

7º) Que, a la luz de estas consideraciones, corresponde remitir las actuaciones a la Cámara Federal de Bahía Blanca que intervino en la contienda para que resuelva el recurso de revisión planteado.

Por ello, y habiendo dictaminado el señor Procurador General, se declara que corresponde entender en el recurso de revisión deducido por Vicente Basilio Ríos y su defensora oficial, a la Cámara Federal de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, por lo que se le remitirán estas actuaciones.

JOSÉ SEVERO CABALLERO — AUGUSTO CÉSAR
BELLUSCIO — CARLOS S. FAYT — JORGE
ANTONIO BACQUÉ

LA BUENOS AIRES COMPAÑÍA DE SEGUROS S. A. v. PETROQUÍMICA BAHÍA
BLANCA S. A.

ACCION DE AMPARO: Actos u omisiones de autoridades públicas. Principios generales.

Corresponde hacer lugar a la acción de amparo deducida contra una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria y condenarla a que otorgue vista a la actora de la oferta presentada por quien resultó contratante en la licitación convocada por aquélla.

DICTAMEN DEL PROCURADOR GENERAL

Suprema Corte:

— I —

La Buenos Aires Compañía Argentina de Seguros S. A. inició demandada de amparo contra Petroquímica Bahía Blanca S. A. I. y C. con objeto de que se ordene otorgar vista de las actuaciones producidas por la demandada, en la licitación convocada para contratar diversos seguros; haciendo constar que había presentado oportunamente una cotización y, sin mediar comunicación oficial al efecto, tomó conocimiento de que el contrato habría sido adjudicado a otra aseguradora. Agrega que para hacer valer los derechos que le pudieran corresponder y evaluar la legitimidad de la decisión solicitó a Petroquímica Bahía Blanca el acceso a las actuaciones, siendo rechazada la petición en

razón de la confidencial del trámite y lo dispuesto en el art. 59 del Código de Comercio.

La accionada, al evacuar su informe, ratifica tal actitud. Sostiene que sus actuaciones internas no constituyen expedientes administrativos sino que tienen el carácter de papeles privados, tutelados en su inviolabilidad por el art. 18 de la Constitución Nacional y que en el caso de autos está comprometida la libre actividad y desarrollo de un comerciante. Sustenta estas afirmaciones en lo que considera naturaleza jurídica privada de la empresa, gestadora de actos jurídicos privados, dirigida por personal que no reviste el carácter de funcionario público y constituida por fondos, aún los aportados por el socio estatal, que tampoco son públicos. En suma, su oposición a dar a conocer la documentación requerida se basa en el carácter de Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria que reviste la empresa, cuyo capital pertenece al Estado en un 51 % y el restante 49 % se halla en manos de accionistas privados, regida por la Ley 19.550 y sus normas estatutarias.

— II —

La acción fue rechazada en primera instancia y el fallo confirmado por la Sala 4ª de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por mayoría. Contra este último pronunciamiento planteó la actora recurso extraordinario, que le fue denegado, lo que ha dado origen a la presente queja.

Desde un punto de vista formal, entiendo que el recurso resulta procedente, toda vez que, si bien no luce la prolijidad que sería deseable en el desarrollo de los hechos que han dado motivo a la causa y su vinculación con los agravios planteados, permite mínimamente intelec- gir la cuestión federal que trae la recurrente. Sentado ello, cabe agregar que se ha reclamado en autos la aplicación de normas de procedimiento administrativo, de naturaleza federal, resultando el fallo adverso al derecho que en ellas fundó la apelante.

Desde otro ángulo, advierto que la sentencia recurrida puede ser asimilada a definitiva, toda vez que el agravio que exhibe la actora en esta instancia excepcional resulta de imposible reparación en juicio posterior, al haber denegado el a quo la aplicación de normas de derecho público a los actos de la demandada, por considerarla persona jurídica sujeta al derecho privado.

— III —

En cuanto al fondo de la cuestión, estimo conveniente recordar que la empresa demandada ha sido constituida como una sociedad anónima, en la que entes estatales tienen la mayoría accionaria y decisoria, creada bajo el régimen jurídico previsto en ley de sociedades 19.550, Sección VI. Con esta sola mención, podría concluirse que el sistema normativo que le resulta aplicable es de naturaleza privada, lo que provocaría a la postre el rechazo de la acción. No obstante, la regulación jurídica aplicable a este tipo de empresas ha ido nutriéndose en el tiempo con otras normas que reflejan un panorama complejo, que es menester discernir porque pone en crisis la prístina afirmación.

Así, la ley 19.549, que establece las normas básicas a que deben sujetarse los procedimientos administrativos, fija su ámbito de aplicación en la Administración Pública Nacional, aclarando que se trata tanto de la centralizada como de la *descentralizada*, excluyendo los organismos militares y de defensa y seguridad (art. 1º).

El concepto de descentralización, propio de las técnicas de organización administrativa, es amplio e involucra básicamente a todos los entes menores dotados de personalidad jurídica propia y distinta de los centros polares de esa organización (Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal —en los casos en que resulta autónoma—). De allí que, en una primera aproximación no cabe excluir a empresas como las que aquí se trata de la pertenencia a la administración descentralizada o indirecta del estado federal.

Esta concepción amplia que asignamos a la ley 19.549 aparece robustecida por la reforma introducida por la ley 21.686, la que sustituyó, entre otros, el art. 32 de la primera, excluyendo el requisito del reclamo administrativo previo para las demandas dirigidas a diversos entes, siendo uno de los citados en el inciso f) la “sociedad anónima con participación estatal mayoritaria”. Recordemos que en la redacción original, el inc. f) del art. 32 hacía referencia tan solo al “ente descentralizado” y el Mensaje que justifica las innovaciones, del que fue precedida la ley 21.686, manifiesta que tal expresión no ha resultado muy clara, por lo que el legislador se vio necesitado de precisar diversos tipos de entes que conforman el concepto de descentralización administrativa. En consecuencia, vale aceptar que al referirse el art. 1º de la ley 19.549 a la administración descentralizada no descarta la inclusión en

este concepto de empresas de propiedad estatal, cuyas normas de creación disponen la aplicación preferente del derecho privado.

Con esta base, se puede encontrar el camino que lleva a interpretar adecuadamente otras normas reglamentarias. En efecto, el art. 2º de la ley 19.549 atribuyó al Poder Ejecutivo la facultad de determinar cuáles son los procedimientos especiales que continuarán operando con posterioridad a su entrada en vigencia. Asimismo, lo autorizó a sustituir las normas legales y reglamentarias, de índole estrictamente procesal, de los regímenes especiales que subsistan, con el objeto de producir una paulatina recentralización de procedimientos en base al establecido en la ley, en tanto no resulten afectadas las normas de fondo que apliquen los regímenes especiales. Aclaró, dicho artículo, también, que la ley 19.549 será de aplicación supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan (ver inc. a).

Hasta aquí, por tanto, se observa una ley que introduce normas procedimentales en la Administración, que se declara aplicable en el amplio campo de la descentralización y que faculta al órgano ejecutivo para reformular y adecuar procedimientos hasta entonces vigentes, incluso con la potestad de modificar normas rituales de rango legislativo. En ejercicio de esta suerte de habilitación parlamentaria se dictó el Decreto 9101/72 que fijó los procedimientos especiales con ultraactividad a la vigencia de la ley 19.549, en el que se destaca el art. 2º según el cual los procedimientos en diversos entes, entre ellos las sociedades anónimas con participación mayoritaria estatal, "se regirán por sus respectivos regímenes y lo que fuere pertinente del título VIII del reglamento aprobado por Decreto 1759/72. Las demás normas de dicho reglamento y las de la ley 19.549 se aplicarán supletoriamente".

Vale decir que con el decreto 9101/72, queda perfilado un régimen jurídico mixto al que debe someterse la empresa demandada. Por una parte, el conjunto de normas privadas que el Estado eligió instrumentalmente para su gobierno al incluir el tipo societario en la ley 19.550. Además, las reglas relativas a los recursos administrativos contemplados en el Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, adecuadas a las peculiaridades de la organización empresarial. Y, supletoriamente, las restantes normas de dicha reglamentación y de la ley citada.

De este conjunto de disposiciones se desprende a mi juicio, un sistema complejo presidido por disposiciones del derecho privado en lo

que hace al objeto específico de actuación, atribuido a la empresa por su estatuto, y en lo relativo a su organización de gobierno (Presidencia, Directorio, Sindicatura, etc.), pero influido por normas de derecho público, en especial procedimentales, derivadas de la estatalidad del ente y de su carácter instrumental y vicarial, en todo aquello que no interfiera con el destino industrial o comercial de su actividad.

Mediante esta fórmula interpretativa procuro llegar a una aplicación armónica y conciliada de las distintas normas en juego, que permita la vigencia simultánea de todas ellas, y que parte de no admitir la imprevisión ni la contradicción en el legislador.

Con base en estos principios generales, pasaré a examinar la cuestión de autos. Aquí se trata de una contratación originada por la empresa pública que, bajo la forma de una licitación —según la actora—, o de un mero concurso de precios —a estar a los dichos de la demandada—, se propuso asegurar diversos riesgos. El objeto del amparo se centra en el derecho a obtener la vista de tales actuaciones por parte de uno de los cotizantes.

A mi modo de ver, corresponde acceder a tal pretensión. Ello así, por cuanto la aplicación de las normas de procedimiento, propias de la administración pública, no interfieren en el caso con los actos de la demandada, ni ésta siquiera ha delegado que el anoticiamiento de los trámites internos por la amparista pueda traer grave daño a sus intereses negociales. De allí, que resulten aplicables en la especie los principios del debido proceso adjetivo (art. 1º, inciso f, de la ley 19.549), en especial el derecho a ser oído (ídem, ap. 1º), que reglamentan el principio de mayor rango contenido en el art. 18 de la Constitución Nacional, y que se concretan en disposiciones tales como los arts. 38 y 76 de la Reglamentación aprobada por Decreto 1759/72 (reformado por Decreto 3700/77), que prescriben el acceso de la parte a las actuaciones que no hayan sido declaradas reservadas o secretas; circunstancia ésta, por lo demás, no alegada por Petroquímica Bahía Blanca.

A lo manifestado, cabe añadir que el carácter estatal de la empresa, aún parcial, tiene como correlato la atracción de los principios propios de la actuación pública, derivados del sistema republicano de gobierno, basado en la responsabilidad de la autoridad pública, una de cuyas consecuencias es la publicidad de sus actos para aguzar el control de la comunidad y, en especial, de los posibles interesados directos,

quienes podrán efectuar las impugnaciones que el ordenamiento permita.

En conclusión, la negativa a otorgar vista de las actuaciones —reconocida por la demandada— a mi juicio constituye un acto ilegítimo, que vulnera derechos de raigambre constitucional. En la especie, dada la naturaleza de la empresa y su modo de actuación (recordar que la mayoría de los directores es designada por el Estado y que, de entre ellos, se elige el presidente), debe entenderse que el acto emana de una autoridad pública en los términos del art. 1º de la ley 16.986, razones por las cuales estimo reunidos los requisitos que viabilizan el amparo.

— IV —

Por lo expuesto, opino que corresponde acoger el recurso extraordinario y dictar sentencia haciendo lugar a la acción, en razón de lo dilatado de este trámite y la inconveniencia de remitir los autos para un nuevo pronunciamiento. Buenos Aires, 10 de septiembre de 1987.
Juan Octavio Gauna.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 12 de mayo de 1988.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa La Buenos Aires Compañía de Seguros S. A. c/ Petroquímica Bahía Blanca S. A.", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que esta Corte hace propios los términos del dictamen del señor Procurador General, a los que remite.

Por ello, conforme a lo dictaminado por el señor Procurador General, se hace lugar a la queja y se deja sin efecto, con costas, la sentencia de fs. 123/126 de los autos principales. Devuélvase el depósito de fs. 1 de la queja. En cuanto al fondo del asunto (art. 16, de la ley 48), se hace lugar a la acción de amparo deducida por La Buenos Aires Compañía

de Seguros S. A. contra Petroquímica Bahía Blanca S. A. a quien se condena a que en el término de diez días de serle notificada la presente, otorgue vista a la actora de la oferta presentada por quien resultó contratante en el negocio referido en esta causa, y de las demás actuaciones consideradas para elegirlo.

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

NAYA PUBLICIDAD S. R. L. v. ALBERTO DANIEL NICENBOIM.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestiones no federales. Interpretación de normas locales de procedimientos. Casos varios.

Es admisible el recurso extraordinario contra la decisión que impuso a un litigante y a sus letrados una multa con apoyo en los arts. 45 y 551 del Código Procesal, si median particulares circunstancias que tornan excesiva la sanción establecida.

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestiones no federales. Sentencias arbitrarias. procedencia del recurso. Falta de fundamentación suficiente.

Corresponde dejar sin efecto la decisión que impuso a un litigante y a sus letrados una multa con apoyo en los arts. 45 y 551 del Código Procesal, si carece de fundamentos suficientes y constituye un serio riesgo para la garantía de la defensa en juicio, en tanto implica prácticamente el reproche por haber apelado la sentencia de primera instancia.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 12 de mayo de 1988.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por los Dres. Israel E. Nicenboim y Ana María Mónica Alonso en la causa Naya Publicidad S. R. L. c/ Nicenboim, Alberto Daniel", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la Sala D de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial (fs. 41), tras calificar de dilatorios y de faltos de seriedad a