

# LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS CONTRACTUALES

EDUARDO MERTEHIKIAN\*

*En homenaje al Profesor Julio Rodolfo Comadira, impulsor incansable del estudio profundizado del derecho administrativo, una de cuyas manifestaciones más elaboradas son las Jornadas Anuales de la Universidad Austral.*

## 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

No sin antes decir que como viene señalando el Profesor Agustín Gordillo<sup>1</sup> lo importante en materia de contratación pública es la razonabilidad del objeto y precio de la contratación, de la eficiencia del gasto, de la equidad de los precios públicos (verbigracia; tarifas) etc. y que históricamente la búsqueda de ese propósito se ha enfocado en los procedimientos de selección; el régimen jurídico nacional –siguiendo también la opinión de autorizada doctrina– ha adoptado el criterio de que el contrato celebrado entre la Administración pública y un particular, sea o no de objeto administrativo, es siempre el resultado de un procedimiento contractual. En efecto,

\* Director de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Profundizado en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Profesor Protitular de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Argentina (UCA). Profesor del Máster de Derecho Administrativo de la Universidad Austral, en el área de Contratos Administrativos y de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Rosario. Ex Profesor Titular de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, dependiente de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Ha escrito más de cincuenta trabajos de doctrina y colaboraciones publicadas en revistas especializadas del país y del extranjero y es autor de cuatro libros: *La Iniciativa Privada en la Concesión de Obra y de Servicios Públicos*, *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión*; *Estudios sobre Contratación Pública*, *Administración Financiera y Control*, y *la Responsabilidad Pública. Análisis de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema*.

<sup>1</sup> *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Parte General, 8ª. Edición, Capítulo XI; parágrafo 1.1., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo 2003.

tal es la solución que brinda el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional aprobado por el Decreto delegado N° 1.023/01, por cuyo Artículo 2° se establece: “*El presente régimen será de aplicación a los procedimientos de contratación en los que sean parte las jurisdicciones y entidades comprendidas en el inciso a) del Artículo 8° de la Ley N° 24.156.*”

Este criterio fue también confirmado –según lo entendimos oportunamente– por la Corte Suprema de Justicia de la Nación no hace mucho tiempo en el caso “El Rincón de los Artistas S.R.L. c/ Hospital Nacional Profesor A. Posadas y otro” del 30-09-03.<sup>2</sup>

Ahora bien, *debemos diferenciar la etapa de formación del contrato a la cual se le aplica el derecho administrativo en lo relativo a la competencia, procedimiento y forma sea o no el objeto del contrato regido por el derecho administrativo, que comprende los actos tendientes a su celebración o perfeccionamiento; de la etapa de ejecución contractual, que comprende su desarrollo y extinción (normal o anormal).*

Aun cuando este concepto ha sido ya explicado por calificados autores<sup>3</sup>, no sobra decir que como todo procedimiento administrativo está compuesto en forma secuencial de medidas preparatorias, pronunciamientos de diversa índole y contenido y actos administrativos propiamente dichos que tienen un propósito; en su etapa de formación la celebración o perfeccionamiento del contrato y en su etapa de ejecución el cumplimiento de la prestación que constituye su objeto y las decisiones que en su desarrollo se adopten pueden tener efectos jurídicos directos o indirectos, unilaterales o bilaterales, de alcance individual o de alcance general.

Digamos desde un comienzo, que la posición que se adopte con relación al concepto de acto administrativo no es neutra a la solución del problema que acarrea la necesidad de impugnación judicial de las decisiones que la Administración pública adopta en el curso de su desarrollo, tanto sea en su etapa de formación, como de su ejecución propiamente dicha.

Para ello, debe retenerse que no hay consenso en la opinión de los autores, discusión que se traslada a las normas positivas, acerca de si el concepto de *acto administrativo* debe reservarse únicamente al acto de alcance individual productor de efectos jurídicos directos, o si también comprende al de *alcance general* (reglamentos autónomos y de ejecución y actos generales propiamente dichos) –criterio que pareciera en algún aspecto adoptar la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos al regular los requisitos de ambos– pero disponiendo el Reglamento Nacional de Procedimiento Administrativo que solamente son recurribles los que posean efectos jurídicos directos e inmediatos (Art. 80) y –por otra parte– si solamente debe limitarse a los *actos unilaterales* o –por el contrario–

<sup>2</sup> Publicado en LL 2004-C, p. 645 (reproducido en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap:* 311:105, Ediciones Rap s.a.) con nota del autor bajo el título “El perfeccionamiento de un contrato administrativo como la resultante del procedimiento administrativo contractual y el conocimiento por el interesado del vicio que afecta su celebración, en un fallo de la Corte Suprema”.

<sup>3</sup> Ver, por todos, Canosa, Armando; *Los recursos administrativos*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1996, especialmente p. 44 y sigs.

abarca también los *actos bilaterales* (contratos) tesis que –entre nosotros– como se conoce sustentó con vehemencia el Profesor Miguel S. Marienhoff<sup>4</sup>.

Pareciera ser también, como ya ha sido advertido<sup>5</sup>, que la Corte Suprema se ha inclinado por este segundo criterio en la sentencia recaída en “Metalmecánica” del 23-12-76 y luego lo confirmaría en “OCA” del 17-02-98. Lo que también es seguro –a mi modo de ver– es que el Alto Tribunal le ha asignado el criterio de que el contrato es el resultado de un procedimiento administrativo contractual.

## 2. DISPOSICIONES APLICABLES EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL

El Decreto Delegado N° 1.023/01 dispuso la modificación del último párrafo del Artículo 7°, inciso f) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Decreto Ley N° 19.549) relativo al elemento *finalidad* del acto administrativo, calificado –como se sabe– como esencial, el cual ahora dispone: “*Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en el sector público nacional se registrarán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación directa de las normas del presente título, en cuanto fuere pertinente.*” Recuérdese que el Título aplicable es el III que comprende los Artículos 7° al 22 inclusive de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

La disposición originalmente establecía: “Los *contratos* que celebre *el Estado*, los permisos y las concesiones administrativas se registrarán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación *analógica* de las normas del presente Título, *si ello fuera procedente.*”

Repárese en la circunstancia de que mientras la nueva redacción establecida en virtud de la modificación introducida al texto de la LPA por el Decreto delegado N° 1.023/01 rige para todas las jurisdicciones y entidades comprendidas en el Sector Público Nacional, el ámbito subjetivo al que se aplica el citado Decreto delegado se encuentra limitado sólo al Sector Público Nacional definido en el Artículo 8°, inciso a) de la Ley N° 24.156.

Ahora bien, surge obligadamente el interrogante de si dicha aplicación directa de las disposiciones de los Artículos 7° a 22, es extensiva a las del Título IV que abarca los Artículos 23 al 32.

La jurisprudencia había respondido afirmativamente tal interrogante con sustento en lo que disponía el entonces Artículo 1° del –actualmente derogado– Decreto N° 9.101/72, régimen sustituido por el Decreto N° 722/96, cuyo Artículo 2° (texto según Decreto N° 1.155/97) establece: “*Sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y en el Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos aproba-*

<sup>4</sup> *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2, numeral 394, Segunda Edición actualizada, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1975, p. 260.

<sup>5</sup> Diez, Horacio P., “La impugnación de los actos administrativos contractuales” en AA VV *Derecho Procesal Administrativo*, en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez – Juan Carlos Cassagne – Director, Tomo 2, Buenos Aires, Hamurabi, 2004, p. 1264 y sigs.

*do por el Decreto N° 1.759/72 (t.o. por Decreto N° 1.883 del 17 de septiembre de 1991), continuarán en vigencia los procedimientos administrativos especiales que regulen las siguientes materias: c) Régimen de contrataciones del sector público nacional.”*

De allí podemos extraer como primeras conclusiones –si bien parciales– que, las disposiciones de los Artículos 7° a 22 del Decreto Ley N° 19.549 son aplicables a los procedimientos contractuales *en forma directa* y *en cuanto fuere pertinente*, en tanto que las de los Artículos 23 a 32 del citado Decreto Ley y del Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos son aplicables *en forma supletoria*.

Esto último implica que en tanto las primeras disposiciones deben ser consideradas integradas a los respectivos ordenamientos especiales en cuanto fuere pertinente y por lo tanto no pueden ser obviadas o sustituidas por otras por parte de los órganos y entidades contratantes, las segundas en cambio –relativas específicamente al régimen de impugnación judicial de los actos contractuales– son aplicables en forma supletoria, es decir, ante la falta de previsión expresa en los respectivos ordenamientos especiales. No se omite que dichos ordenamientos están compuestos también por los respectivos Pliegos de Bases y Condiciones –sobre cuyo carácter normativo se ha expedido la doctrina y la jurisprudencia– de lo cual se deriva que *éstos podrían regular el aspecto* aún de manera diversa, tanto en lo relativo a la etapa de formación como en lo vinculado a la etapa de ejecución, aunque siempre guiados por el respeto a la garantía de la tutela judicial efectiva y del debido proceso sustantivo y adjetivo.

No es ocioso señalar que *Pertinente* significa, adj. Pertenciente a una cosa. 2. Dícese de lo que viene a propósito. *En la lógica hay términos PERTINENTES e impertinentes*. 3. Der. Conducente o concerniente al pleito. (ver Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Primera Edición).

### 3. EL ESTADO DE LA JURISPRUDENCIA

La modificación normativa llevada a cabo por el Decreto N° 1.023/01 receipta el criterio expuesto en la jurisprudencia previa, tanto de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, como de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Un rápido repaso de los repertorios jurisprudenciales nos indica que resultan de cita obligada las siguientes decisiones judiciales:

- Fallo plenario de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa “Petracca e Hijos SACIFI c/ Estado Nacional (Ente Autárquico Mundial 78) s/ cobro de pesos” del 24-04-1986 cuya doctrina legal ha sido de dos órdenes:

*“La impugnación judicial de los actos administrativos prevista en los incisos a) y b) del Artículo 23 de la Ley N° 19.549 dictados durante la ejecución de un contrato de la Administración, está sujeta al plazo instituido por el Artículo 25.*

*No es admisible la acción de cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del Artículo 25 de la Ley N° 19.549, la legitimidad del acto*

*administrativo, que ha desestimado la misma pretensión o cuyo contenido excluye el pago de lo reclamado.”*

• Los casos fallados por la Corte Suprema de Justicia en las causas:

a. “*Mevopal c/ Banco Hipotecario Nacional*” (Fallos: 307:2216) del 26-11-1985.

Dicha decisión fijó el criterio de que los actos unilaterales aún aislados dictados durante la ejecución de un contrato administrativo no quedaban alcanzados por el plazo de caducidad establecido en el Artículo 25 del Decreto Ley N° 19.549, aunque no puede obviarse que de todas las decisiones involucradas sólo una de las decisiones cuestionadas configuraba un acto administrativo en sentido estricto y había sido impugnada en término.

b. “*OKS c/ Yacimientos Mineros Agua de Dionisio (YMAD)*” (ED 122, p. 694) del 21-10-1986.

Podría decirse que confirma el criterio expuesto en el precedente decisorio y, aún más, lo expande.

c. “*Serra, Horacio c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*” (Fallos: 316:2454) del 26-10-1993.

Se nutre en la denominada teoría de los actos coligados propuesta entre nosotros por el Profesor Rodolfo C. Barra<sup>6</sup> y que establece la aplicación del plazo de caducidad solamente a aquellas decisiones que innovan o modifican la relación jurídica subyacente y no respecto de las dictadas como consecuencia de la existencia misma de dicha relación jurídica. Recordemos que en el caso se trataba de un reclamo de pago de honorarios y en la inteligencia de la jurisprudencia citada, la decisión que negaba su pago quedaba inscripta entre aquellas no sujetas al plazo de caducidad para concretar la impugnación judicial.

d. “*Gypobras S. A.*” (Fallos: 318:441) del 05-04-1995.<sup>7</sup>

Con remisión expresa al ya citado caso “Serra”, la Corte Suprema se pronuncia acerca de la constitucionalidad del plazo de caducidad establecido en el Artículo 25 del Decreto Ley N° 19.549, pero declara aplicables a los actos administrativos dictados durante la ejecución del contrato administrativo el sistema de impugnación del citado decreto ley en virtud de lo que disponía en aquel entonces el Artículo 1°, inciso 6° del Decreto N° 9.101/72, reglamento que –como se citara más arriba– ha sido derogado y sustituido por el Decreto N° 722/96.

Es decir que la decisión recaída en “Gypobras”, emitida en un contexto normativo diferente, no necesariamente resulta incompatible con el criterio expuesto por el propio Tribunal en la causa “Serra” y bien podría interpretarse que la Corte Suprema

<sup>6</sup> *Los actos administrativos contractuales (Teoría del acto coligado)*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1989.

<sup>7</sup> Sentencia publicada en *La Ley* 1995-E-473, con nota del Profesor Guido S. Tawil bajo el título “El Artículo 25 de la Ley N° 19.549 en la reciente jurisprudencia de nuestra Corte Suprema”.

tiene actualmente a su alcance ambas decisiones, de manera de conformar un criterio interpretativo que –a mi modo de ver– podría exponerse de la siguiente manera: “El plazo de caducidad del Artículo 25 del Decreto Ley N° 19.549 es constitucional y se aplica a los actos administrativos dictados durante el desarrollo del contrato, pero no respecto de cualquier decisión sino de aquellas que revistan naturaleza de actos administrativos propiamente dichos y que en la inteligencia brindada por el Tribunal en la causa ‘Serra’ alteren o modifiquen la relación jurídica subyacente.”

Ello no invalida por cierto la facultad del administrado afectado por la decisión de impugnarla en forma autónoma, aunque no tenga el alcance señalado en la doctrina que surge de “Serra”. No puede omitirse –se insiste– que al dictar su pronunciamiento en la causa “Gypobras”, el Tribunal expresamente se remite a su decisión recaída en “Serra” y de nuevo téngase en cuenta lo dicho respecto a la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en el Título IV del Decreto Ley N° 19.549 y la posibilidad de que los ordenamientos específicos modifiquen la solución fijada por las referidas disposiciones.

*e. “Alcántara Díaz Colodrero” (Fallos: 319:1477) del 20-08-1996.*

Se trataba en el caso de la subasta de un inmueble con hipoteca a favor del Banco de la Nación Argentina, ejecutado en un procedimiento especial previsto en su Carta Orgánica. El actor ofertó en la subasta el precio más alto y aún restaba integrar el saldo de precio cuando el deudor logró con éxito la impugnación del remate ordenado. Por ello, la entidad bancaria decidió no aprobar la subasta y restituir al demandante el monto total hasta entonces abonado.

Contra dicha decisión del Banco de la Nación Argentina, dedujo el actor recurso de revocatoria y alzada ante el entonces Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación y ambos fueron rechazados. Luego la actora, sin impugnar judicialmente dichas decisiones, promovió una demanda de daños y perjuicios que fue desestimada tanto en primera como en segunda instancia con el argumento de que había operado la caducidad de la acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 25 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

La Corte Suprema, a su turno, resuelve que los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo establecido por el citado Artículo 25, devienen firmes e irrevisables, razón por la cual no es admisible en tal caso, la acción por cobro de pesos o el reclamo de los daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la Administración.

Como se aprecia, emplea aquí el restrictivo criterio que el plenario “Petracca” estableció como doctrina legal para los actos administrativos contractuales, según el cual la impugnación en término es imprescindible para demandar los daños y perjuicios, aunque sin dejar de señalar que en el supuesto de “Alcántara” no estamos en presencia de un contrato y que, aún cuando ese fuere el caso, podría inscribirse en uno de aquellos supuestos en los cuales desde la óptica de la doctrina sentada en “Serra” se exige su impugnación oportuna.

Deviene así necesario, como se dijo, establecer previamente cuándo nos encontramos ante una decisión que revista naturaleza de acto administrativo propiamente dicho, pues de lo contrario la doctrina no debería tener cabida.

f. “*El Rincón de los Artistas S.R.L.*” (Fallos: 326:3700) del 30-09-2003 ya anteriormente citado.

La Sala I de la Cámara Federal de San Martín –confirmando la sentencia de Primera Instancia– había declarado la nulidad del acto administrativo del Interventor del Hospital Nacional Gervasio Posadas que dispuso la convocatoria a la licitación pública para el otorgamiento de una concesión de una cafetería y bar en dicho hospital y de todos los actos que fueron su consecuencia, en virtud de la incompetencia del funcionario que aprobó la convocatoria para disponer la constitución de un gravamen real sobre el bien inmueble, que en el caso se trataba de un derecho real de anticresis.

La sentencia de la Corte Suprema, resolvió –por un lado– que la inclusión en el pliego de condiciones generales de una disposición que no respetó las normas vigentes en materia de administración y disposición de bienes del Estado invalidaba el acto del llamado a licitación pública y de la posterior adjudicación<sup>8</sup> y al mismo tiempo señaló que la renuncia expresada por el contratista a una cláusula inserta en dicho pliego (la garantía de anticresis) carecía de absoluta relevancia dado el carácter de reglamentos que aquellos revisten “[...] razón por la cual el particular que participa en la licitación carece de la facultad de sustraerse a la aplicación de alguna de sus disposiciones [...]”<sup>9</sup>

#### **4. IMPUGNACIÓN EN LA ETAPA DE FORMACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO**

En esta etapa y en lo que respecta al ámbito nacional, el oferente excluido del procedimiento de selección debe obrar con extremada cautela, pues el Artículo 11, incisos c) y d) del Decreto delegado N° 1.023/01 exige el dictado de actos administrativos tanto para “la declaración de que el llamado hubiere resultado fracasado o desierto”, cuanto el que dispone la “preselección de oferentes en la licitación con etapa múltiple” y en consecuencia le resultaría aplicable la doctrina que surge del fallo “Alcántara”, y en tal caso, ante la ausencia de impugnación previa o simultánea del acto que lo tuvo excluido de la selección posterior, no podrían demandarse las consecuencias patrimoniales (daño) de dicha decisión, aunque luego se impugnara el acto de adjudicación.

De allí que en esta etapa un aspecto de suma trascendencia es el de la generalizada e ilegal conducta de las administraciones contratantes de obligar al oferente desplazado a establecer como recaudo de admisibilidad la garantía de impugnación, ex-

<sup>8</sup> Considerandos 15 y 16 del voto de la mayoría.

<sup>9</sup> Considerando 18 del voto de la mayoría.

tendiendo así la solución que oportunamente se previera en el Decreto N° 1.105/89, reglamentario de los procedimientos de selección llevados a cabo en el marco de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado.

Exigir, sin sustento legal, el afianzamiento en todo supuesto de impugnación por parte de quienes se consideren afectados por la medida dictada en un procedimiento de selección, constituye una imposición que con ilegalidad manifiesta que propende a la ausencia de control de la actividad administrativa y viola la garantía de la tutela judicial y administrativa efectiva.

Distinto podría ser el caso, si la exigencia de tal afianzamiento se dispusiera para aquellos casos en los cuales la impugnación fuere declarada manifiestamente temeraria o maliciosa, en cuyo supuesto la pérdida de la garantía podría admitirse como sanción a tales conductas en virtud de la aplicación supletoria al procedimiento administrativo nacional de las disposiciones del Código Procesal y de las atribuciones correctivas de la autoridad competente.

## 5. PRIMERAS CONCLUSIONES

De lo hasta aquí dicho, podrían de manera sintética extraerse algunas conclusiones:

a. No existe incompatibilidad entre lo resuelto por la Corte Suprema en el caso “Serra” y lo decidido en “Gypobras”, ya que este último no sólo no lo deja sin efecto, sino que –antes bien– expresamente lo invoca entre los antecedentes tenidos en cuenta para resolver.

b. Existe un grave riesgo de expandir injustificadamente el concepto de *acto administrativo*, como cita el Profesor Héctor Mairal, ya que si bien la teoría del acto administrativo otorga *juridicidad* a la actuación administrativa como enseñaba el profesor Julio R. Comadira en cuyo homenaje se desarrollan estas Jornadas, debemos establecer cuáles decisiones son verdaderos actos administrativos sometidos al régimen de impugnación y cuáles están al margen de ese concepto.

En ese sentido no integrarían el concepto aquellas decisiones que encuadraran en el Artículo 80 del Reglamento Nacional de Procedimientos Administrativos (verbigracia; medidas preparatorias, dictámenes) puesto que en ese caso se trata de medidas que no son pasibles de ser recurridas y tampoco los denominados por el Profesor Mairal “meros pronunciamientos administrativos”<sup>10</sup> como podría serlo la negativa al pago de una obligación establecida contractualmente o que tenga origen en la aplicación del contrato y que encuadrarían en las previsiones del caso “Serra”.

<sup>10</sup> “Los meros pronunciamientos administrativos” en AA VV *Derecho Administrativo*, Obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel Santiago Marienhoff – Juan Carlos Cassagne – Director, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1998, pp. 651/662.



## 6. LO ATINENTE A LA IMPOSIBILIDAD DE RECLAMACIÓN AUTÓNOMA DEL DAÑO

Esta imposibilidad es la que en verdad resulta más grave y carece de fuente legal, pues –como se ha dicho– la falta de impugnación en tiempo y forma oportunas vendría a convertir la conducta ilegal en legal como también ha señalado el citado Mairal.<sup>11</sup>

Es que el criterio que asocia la falta de impugnación del acto a la imposibilidad de reclamación económica, importa un retroceso en la consideración del proceso contencioso administrativo, por cuanto parte del abandonado criterio del proceso contencioso como “un proceso al acto” en elocuente crítica del Profesor Juan Carlos Cassagne<sup>12</sup>, abandonado incluso en su régimen de origen.

La imposibilidad de impugnar la decisión no puede impedir la reparación ulterior tan pronto como se advierta que puede haber daño si la afección susceptible de apreciación pecuniaria puede no solamente darse con relación a los derechos, sino a una “*facultad*” en generosa expresión empleada por el Artículo 1068 del Código Civil y que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha entendido como toda lesión a una situación jurídicamente protegida.<sup>13</sup>

Ergo, el breve plazo de impugnación, no ya de la acción judicial, sino del recurso administrativo, pulveriza garantías establecidas en normas constitucionales, supra-nacionales y del derecho de fondo.

Teniendo siempre muy presente lo establecido en el Artículo 19 de la Constitución Nacional, la única manera de salvar la constitucionalidad de semejante construcción interpretativa en materia de impugnación de actos contractuales, sería que la acción de contenido patrimonial quedase a salvo, no obstante la firmeza del acto administrativo, considerando –cuando menos– inaplicable a los contratos que celebre la Administración pública la doctrina del caso “Alcántara Díaz Colodrero”, o bien interpretando de un modo integrado los precedentes judiciales arriba citados.

Claro que frente al entuerto construido lo más aconsejable y prudente –aunque ciertamente implica no sólo un dispendio innecesario y de excesiva onerosidad– es impugnar administrativa y judicialmente toda decisión que emane del Estado contratante, aunque habrá que concluir que este diseño no tuvo en cuenta que la relación que se establece a partir del contrato es sumamente dinámica –de un lado o del otro de la relación contractual– y esa realidad contractual es siempre mucho más prolífica que la imaginación más aguda, por lo que habrá que concluir en que este diseño no

<sup>11</sup> “Los plazos de caducidad en el Derecho administrativo argentino”, en AA VV *Derecho Procesal Administrativo*, en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez – Juan Carlos Cassagne – Director, T. 1, Buenos Aires, Hamurabi, 2004, p. 880 y sigs.

<sup>12</sup> *El Contrato Administrativo*, Segunda edición (con la colaboración de Estela B. Sacristán), Buenos Aires, Lexis Nexis - Abeledo Perrot, 2005, p. 337.

<sup>13</sup> CS; “Columbia S.A. de Ahorro y Préstamo Para la Vivienda”, del 12-11-1996 (*Fallos*: 319:2568).

atiende a ese desenvolvimiento tan dinámico al que está sujeto un contrato celebrado por la Administración pública.

La perversidad del razonamiento se pone en evidencia tan pronto como se advierte que la conjugación de las dos restricciones, estas son –por un lado– la necesidad de impugnación en breves plazos, que deriva en la imposibilidad de demandar autónomamente el contenido económico, y –por el otro lado– una caracterización exagerada del concepto de *acto administrativo* sometido a esas reglas, dan como único resultado un cada vez menor control sobre la actuación de los órganos estatales y lo que es peor que no se haga cargo de las consecuencias patrimoniales de sus decisiones aún erradas.

En ese contexto, la ecuación es muy simple y da como resultado que a menor control, mayor impunidad. De seguirse esta tendencia, sólo nos restaría que aparezca algún *presunto iluminado* que quisiera retornar a la venia legislativa para demandar al Estado.