado Nacional", LA LEY 2011-A, 278 - AR/JUR/78177/2010.

⁵⁰ Sostuvo en el Considerando 4º) "... En este punto, la cámara sostuvo que el acta acuerdo no podía considerarse vinculante porque había sido suscripta por un funcionario que no tenía competencia para fijar precios y retenciones en materia de combustibles. Agregó que, más allá de la incompetencia señalada, tampoco podía considerarse que existía un contrato del que derivaran obligaciones para el Estado, en tanto el funcionario firmante sólo se había comprometido a interponer sus buenos oficios ante las instancias competentes. Ahora bien, en lugar de rebatir estos dichos, las recurrentes afirman, en forma dogmática, que ni la naturaleza no contractual del acta ni la incompetencia del funcionario para fijar precios y retenciones tienen relevancia. Por un lado, manifiestan que no es importante que el acta acuerdo no constituya un contrato, porque "no sólo de los contratos nacen relaciones jurídicas susceptibles de engendrar obligaciones" y el acta en cuestión "constituía una clara manifestación de voluntad del Estado". Estas alegaciones abstractas son claramente inconducentes para rebatir los fundamentos del a quo. No es suficiente afirmar, en forma general, que existen fuentes de obligaciones no contractuales. Es necesario, además, dar argumentos concretos que demuestren que el acta acuerdo puede ser considerada una fuente de obligaciones vinculante para el Estado. Por otra parte, en cuanto a la incompetencia del funcionario, las recurrentes reconocen que el Subsecretario no era competente para fijar precios y retenciones. Alegan, sin embargo, que estaba facultado para interpretar y determinar con carácter vinculante el alcance del artículo 3º de la ley 17.597. En este sentido, sostienen que "el contenido del acta acuerdo citado no resulta relevante (Y) como fijación de precios y retenciones a los combustibles líquidos (actividad que es ajena a la competencia del funcionario), sino que por su intermedio se alcanzó un consenso sobre la extensión de la obligación emergente de una norma legal [art. 31 de la ley 17.597]". Este razonamiento es, a todas luces, inválido. El artículo 3º de la ley citada garantiza a las empresas que los valores de retención serán fijados en forma tal que les permitan cubrir sus costos y obtener una utilidad razonable. En tales condiciones, interpretar con carácter vinculante el alcance de esta norma implica, en realidad, determinar si corresponde aumentar las retenciones y, en ese caso, cuantificar el incremento. Estas decisiones forman parte,

Finalmente, ha sostenido la CSJN en la causa “Sedronar”⁵¹ que “... la demanda interpuesta por el Estado Nacional con el fin de obtener el reintegro de una suma de dinero que se otorgó a la provincia de Misiones en concepto de "apoyo económico" para equipar y habilitar una sala de desintoxicación de personas con adicciones debe ser rechazada, pues *el convenio que pretende ejecutar el reclamante es nulo por no haber sido celebrado por el Secretario de Estado provincial, autoridad local que no contaba con atribuciones constitucionales o legales para recibir fondos públicos y mucho menos para obligarla a cumplir con el cargo que condicionaba el otorgamiento de la subvención...*”.

6. Ampliación de sujetos legitimados.

Recordábamos en una anterior comunicación⁵² que la participación administrativa en sentido estricto se encuentra estrechamente ligada a lo que SÁNCHEZ MORÓN denominara la “redefinición de los intereses jurídicos”⁵³, producto de la aparición de los derechos o intereses difusos o colectivos, o como los denomina la Constitución Nacional argentina, “derechos de incidencia colectiva”⁵⁴, así como por la heterogeneidad de los intereses públicos.

A los casos allí referenciados, cabe agregar el fallo⁵⁵ dictado con motivo de la negociación que, con miras a compensar el canon con los servicios adeudados, mantuvieron en su día el Correo Argentino S.A. y el Estado nacional, y la presentación efectuada por un particular pidiendo ser tenido por parte en las negociaciones. Allí se sostuvo que: “*El demandante entiende que la compensación*

sin duda alguna, de la competencia para fijar precios y retenciones que es ajena, tal como lo admiten las propias apelantes, al funcionario que firmó el acta acuerdo...”.

⁵¹ CSJN, 27/11/2014, “Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SE.DRO.NAR.) c. Provincia de Misiones s/ cobro de pesos”, LA LEY 2015-A, 482, AR/JUR/59905/2014.

⁵² Expuesta en las VIII Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano, celebradas en Pazo de Mariñán (A Coruña) del 9 al 13 de marzo de 2015, intitulada “La participación ciudadana en la Administración Pública: abordaje metodológico” (<https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2015/03/luis-eduardo-rey-vc3a1zquez.pdf>).

⁵³ SÁNCHEZ MORÓN, M., *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*, Estudios de Administración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 111 y ss.

⁵⁴ Conforme a la interpretación efectuada por la CSJN Argentina a partir de la causa: “Halabi, Ernesto c/P.E.N. -ley 25.873 dto. 1563/04- s/amparo-ley 16.986” del 24-02-2009, Fallos 332:111, y últimamente en los casos “CIPPEC c. Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social” del 26/03/2014, y “Asociación Derechos Civiles c. EN-PAMI – (dto. 1172/03) s/amparo ley 16.986”, del 4-12-2012. En esta última sostuvo en su Considerando 3º) que “... el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y ese derecho, si bien no enumerado expresamente en la Constitución Nacional, había sido reconocido por este Tribunal como un derecho de naturaleza social que *garantiza a toda persona -pública o privada, física o jurídica- el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos gubernamentales, políticos y administrativos y se evidencia en la obtención de información de datos públicos*. Además agregó con cita de los tratados internacionales relacionados con la materia, que, en el sub lite, el demandado no había acreditado la existencia de restricciones legales a fin de justificar su omisión...”.

⁵⁵ C.N.Apel.Cont.Adm.Federal, Sala IV, del 20-03-2001, causa: “Liberman, Samuel – incidente med. II c/PEN – Secretaría de Comunicaciones s/medida cautelar (autónoma)”, ED, Suplemento Administrativo 20-07-2001, p. 22/23.

efectuado por Correo Argentino podría representar el otorgamiento de privilegios y ventajas a esa empresa no previstos al momento del llamado a licitación que podría violar el principio de igualdad que debe regir en las contrataciones administrativas, lo cual lleva a considerar razonable que el actor pretenda intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas con ese objeto, para poder alegar cuanto estime conveniente para la defensa de su derecho”.

A dicho pronunciamiento cabe sumar los recaídos en sendas causas “Gil Lavedra” promovidas por un Diputado Nacional⁵⁶, tendientes a que se le brinde información y documentación vinculada con el procedimiento de licitación pública para la construcción de las represas “Presidente Néstor Kirchner” y “Gobernador Jorge Cepernic”, y que se le ordene a la Inspección General de Justicia de la Nación que entregue la información que le fuera solicitada en sendas oportunidades, vinculadas a la quiebra de Ciccone Calcográfica SA.

En ambas la respuesta fue similar, luego de recordar que de conformidad con el principio de máxima divulgación que rige en materia de acceso a la información pública, la legitimación activa para solicitar información en poder del Estado es amplia y le corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés o afectación directa, entendió que en la especie – como ocurriera con los jueces de grado - el actor, en su condición de ciudadano, se hallaba legitimado para acceder a la información requerida en poder de la Administración demandada de acuerdo a lo previsto expresamente en el art. 6º del anexo VII del decreto 1172/2003, que confiere ese derecho a toda persona física y jurídica.

Se pretendió confutar este argumento con la mera afirmación dogmática de que el actor interpuso la demanda exclusivamente en su carácter de diputado de la Nación y que como tal cuenta con “canales institucionales específicos” para acceder a la información que requiere. No refutó, sin embargo, el fundamento de la cámara según el cual **su condición de diputado no le hace perder su calidad de ciudadano**⁵⁷.

Y en fecha reciente, el pronunciamiento recaído en la causa “Giustiniani”⁵⁸ de la CSJN, en el que sostuvo que YPF SA, encontrándose bajo la jurisdicción del

⁵⁶ CSJN, 14/10/2014, “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Inspección General de Justicia”, EDA 2014-406 [2014]; y CSJN, 14/10/2014. “Gil Lavedra, Ricardo y otro c. Estado Nacional - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios”, EDA 2014-414 [2014].

⁵⁷ Agregó que tampoco se hace cargo de la jurisprudencia de la Corte, conforme a la cual *el derecho a solicitar información en poder del Estado corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés o afectación directa; es decir, que la legitimación activa es amplia, de conformidad con el principio de máxima divulgación que rige la materia* (ver Fallos: 335:2393 y sus citas, y el precedente C.830.XLVI “CIPPEC c/ E.N. - Min. de Desarrollo Social - dto. 1172/2003 s/ amparo ley 16.986”, del 26 de marzo de 2014). A lo expuesto cabe agregar que el apelante tampoco critica la interpretación realizada por la sentencia con respecto a las leyes y otras disposiciones que asignarían carácter público a la información requerida, ni desarrolla argumento alguno que explique por qué esa información se hallaría exceptuada de proveerla en los términos del artículo 16 del decreto 1172/2003.

⁵⁸ CSJN, 10/11/2015, “Giustiniani, Rubén Héctor c. Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, APJD 26/11/2015, AP N°: AR/JUR/44820/2015. El caso versaba sobre la exhibición a la parte actora del

Poder Ejecutivo Nacional, está obligada a dar cumplimiento a las disposiciones del Decreto 1172/03 en materia de información pública, pues desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática negar información —de indudable interés público— que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión.

II.- CONCLUSIONES.-

El rol del ciudadano en la contratación administrativa se ha ampliado notablemente en distintas facetas del quehacer administrativo, siendo uno de los campos el de la contratación pública.

De la visión limitada a quienes revistieran la calidad de oferentes, portadores de algún derecho subjetivo o interés legítimo, pasamos a la situación donde cualquier ciudadano, haya tenido o no vinculación a la contratación de que se trate, por el mero hecho de serlo, se halla empoderado para exigir de las autoridades públicas la información correspondiente, lo que supone su legitimación para ser parte tanto en sede administrativa como judicial.

Respecto de los contratistas estatales, se ha utilizado un estándar agravado para evaluar su conducta, de quienes se pretende un conocimiento calificado de las complejas normas y principios que regulan la contratación, aun cuando se ha relativizado la regla que postulaba de modo absoluto el sometimiento voluntario a un régimen jurídico y que obstaba a su impugnación posterior, cediendo ante situaciones de normas ilegítimas frente a las que no cabe sujeción ni del particular ni del Estado.

Se ha ampliado también el concepto de "afectado", como ya ocurriera con el de "derechos de incidencia colectiva", ambos plasmados en el artículo 43 de la Constitución Nacional argentina, compatibilizados con las disposiciones de los tratados con jerarquía constitucional incorporados por la reforma constitucional en el art. 75 inc. 22.

El ciudadano halla cabida en toda la relación contractual, desde la celebración, hasta su total culminación, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, y a efectos de controlar el ajuste de la contratación a la juridicidad. Desde esa perspectiva, más que nunca se enaltece su rol de "colaborador".

III.- BIBLIOGRAFÍA.-

BIANCHI, Alberto B., Control de constitucionalidad, 2ª Edición, Tomo II, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2002, p. 35.

CHIBÁN, Nora, "Aplicación de los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* en los contratos administrativos", en *Cuestiones de Contratos Administrativos*,

contrato suscripto por la sociedad anónima de mayoría estatal con la empresa norteamericana *Chevron Corporation* con miras a la explotación del yacimiento conocido como "Vaca muerta".

Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2007, p. 539.

COMADIRA, Julio P., "Reflexiones sobre la teoría del sometimiento voluntario a un régimen jurídico como límite al control judicial de constitucionalidad o juridicidad", en *Cuestiones de Control de la Administración Pública, Administrativo, Legislativo y Judicial*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2010, p. 117.

COVIELLO, Pedro J. J., "El contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en la Obra colectiva *Contratos Administrativos*, Jornadas de la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2000, p. 83 y ss.

COVIELLO, Pedro J. J., "El criterio de contrato administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", ED, 111-845.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 3ª Edición Ampliada, Civitas, Madrid, 1999, p. 32 y ss.

GUSMAN, Alfredo Silverio, "Situaciones jurídicas subjetivas en el derecho administrativo", ED - Serie Especial Derecho Administrativo, 23-04-99, p. 11.

IVANEGA, Miriam M., "El principio de buena fe en los contratos administrativos", RRAP N° 360, Septiembre 2008, Ediciones RAP, Buenos Aires, p. 25.

MAIRAL, Héctor A., *La doctrina de los propios actos y la administración pública*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 8/9.

ORLANSKI, Leonardo, "Ilegitimidad de la doctrina del sometimiento voluntario en la licitación pública", EIDial.com, Viernes, 12 de Noviembre de 2004 - Año VII - N° 1661, Suplemento de Derecho Administrativo, Sección Doctrina.

PITTATORE, Pamela, "El principio jurídico de la legítima confianza y la interpretación judicial del decreto de desregulación económica a nueve años de su dictado", AeDP N° 12, 6° Año, Segunda época, enero-abril 2000, Ad-Hoc, p. 163 a 180.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*, Estudios de Administración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 111 y ss.

TAWIL, Guido S., "El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo", LA LEY 1985-E, 952; AR/DOC/18536/2001.