

4º) Que en la resolución 927/87 esta Corte expresó que, en principio, los tribunales inferiores ejercen facultades disciplinarias contra los fiscales en cuanto actúan como parte en el proceso penal, y no pueden ejercerlas cuando se trata de juzgar la idoneidad de su desempeño en tanto representan al Ministerio Público, facultad que en este último caso corresponde al Procurador General (ver. fs. 30).

5º) Que en el presente caso, la Cámara sancionó al fiscal por una conducta relacionada con su desempeño administrativo, en el ejercicio de sus funciones de superintendencia delegadas por resoluciones 1154/82 y 1279/82 (ver. fs. 31/32).

Por tanto, de conformidad con el dictamen del señor Procurador General de fs. 25/29, procede su intervención en el *sub-examine*.

Se resuelve:

1º) Avocar las actuaciones, y dejar sin efecto la sanción impuesta al señor Procurador Fiscal Dr. Enrique Jorge Guanziroli en la acordada 242/88 de la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia.

2º) Remitir los autos al señor Procurador General de la Nación, a fin de que evalúe la conducta observada en el caso por dicho funcionario.

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR
BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT —
ENRIQUE S. PETRACCHI.

MACKENTOR S. A. v. OBRAS SANITARIAS DE LA NACION

RECURSO ORDINARIO DE APELACION: Tercera instancia. Sentencia definitiva. Concepto.

La apelación en tercera instancia procede contra la sentencia que pone fin al pleito o impide su continuación.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Cabe distinguir entre la vía impugnatoria, que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y sigtes. de la ley 19.549 cuyo resultado sería necesariamente la declaración de ilegitimidad del

acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho, aún originado en una relación jurídica preexistente, basada en lo dispuesto por los arts. 30 y concordantes de la ley 19.549, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa, los que no estarían sujetos al plazo del art. 25.

LEY: Interpretación y aplicación.

Hallándose en juego la interpretación de normas procesales, es aplicable el principio con arreglo al cual las leyes deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan, en tanto con ello no se fuerce indebidamente la letra o el espíritu del precepto que rige el caso.

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Habiéndose reclamado la indemnización por la rescisión del contrato de obra pública, con fundamento en la presunta responsabilidad del Estado por su accionar legítimo, corresponde revocar la decisión que denegó la habilitación de la instancia considerando que la legitimidad del acto que dispuso la rescisión del contrato ya no podía aducirse judicialmente por haber vencido el plazo fijado por el art. 25 de la ley 19.549, pues no ha tenido en cuenta el principio rector en materia, de "in dubio pro actione", y ha omitido considerar que tal solución impide de manera efectiva la posibilidad de la demandante de acceder a la justicia, con menoscabo de su derecho de defensa.

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Generalidades.

Más allá de los supuestos relacionados con la aplicación del art. 1112 del Código Civil, corresponde admitir la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos que originan perjuicios a los particulares (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Generalidades.

El resarcimiento de los daños causados por los actos lícitos del Estado involucra hacerse cargo de las ventajas económicas esperadas por el contratante en los casos de rescisión unilateral del contrato, siempre que se trate de probabilidades objetiva y estrictamente comprobadas (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Generalidades.

La responsabilidad del Estado por la rescisión unilateral del contrato se traduce en el derecho a una indemnización plena que no se refiere a la mera posibilidad de ganancias no obtenidas ni constituye enriquecimiento sin causa para el acreedor o una sanción para el responsable, aunque quizá pueda encontrar obstáculo en razones de fuerza mayor, en el mismo contrato o en una ley

específica que dispusiera lo contrario para algún caso singular (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

DAÑOS Y PERJUICIOS: Responsabilidad del Estado. Generalidades.

En el caso de responsabilidad del Estado por la rescisión unilateral del contrato, la viabilidad de la pretensión resarcitoria no está precedida ineludiblemente por la declaración de ilicitud o ilegalidad del acto administrativo (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La jurisdicción en lo contencioso administrativo ofrece con respecto a la administración, la oportunidad de poner el remedio en la causa, a diferencia de la jurisdicción judicial común cuyas decisiones en tales casos ponen el remedio, si ha lugar, en el efecto (Voto del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 27 de junio de 1989.

Vistos los autos: "Mackentor S. A. c/ O. S. N. s/daños y perjuicios".

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que revocó parcialmente la del juez inferior en grado y declaró habilitada la instancia únicamente respecto de uno de los rubros demandados, la actora interpuso a fs. 262 el recurso ordinario de apelación concedido a fs. 263. El memorial de expresión de agravios y su contestación se agregaron a fs. 306/334 y fs. 341/349 respectivamente.

2º) Que el mencionado recurso resulta admisible toda vez que fue deducido en un proceso en que la Nación es parte y los valores disputados en último término superan el límite establecido por el art. 24, inc. 6º, apartado a), del decreto-ley 1285/58, reajustado por resolución Nº 50/88 de esta Corte. Además, con arreglo a las normas citadas y a la jurisprudencia de este Tribunal, la apelación en tercera instancia procede contra la sentencia que pone fin al pleito o impide su continua-

ción (Fallos: 300:372; 305:141, entre otros), requisito, este último, que se cumple en el *sub examine*.

3º) Que al resolver el incidente de habilitación de la instancia y con fundamento en la doctrina plenaria sentada en la causa "Petracca e Hijos S. A. y otros c/ Gobierno Nacional —Ente autárquico Mundial 78 s/ cobro de pesos", del 24 de abril de 1986, el a quo entendió que la ilegitimidad del acto que dispuso la rescisión del contrato que vinculó a las partes ya no podía aducirse judicialmente por haber vencido con holgura el plazo fijado por el art. 25 de la ley 19.549. Asimismo juzgó que no era posible demandar el lucro cesante derivado de la rescisión lícita, pues ésta se fundó en el régimen del decreto 2347/76 modificatorio del decreto 3772/64, conclusión que también fundó en el plenario citado, segunda cuestión. En cuanto a los otros rubros, examinó si cada uno de ellos había sido incluido en las actuaciones administrativas agregadas por cuerda y si en éstas había recaído resolución denegatoria. Arribó así a la conclusión de que, con excepción de los gastos improductivos, los restantes ítems contenidos en la demanda no posibilitaron la habilitación de la instancia debido a la falta de impugnación judicial oportuna de aquellos actos administrativos.

4º) Que la actora, después de reseñar los antecedentes de la causa, sostiene que es equivocada la conclusión del a quo pues la demanda persigue la reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de hechos y actos imputables a Obras Sanitarias de la Nación, y se basa en la doctrina de la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos, los que —por lo tanto— no están sujetos a controversia judicial.

Entiende que su pretensión constituye un todo armónico que puede fraccionarse a los efectos de su examen pero no para su tramitación y que por ello no es aplicable la doctrina del plenario ya citado, la que —por lo demás— se opondrá a la jurisprudencia de esta Corte que cita. En cuanto a los rubros rechazados, considera que respecto del reclamo por lucro cesante, el a quo se ha basado en los considerandos de un decreto y no en su parte dispositiva, impidiéndole así probar que no hubo falta de acuerdo entre las partes, o en todo caso, que el lucro cesante no es una penalidad sino una indemnización derivada de la compatibilidad entre el ejercicio de la potestad revocatoria con la intangibilidad del derecho de propiedad consagrado por la Constitución Nacional. Respecto de los entibados perdidos, caños incautados, automóvil para la inspección y excavaciones, manifiesta que constituyen perjuicios que su parte tuvo que soportar, bien por ejecutar la obra en condiciones diversas de las

que resultaban del contrato, bien por realizar trabajos no previstos y que, a todo evento, no se trató de actos consentidos, circunstancias que tiene derecho a probar mediante la tramitación de la causa. En suma, sostiene la actora que la Cámara se ha pronunciado con los escasos elementos de juicio existentes en esta etapa del proceso respecto a la procedencia o improcedencia de los distintos rubros que componen la indemnización integral demandada, llegándose al final del pleito en relación a lo que en él debía discutirse, afectándose así garantías constitucionales.

5º) Que mediante la demanda de fs. 72/90 la actora reclama la indemnización integral y actualizada de los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la rescisión del contrato de obra pública, con fundamento en el art. 17 de la Constitución Nacional, y cita expresa de la doctrina de Fallos 306:1409. A fs. 171/173 aclara su alcance, al expresar que la actividad de la Administración —aún la legítima basada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia— genera responsabilidad del Estado, y que la indemnización que se demanda reconoce su causa en la ejecución parcial del contrato, su paralización y la rescisión “tal y como fue dispuesta”. Por ello entiende que no estaba obligada a impugnar, en el plazo del art. 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos, el acto administrativo de rescisión ni que era posible, al momento de agotar la vía administrativa, enervar la eficacia fáctica de la rescisión ni recuperar la condición de contratista de la obra que por entonces ya había sido contratada y ejecutada por otros. En estas condiciones, entiende que no corresponde reclamación previa, por tratarse de una de las excepciones consagradas por el art. 32 de la ley mencionada.

6º) Que en el *sub examine*, según puede deducirse de lo expuesto y del estado procesal de la causa, la actora se ampara en la presunta responsabilidad del Estado por su accionar legítimo, pues no pretende impugnar los actos —o al menos así lo manifiesta— de Obras Sanitarias de la Nación, sino que persigue la reparación de daños y perjuicios causados por la actividad del ente estatal, ni, en principio, parece que el resultado del pleito se identifique con el que se lograría mediante la anulación de esos mismos actos. En este sentido, cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y sigts. de la ley 19.549— cuyo resultado sería necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un dere-

cho —aun originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto por los arts. 30 y concordantes de ese mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa, los que no estarían sujetos al plazo del art. 25.

7º) Que, en estas condiciones, asiste razón al recurrente en el sentido de que el examen de la procedencia de determinados rubros incluidos en la demanda, efectuado por el a quo en el incidente de habilitación de la instancia es, cuanto menos, prematuro. En efecto, esta Corte ha establecido que al hallarse en juego la interpretación de normas procesales, es aplicable el principio con arreglo al cual las leyes deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan (Fallos: 301:1149 y “Sorsa S. A. c/ Provincia de Buenos Aires (Dirección de Vialidad) s/ demanda contenciosoadministrativa” (S.696.XXI, sentencia de la fecha) en tanto con ello no se fuerce indebidamente la letra o el espíritu del precepto que rige el caso. A este respecto, la inteligencia admitida por el fallo en recurso no tuvo en cuenta el principio rector en la materia de *in dubio pro actione* (adviértase las sucesivas sentencias de primera instancia y dictámenes del Ministerio Público) dado que la actora insistió razonablemente en que peticionaba conforme a la doctrina citada, y omitió considerar que con la solución dada, se impidió de manera efectiva la posibilidad de la demandante de acceder a la justicia, con menoscabo de su derecho de defensa; ello, claro está, sin perjuicio de lo que en definitiva se resuelva en cuanto al fondo del asunto.

Por ello, se declara procedente la apelación deducida, se revoca la sentencia en cuanto fue materia de recurso y se declara habilitada la instancia. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

AUGUSTO CÉSAR BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT —
ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI (*según mi*
voto) — JORGE ANTONIO BACQUÉ.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1º) Que contra la sentencia de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que revocó

parcialmente la del juez inferior en grado y declaró habilitada la instancia únicamente respecto de uno de los rubros demandados, la actora interpuso a fs. 262 el recurso ordinario de apelación concedido a fs. 263. El memorial de expresión de agravios y su contestación se agregaron a fs. 306/334 y fs. 341/349 respectivamente.

2º) Que el mencionado recurso resulta admisible toda vez que fue deducido en un proceso en que la Nación es parte y los valores disputados en último término superan el límite establecido por el art. 24, inc. 6º, apartado a), del decreto-ley 1285/58, reajustado por resolución Nº 50/88 de esta Corte. Además, con arreglo a las normas citadas y a la jurisprudencia de este Tribunal, la apelación en tercera instancia procede contra la sentencia que pone fin al pleito o impide su continuación (Fallos: 300:372; 305:141, entre otros), requisito, este último, que se cumple en el *sub examine*.

3º) Que al resolver el incidente de habilitación de la instancia y con fundamento en la doctrina plenaria sentada en la causa "Petracca e Hijos S. A. y otros c/ Gobierno Nacional —Ente Autárquico Mundial 78 s/ cobro de pesos", del 24 de abril de 1986, el a quo entendió que la ilegitimidad del acto que dispuso la rescisión del contrato que vinculó a las partes ya no podía aducirse judicialmente por haber vencido con holgura el plazo fijado por el art. 25 de la ley 19.549. Asimismo juzgó que no era posible demandar el lucro cesante derivado de la rescisión lícita, pues ésta se fundó en el régimen del decreto 2347/76 modificatorio del decreto 3772/64, conclusión que también fundó en el plenario citado, segunda cuestión. En cuanto a los otros rubros, examinó si cada uno de ellos había sido incluido en las actuaciones administrativas agregadas por cuerda y si en éstas había recaído resolución denegatoria. Arribó así a la conclusión de que, con excepción de los gastos improductivos, los restantes ítems contenidos en la demanda no posibilitaban la habilitación de la instancia debido a la falta de impugnación judicial oportuna de aquellos actos administrativos.

4º) Que la actora, después de reseñar los antecedentes de la causa, sostiene que es equivocada la conclusión del a quo pues la demanda persigue la reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de hechos y actos imputables a Obras Sanitarias de la Nación, y se basa en la doctrina de la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos, los que —por lo tanto— no están sujetos a controversia judicial.

Entiende que su pretensión constituye un todo armónico que puede fraccionarse a los efectos de su examen pero no para su tramitación y que por ello no es aplicable la doctrina del plenario ya citado, la que —por lo demás— se opone a la jurisprudencia de esta Corte que cita. En cuanto a los rubros rechazados, considera que respecto del reclamo por lucro cesante, el a quo se ha basado en los considerandos de un decreto y no en su parte dispositiva, impidiéndole así probar que no hubo falta de acuerdo entre las partes, o en todo caso, que el lucro cesante no es una penalidad sino una indemnización derivada de la compatibilidad entre el ejercicio de la potestad revocatoria con la intangibilidad del derecho de propiedad consagrado por la Constitución Nacional. Respecto de los entibados perdidos, caños incautados, automóvil para la inspección y excavaciones, manifiesta que constituyen perjuicios que su parte tuvo que soportar, bien por ejecutar la obra en condiciones diversas de las que resultaban del contrario, bien por realizar trabajos no previstos y que, a todo evento, no se trató de actos consentidos, circunstancias que tiene derecho a probar mediante la tramitación de la causa. En suma, sostiene la actora que la Cámara se ha pronunciado con los escasos elementos de juicio existentes en esta etapa del proceso respecto a la procedencia o improcedencia de los distintos rubros que componen la indemnización integral demandada, llegándose al final del pleito en relación a lo que en él debía discutirse, afectándose así garantías constitucionales.

5º) Que mediante la demanda de fs. 72/90 la actora reclama la indemnización integral y actualizada de los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la rescisión del contrato de obra pública, con fundamento en el art. 17 de la Constitución Nacional, y cita expresa de la doctrina de Fallos 306:1409. A fs. 171/173 aclara su alcance, al expresar que la actividad de la Administración —aun la legítima basada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia— genera responsabilidad del Estado, y que la indemnización que se demanda reconoce su causa en la ejecución parcial del contrato, su paralización y la rescisión “tal y como fue dispuesta”. Por ello entiende que no estaba obligada a impugnar, en el plazo del art. 25 de la Ley de Procedimientos Administrativos, el acto administrativo de rescisión ni que era posible, al momento de agotar la vía administrativa, enervar la eficacia fáctica de la rescisión ni recuperar la condición de contratista de la obra que por entonces ya había sido contratada y ejecutada por otros. En estas condiciones, entiende que no corresponde reclamación previa, por

tratarse de una de las excepciones consagradas por el art. 32 de la ley mencionada.

6º) Que, como afirma el apelante en su memorial, es doctrina de este Tribunal que más allá de los supuestos relacionados con la aplicación del art. 1112 del Código Civil, corresponde admitir la responsabilidad del Estado por sus actos lícitos que originan perjuicios a los particulares. La legitimidad de su proceder no lo releva de la obligación de resarcir los daños que se hubiesen derivado por aquellos actos, la cual involucra el hacerse cargo de las ventajas económicas esperadas por el contratante en los casos de rescisión unilateral del contrato, siempre que se trate de probabilidades objetiva y estrictamente comprobadas (Fallos: 306:1409, considerando 4º y 5º). A su vez, este principio se traduce en el derecho a una indemnización plena que no se refiere a la mera posibilidad de ganancias no obtenidas ni constituye enriquecimiento sin causa para el acreedor o una sanción para el responsable, aunque quizá pueda encontrar obstáculo en razones de fuerza mayor, en el mismo contrato o en una ley específica que dispusiera lo contrario para algún caso singular (*idem*, considerando 6º), de tal modo que la viabilidad de la pretensión resarcitoria no está precedida ineludiblemente por la declaración de ilicitud o ilegitimidad del acto administrativo.

En el *sub examine*, según puede deducirse de lo expuesto y del estado procesal de la causa, la actora se ampara en los mencionados principios pues no pretende impugnar los actos —o al menos así lo manifiesta— de Obras Sanitarias de la Nación, sino que persigue la reparación de daños y perjuicios causados por la actividad del ente estatal, ni, en principio, parece que el resultado del pleito se identifique con el que se lograría mediante la anulación de esos mismos actos. En este sentido, cabe distinguir entre la vía impugnatoria —que presupone el agotamiento de las instancias administrativas reglamentadas en los arts. 23 y sigts. de la ley 19.549— cuyo resultado sería necesariamente la declaración de ilegitimidad del acto administrativo, de la reclamación del reconocimiento de un derecho —aun originado en una relación jurídica preexistente— basada en lo dispuesto por los arts. 30 y concordantes de ese mismo cuerpo legal, inclusive en los casos en que hubiese mediado reclamación administrativa previa, los que no estarían sujetos al plazo del art. 25. Al respecto, cabe poner de relieve lo expuesto por esta Corte en Fallos: 211:1602 —aunque con referencia a otra legislación— en relación a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ofrece, con respecto a la administración, la oportunidad de

poner el remedio en la causa, a diferencia de la jurisdicción judicial común cuyas decisiones en tales casos ponen el remedio, si ha lugar, en el efecto (Considerando 4º).

7º) Que, en estas condiciones, asiste razón al recurrente en el sentido de que el examen de la procedencia de determinados rubros incluidos en la demanda, efectuado por el a quo en el incidente de habilitación de la instancia es, cuanto menos, prematuro. En efecto, esta Corte ha establecido que al hallarse en juego la interpretación de normas procesales, es aplicable el principio con arreglo al cual las leyes deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan (Fallos: 301:1149 y "Sorsa S. A. c/ Provincia de Buenos Aires (Dirección de Vialidad) s/ demanda contenciosoadministrativa" S.696.XXI, sentencia de la fecha) en tanto con ello no se fuerce indebidamente la letra o el espíritu del precepto que rige el caso. A este respecto, la inteligencia admitida por el fallo en recurso no tuvo en cuenta el principio rector en la materia de *in dubio pro actione* (adviértase las sucesivas sentencias de primera instancia y dictámenes del Ministerio Público) dado que la actora insistió razonablemente en que peticionaba conforme a la doctrina citada, y omitió considerar que con la solución dada, se impidió de manera efectiva la posibilidad de la demandante de acceder a la justicia, con menoscabo de su derecho de defensa; ello, claro está, sin perjuicio de lo que en definitiva se resuelva en cuanto al fondo del asunto.

Por ello, se declara procedente la apelación deducida, se revoca la sentencia en cuanto fue materia de recurso y se declara habilitada la instancia. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI.

PETROSUR S. A. I. C. v. GAS DEL ESTADO

RECURSO ORDINARIO DE APELACION: Tercera instancia. Generalidades.

Corresponde declarar la deserción del recurso ordinario de apelación (art. 280, apartado segundo, del Código Procesal) si el memorial ni siquiera examina las consideraciones efectuadas en la sentencia acerca del derecho