



Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

30002/2015

ARCOS DEL GOURMET SA Y OTRO c/ EN-AABE s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

En Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, a los días del mes de septiembre de dos mil veintitrés, reunidos en Acuerdo los Señores Jueces de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para resolver el recurso interpuesto en el expediente: "ARCOS DEL GOURMET S.A Y OTRO C/ EN-AABE S/ PROCESO DE CONOCIMIENTO", el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani, dijo:

I.-Que por sentencia del 24/8/22, la Sra. Juez de la anterior instancia rechazó, con costas, la demanda promovida por Arcos del Gourmet S.A. tendiente a que declarase la nulidad de la Resolución N° 170/14 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), mediante la cual se puso fin a la concesión de la cual había sido adjudicataria originariamente y suscripto el Contrato de Concesión de Uso de Inmuebles N° ON 007567 con ONABE (que fuera luego reconducido por el Convenio de Reconducción del Contrato; luego unificados los dos anteriores mediante el Contrato de Concesión de Uso N° ON 007724; luego suscripta con la ADIF SE la Adenda N° 1 al Contrato de Concesión de Uso; y posteriormente suscripto con la ADIF SE el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación N° AF 000261).

II.-Que contra ese decisorio, el 25/8/2022 apeló la parte actora y expresó agravios el 26/10/22, los que fueron contestados por la demandada el 13/11/22. El 16/03/23 se llamaron autos para sentencia.-

III.-Que como surge de la causa, por expediente nro. 876 /00 se realizó el llamado a Licitación Pública nro. 6/4/02 para la concesión de uso y explotación de una serie de inmuebles ubicados en el predio sito en la Avda. Juan B. Justo, entre Santa Fe y Paraguay, estación Palermo de la ex Línea San Martín.-



IV.-Que la citada resolución puso fin a la concesión basándose en que el Decreto nro. 1723/12 desafectó del uso ferroviario distintos predios ubicados en las Playas Estaciones Ferroviarias Palermo Liniers y Caballito a fin de destinarlos al desarrollo de proyectos integrales de urbanización.-

Asimismo, se mencionó que a ese fin el Decreto nro. 1416/16 instruyó a la AABE a transferir esos inmuebles a una sociedad anónima constituida al efecto.-

V.-Que luego de realizar un exhaustivo análisis de los antecedentes que desembocaron en el dictado de la resolución cuya declaración de nulidad se pretende (a cuyos términos cabe remitirse en un todo), la Sra. Juez se refirió al contrato de Concesión de Uso y Explotación N° AF000261 suscripto el 7/9/11, en cuanto prevé en su cláusula vigésimo primera la posibilidad de revocación: “VIGESIMA PRIMERA: Revocación. ADIF podrá revocar el CONTRATO en cualquier momento, previa decisión debidamente fundada en razones de oportunidad, mérito y conveniencia, a su exclusivo criterio. Se deja expresa constancia que conforme lo establecido por la Ley N° 26.352 los bienes transferidos a ADIF deben explotarse con sujeción primaria al reordenamiento de la actividad ferroviaria. Consecuentemente, ADIF podrá revocar el CONTRATO en cualquier momento en cumplimiento de tales fines. La simple notificación al CONCESIONARIO de la decisión de revocar el CONTRATO bastará para que el mismo se considere extinguido de pleno derecho. Producida la notificación, el CONCESIONARIO deberá desocupar los inmuebles en el término de TREINTA (30) días, en las condiciones estipuladas en la Cláusula Vigésima del presente. El CONCESIONARIO sólo tendrá derecho a reclamar una indemnización que resulte equivalente a las inversiones que efectivamente se hubieran realizado en cumplimiento del contrato de concesión y que, a la fecha de la revocación, se acrediten mediante la presentación del estudio técnico pertinente, que no hubieran sido amortizadas. La presentación técnica que el CONCESIONARIO efectúe, correspondiente a la inversión y amortización que éste #27116140#338861777#20220824101802250 considere, será analizada y aprobada por ADIF para acceder al reconocimiento reclamado. Por lo tanto, el CONCESIONARIO no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna en concepto de lucro cesante o por cualquier otro concepto que no sea el previsto en el párrafo anterior, como consecuencia de la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

revocación. El CONCESIONARIO tendrá derecho a la devolución de las garantías constituidas la suma depositada, sobre la que ADIF no reconocerá interés alguno”.-

VI.-Que entendió la Sra. Juez que el rasgo característico del contrato administrativo radica en la presencia de prerrogativas públicas, las que pueden provenir del ordenamiento general, en cuyo caso resultan verdaderas potestades. Asimismo, expresó: “Se trata de una potestad jurídica que tiene el Estado para cumplir con el fin público que se pretende satisfacer a través de la celebración del contrato administrativo de que se trate”.-

VII.-Que el interés público al que hace referencia la Sra. Juez, por su sola enunciación no significa que el Estado en cualquier momento y por su sola invocación pueda modificar -sin justificarlo debidamente- situaciones jurídicas consolidadas.-

VIII.-Que no escapa al suscripto la importancia que la concesión otorgada en el caso *sub examine* ha tenido en la transformación de la zona denominada “Puente Pacifico de la Ciudad de Buenos Aires”. En efecto, durante mucho tiempo la terminal del ferrocarril al Pacifico traía a ese lugar vino no fraccionado, cuyo fraccionamiento se realizaba en las bodegas establecido alrededor de la Avda. Juan B. Justo y de la terminal ferroviaria.-

Por una ley posterior se prohibió que los vinos viniesen a granel a la Ciudad de Buenos Aires y se dispuso que el embotellamiento debía realizarse en las provincias vitivinícolas; lo que dejó a las bodegas de Puente Pacifico sin función alguna. Toda la zona decayó desde el punto de vista urbanístico, con locales abandonados y la correspondiente suciedad y edificios ocupados, ya sea al frente de la Avda. Juan B. Justo, como así también sobre la calle Godoy Cruz donde se encontraba intrusado el edificio de bodegas Gioll.-

IX.-Que la realidad actual es totalmente diferente. En efecto, la zona se ha convertido en un lugar de gran calidad habitacional, las bodegas Gioll se han transformado en el Centro Cultural de Ciencia, se abrieron avenidas que integran al barrio de Palermo y específicamente la zona ocupada por los Arcos del Gourmet se transformó en un lugar de compras y de paseo.-



X.-Que el desarrollo efectuado por la Sra. Juez respecto de las modificaciones experimentadas por el lugar y los diferentes fines que se le fueron otorgando, todos bajo el rotulo de “interés público”, determina que se deba analizar específicamente la resolución que dio de baja la concesión.-

Si bien tal como lo afirma la Sra. Juez, existe una prerrogativa especial del Estado basada en el interés público, su sola invocación –como se expresara más arriba- no implica que deba ser aceptada como válida. En efecto, como lo resolvió la CSJN el 27/12/11 en la causa: “Silva Tamayo, Gustavo Eduardo c/RN- Sindicatura General de la Nación – resol 58/03 459/03 s/Empleo Público”: “...si bien no existen formas rígidas para el cumplimiento de la exigencia de motivación explícita del acto administrativo, la cual debe adecuarse, en cuanto la modalidad de su configuración a la índole particular de cada acto administrativo, no cabe la admisión de fórmulas carentes de contenido, de expresiones de manifiesta generalidad o, en su caso, circunscribirla a la mención de citas legales, que contempla una potestad genérica no justificada en los actos concretos” (Fallos 314:625)...En suma, y como ha sido señalado por el tribunal al caso ‘Schnaiderman’ antes citado...’ la circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo exige la ley 19.549. Es precisamente la legitimidad constituida por la legalidad y la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permiten a los jueces ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias (doctrina de fallos 307:639 320:2509). Lo hasta aquí expresado es suficiente para concluir que las resoluciones impugnadas exhiben vicios en la causa y en la motivación, que originan la nulidad del acto emitido con tales defectos (arts. 7º y 14 de la ley 19.549)”.-

XI.-Que como lo ponen de manifiesto Carlos M. Grecco y Guillermo A. Muñoz en “La precariedad en los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones”, Editorial de Palma, Buenos Aires 1992, no le está impedido el Poder Judicial el “...examinar *a posteriori* la legitimidad de cara al ejercicio concreto de la potestad revocatoria” (conf. página 132).-

XII.-Que sin intención de negar las facultades revocatorias del concedente, lo cierto es que en el caso *sub examine* la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

Resolución nro. 170/14 de la AABE, por la cual se revocó la concesión a la actora, carece de causa y motivación en los términos de la ley 19.549 (arts. 7 y 14). En consecuencia, corresponde: Revocar la sentencia apelada, hacer lugar a la demanda y declarar la nulidad de la Resolución N° 170/14 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Las costas de ambas instancias deben ser impuestas en el orden causado, en atención a la complejidad que reviste la cuestión en debate (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

ASI VOTO.-

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Guillermo F. Treacy, dijo:

I.- Que en cuanto a los antecedentes de la presente causa me remito a los considerandos I y II del voto que antecede.

II.- Que cabe señalar que la parte actora, a través de la acción planteada, persigue la declaración de nulidad de la Resolución N° 170/14, emitida por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), que puso fin al contrato de concesión de uso y explotación que había sido dispuesto en el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación N° AF000261.

En este marco, cabe señalar que de las constancias de la causa resulta que el 7 de septiembre de 2011 fue celebrado el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación Nro. AF000261 por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF) y la sociedad Arcos del Gourmet S.A., respecto de los inmuebles Nros. 3575571-0009 A/B/C. 0013, 0014, 0015, 0016, 0017, 0018, 0019, 4022, 4025, 4029, 4036, 4046, 4057, 4058, 4059, 4060, 4061, 4065/A, 4065/B, 4065/C-D, 4065/E, 4065-F, 4065 /G-H, 4065/I-J, 4065/K-L, 4065/ M-N, 4065/O-P, 4065/Q-R, 4065/T-U, 4065/V-W, 4065/X-Y, 4065/Z-AA, 4065/AB-AC, 4065/AD-AE, 4065 /AF-AG-AH, 4065/sin número, 4501, 4502, 4503, 4504, 4505, 4506 y 8101, ubicados en jurisdicción de la Estación Palermo, ex Línea San Martín, de la Ciudad de Buenos Aires (cláusula primera), con destino exclusivo a la ejecución y explotación del Proyecto Constructivo declarado de interés público por el Decreto Nro. 1835/07 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) y las obras descriptas en su Anexo I (cláusula séptima).

En la cláusula tercera de ese contrato se fijó el plazo de concesión hasta el 31 de diciembre de 2025, con más la prórroga prevista en la cláusula segunda del contrato Nro. ON007724 (20% del



plazo de la concesión en los términos previstos en el artículo 12, inciso b, del Decreto Nro. 1023/01 si el concedente hubiera cumplido íntegramente con sus obligaciones), la que se verificaría de acuerdo de lo previsto en la cláusula vigésimo tercera. También se estableció que el plazo de vigencia de la concesión se ampliaría en 5 años, con más una prórroga de 3 años, en caso de cumplimiento en tiempo y forma respecto de cada uno de los compromisos asumidos, de acuerdo a lo establecido en la cláusula vigésimo tercera.

Por otro lado, en las cláusulas segunda, cuarta, quinta y sexta se estableció lo relativo a los alcances de la concesión, la fijación del canon mensual, la forma de pago y la mora; y en las cláusulas octava a vigésima, lo relativo al cumplimiento de la normativa local, al proyecto de obra, la conservación, la custodia, la responsabilidad, los servicios, impuestos, tasas y contribuciones, la inspección, la intransferibilidad, los seguros, las garantías, la sublocación, la rescisión por incumplimientos contractuales, y las condiciones de restitución del inmueble.

En la cláusula vigésimo primera se dispuso:

“ADIF podrá revocar el CONTRATO en cualquier momento, previa decisión debidamente fundada en razones de oportunidad, mérito y conveniencia, a su exclusivo criterio. Se deja expresa constancia que conforme lo establecido por la Ley Nro. 26.352 los bienes transferidos a ADIF deben explotarse con sujeción primaria al reordenamiento de la actividad ferroviaria. *Consecuentemente, ADIF podrá revocar el CONTRATO en cualquier momento en cumplimiento de tales fines. La simple notificación al CONCESIONARIO de la decisión de revocar el CONTRATO bastará para que el mismo se considere extinguido de pleno derecho.* Producida la notificación, el CONCESIONARIO deberá desocupar los inmuebles en el término de TREINTA (30) días, en las condiciones estipuladas en la Cláusula Vigésima del presente. El CONCESIONARIO sólo tendrá derecho a reclamar una indemnización que resulte equivalente a las inversiones que efectivamente se hubieran realizado en cumplimiento del contrato de concesión y que, a la fecha de la revocación, se acrediten mediante la presentación del estudio técnico pertinente, que no hubieran sido amortizadas. La presentación técnica que el CONCESIONARIO efectúe, correspondiente a la inversión y amortización que éste considere, será analizada y aprobada por ADIF para acceder al reconocimiento reclamado. Por lo tanto, el CONCESIONARIO no tendrá derecho a reclamar indemnización alguna en concepto de lucro cesante o por cualquier otro concepto que no sea el previsto en





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

el párrafo anterior, como consecuencia de la revocación. El CONCESIONARIO tendrá derecho a la devolución de las garantías constituidas y la suma depositada, sobre la que ADIF no reconocerá interés alguno.” (lo destacado no pertenece al original).

Por otra parte, en la cláusula vigésimo segunda se estableció que serían de aplicación las Leyes Nros. 17.091 y 26.352, el Decreto N° 752/08 y la Resolución del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios N° 1413/08; y en las cláusulas vigésimo tercera a vigésimo quinta se previó lo relativo a la prórroga del contrato, el derecho de preferencia, la jurisdicción y los domicilios.

Con posterioridad, el 19 de diciembre de 2014, la Agencia de Administración de Bienes del Estado, en ejercicio de las facultades previstas en el Decreto N° 1382/12, dictó la Resolución N° 170 /14, por medio de la cual revocó el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación N° AF000261. En los considerandos del acto expresó que su finalidad era posibilitar la disponibilidad de los predios para la implementación de los proyectos de urbanización previstos en el Decreto N° 1723/12, por medio del cual se habían desafectado del uso ferroviario diversos predios ubicados en las Playas de las Estaciones Palermo, Liniers y Caballito a los fines de destinarse al desarrollo de proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios, cuyas rentas, utilidades y/o beneficios integrarían el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, debiéndose evaluar la posibilidad de su reinversión en el financiamiento de las obras de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento.

Además, se señaló que por el Decreto N° 1416/13 se había instruido a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a transferir el concepto de aporte de capital los inmuebles referidos a favor de la sociedad anónima que se constituiría al efecto. Finalmente, en los fundamentos del Decreto N° 110/17 se expresó que “... mediante Escritura N° 123 de fecha 30 de diciembre de 2014 la AGENCIA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES DEL ESTADO, con la intervención de la ESCRIBANÍA GENERAL DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN, procedió a transferir el dominio del inmueble como aporte de capital a favor de PLAYAS FERROVIARIAS DE BUENOS AIRES SOCIEDAD ANÓNIMA... Que por un error material en el Anexo I del Decreto N° 1723/12, se omitió consignar las Nomenclaturas correspondientes a los polígonos delimitados por la calle Honduras, Avenida Juan B. Justo, calle Gorriti y calle Darwin (fracción identificada como CIRCUNSCRIPCIÓN 17 -



SECCIÓN 35) y calle José Antonio Cabrera, esquina Avenida Juan B. Justo, esquina Coronel Niceto Vega (fracción identificada como CIRCUNSCRIPCIÓN 17 - SECCIÓN 33)...”.

III.- Que en este marco de consideraciones, esta Sala, en oportunidad de revocar la medida cautelar (“Incidente No 1 - actor: Arcos del Gourmet SA demandado: ENAABE y otro s/ inc de medida cautelar”, nro. 30002/2015, del 7 de septiembre de 2021), señaló que la Resolución N° 170/14 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), por medio de la cual se revocó el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación N° AF000261, aparecía como razonable habida cuenta de que había sido dictada en ejercicio de las facultades previstas en la cláusula vigésimo primera del propio contrato de concesión con la finalidad de articular los proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios, u otras modalidades de explotación cuyas rentas, utilidades y/o beneficios, a cargo de Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A., integran el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, tal como lo dispone el Decreto N° 1723/12. En este sentido, se ha expresado que “... el acto administrativo que dispone la rescisión [o revocación] de la concesión se presume legítimo y produce por sí solo la obligación de cumplir el mandato contenido en él (Grecco, C. M, “Autotutela Administrativa y Proceso Judicial. A propósito de la ley 17.091”, en Grecco, C.M, Muñoz, G.A, Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo, Buenos Aires, AD-HOC SRL, 1999, pág. 230), ya que para la protección del dominio, el Estado y sus entidades disponen de las facultades de la autotutela administrativa (cfr. Fallos 323:2919).

En efecto, la revocación del acto refiere a una potestad jurídica que tiene el Estado para cumplir con el fin público que se pretende satisfacer a través de la celebración del contrato administrativo de que se trate. Por eso es que en el ámbito administrativo, la extinción de los contratos se produce, entre otros medios, por “revocación”, que a su vez, puede ser por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, o por razones de legitimidad (v. Cassagne, J. C., “La contratación pública”, en Tratado general de los contratos públicos, T. I, Buenos Aires, La Ley, 2013, p. 24 y ss.). Además, la extinción de un contrato, invocándose razones de oportunidad, mérito y conveniencia, constituye una facultad expresamente prevista en el artículo 18 de la Ley N° 19.549 en tanto conforma una prerrogativa estatal propia del régimen exorbitante que caracteriza a los contratos administrativos. Al respecto, la revocación de un contrato administrativo fundada en motivos de oportunidad, mérito y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

conveniencia puede deberse a un cambio en las circunstancias de hecho tenidas en cuenta al momento de su celebración, o por razones de interés público o por una nueva valoración del interés público originario.

En cuanto aquí interesa, resulta pertinente señalar que la revocación en análisis encontró fundamento en la necesidad de transferir los inmuebles para la implementación de los proyectos urbanísticos previstos en el Decreto N° 1723/12. Dicho decreto desafectó del uso ferroviario varios inmuebles ubicados en la ex Playas ferroviarias de la Estación Palermo, Liniers y Caballito a los fines de destinarse al desarrollo de proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios, cuyas utilidades integrarán el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, estableciéndose en su artículo 3 que la Agencia de Administración de Bienes del Estado debería instrumentar la transferencia de los inmuebles a la sociedad anónima que se constituya.

En ese sentido, la revocación por razones de “oportunidad” la dispone y la lleva a cabo la Administración pública, por sí y ante sí, por tratarse de una potestad ínsita, ya que la Administración pública tiene la facultad y el deber de apreciar el interés público y de actuar para satisfacerlo (v. Marienhoff, M., “Doctrina clásica: revocación del acto administrativo por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Órgano estatal competente para disponer y llevar a efecto tal revocación. Lo atinente a la indemnización”, LL- 1980- B, 817). En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declaró que a la autoridad administrativa le compete la facultad de revocar sus actos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, cuando el interés público así lo requiera, sin perjuicio de la indemnización que en tal supuesto le corresponda al afectado por la revocación (Fallos 175: 373). Además, tal como señaló la jueza de grado, “la Administración extingue el acto con base en una discrecional interpretación del interés público que la lleva a decidir no continuar con la tramitación, ya sea porque ha concluido en la inconveniencia de ejecutar el contrato, o bien ha resuelto efectuar modificaciones en el proyecto o a otras características relativas a su ejecución, o por cualquier otra razón dejada a su apreciación prudencial”.

III.1.- De acuerdo con tales consideraciones, resulta clara la facultad del Estado Nacional de revocar el contrato de que aquí se trata ante la valoración del interés público explicitado. Sin embargo, la recurrente entiende que existen vicios que permiten declarar la invalidez de la referenciada Resolución N° 170/2014, fundamentando su alegación



en la supuesta existencia de una serie de defectos en los elementos esenciales del acto administrativo, puntualmente en la "causa", "competencia", "objeto", "procedimiento" y "finalidad".

En este aspecto, corresponde adentrarse al análisis de los agravios presentados por la parte recurrente, ante lo cual corresponde recordar que no se exige al Tribunal seguir exhaustivamente cada uno de los argumentos esgrimidos, sino más bien abordar aquellas cuestiones y evaluar los elementos aportados que ostenten pertinencia y relevancia en la resolución del conflicto (cf. Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970).

III.2. Con respecto al alegado vicio en el elemento competencia, resulta menester señalar que la recurrente entiende que la facultad de revocar el contrato se había atribuido a la ADIF, tal como surge de la cláusula vigésimo primera ya transcrita. No obstante ello, y sin tener -a criterio de la actora- facultades para actuar, el acto de revocación fue dictado por la AABE.

En primer lugar, cabe recordar que el elemento competencia se define mediante un escrutinio minucioso de tres características: a) la redacción expresa de la norma que rige el asunto; b) la inferencia razonablemente deducible de dicho texto; y c) los poderes inherentes emanados de la naturaleza o esencia del acto en cuestión (v. COMADIRA J., "Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos anotada y comentada"; Tomo I; Buenos Aires. La Ley. 2003, pág.156).

Ahora bien, la Ley N° 26.352 -según el texto introducido por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1382/2012- establece en su artículo 3° inciso a) las funciones y competencias de la ADIF, y entre ellas expresamente se dispone que se encargará de: "La administración de la infraestructura ferroviaria, de los bienes necesarios para el cumplimiento de aquella, de los bienes ferroviarios concesionados a privados cuando por cualquier causa finalice la concesión, o de los bienes muebles que se resuelva desafectar de la explotación ferroviaria. *La administración de los bienes inmuebles que se desafecten de la explotación ferroviaria estará a cargo de la Agencia de Administración de Bienes del Estado*, organismo descentralizado, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros" (lo destacado es propio). Por lo tanto, la norma vigente desde 2012 prevé entre las funciones de este organismo la de "administrar los bienes inmuebles desafectados del uso, declarados innecesarios y/o sin destino; asignar y reasignar los restantes bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional" (art. 8° inc. 3° del decreto aludido).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

Es decir, si bien el Contrato de Readecuación de Concesión de Uso y Explotación Nro. AF000261 fue suscripto por la ADIF y Arcos del Gourmet SA el 7 de septiembre de 2011, lo cierto es que con posterioridad -en el año 2012- fue introducida una modificación en las competencias de aquella entidad. En efecto, la competencia para la administración de los contratos sobre los inmuebles vinculados a la concesión revocada se encuentra transferida a la AABE, y ello sucedió luego de la suscripción del convenio invocado por la actora. Por lo tanto, el dictado por parte de la AABE del acto de revocación ahora impugnado resulta legítimo -en tanto esta agencia es continuadora institucional (al menos a estos fines) de la ADIF-, lo que permite desechar la alegada configuración de un vicio en la competencia.

III.3.- En lo que concierne a la finalidad del acto, especialmente en el contexto de actos administrativos dictados en virtud de facultades discrecionales, como acontece en la presente causa, la revisión judicial reside, por un lado, en los elementos concretos de la determinación y, por otro lado, en la evaluación de la razonabilidad. Estos dos aspectos, junto con la observancia de la legalidad, integran los conceptos de legitimidad inherentes a toda acción del Estado (cf. Fallos 320:2509). En esta última apreciación, resulta prudente examinar si se satisface el requisito de proporcionalidad entre el objetivo del acto y su fin (cf. Fallos 248:800; 307:2284; entre otros).

Bajo estas premisas, es posible constatar que el Decreto N° 1723/12 explicitó la necesidad de urbanizar el terreno identificado como "Estación Palermo" (Anexo I) con los siguientes propósitos: salvaguardar el patrimonio inmueble, fomentar el valor de los bienes mediante la implementación de proyectos locales y regionales, y dedicarlos a la implementación de políticas públicas en áreas como salud, educación, medio ambiente, producción, administración y vivienda, entre otras. En este sentido, más allá de la relevancia de la concesión otorgada a la parte demandante en el contexto de la transformación urbanística de la zona, lo cierto es que dicho aspecto ha sido ponderado por la repartición competente en su decisión (vid. fojas 41/136 de las Bases del Concurso Nacional para el Desarrollo del Plan Maestro Playa Ferroviaria Palermo). Ahora bien, frente a un cambio en la valoración del interés público, nada obsta a que la Administración concedente pueda proceder de otro modo, sin perjuicio de los derechos que pudieran corresponder a la concesionaria (arg. art. 18 de la Ley N° 19.549).

En efecto, se observa que en el área objeto de la concesión se persigue cumplir con diversos objetivos, que no pueden considerarse satisfechos cabalmente en la actualidad a la luz de lo



señalado en el Decreto N° 1732/12. En otras palabras, no se ha demostrado que los distintos objetivos de interés público que la Administración persigue y que se mencionan en los considerandos del mencionado decreto se vean satisfechos mediante la concesión bajo análisis, la cual tiene un propósito meramente comercial.

En consecuencia, la actuación del Estado se presenta como razonable en la medida en que persigue obtener la disponibilidad de los bienes inmuebles para cumplir con los propósitos identificados a través de proyectos de urbanización y/o inmobiliarios (conforme al Masterplan de Desarrollo Urbanístico para el Predio Palermo II y el análisis sobre posibles escenarios a considerar en el predio, elaborado por Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A. dentro del proyecto DDSU-ANSES-PROCREAR, vid. fs. 234/244 de estas actuaciones), sin que se haya acreditado una desviación de poder que pueda extenderse como violatoria del principio de razonabilidad.

III.4.- Por otra parte, tampoco se advierte un incumplimiento de los procedimientos esenciales y sustanciales que hubiera afectado el derecho de la recurrente al debido proceso adjetivo. En efecto, se constata la existencia de varios informes previos y un dictamen jurídico de la asesoría legal permanente (Dictamen N° 287/14, obrante a fojas 95/103 del exp. Adm. AABE 849/2014, reservado en sobre 4296), donde se ha realizado un exhaustivo análisis de la cuestión y en el que se han ponderado los distintos intereses en juego. Si bien la recurrente plantea la falta de participación previa de su parte con anterioridad al acto de revocación, es innegable que tal potestad revocatoria de la Administración opera de manera unilateral (cf. artículo 18 segundo párrafo de la Ley N° 19.549).

Esta premisa ha sido, asimismo, receptada en el contrato de concesión de uso AF000261 por cuanto se dispuso que la Administración, “en cualquier momento y a su exclusivo criterio”, podrá revocar el contrato, bastando con la simple notificación al concesionario de la decisión para que se considere extinguido de pleno derecho (v. cláusula vigésima primera). Dicha cláusula forma parte del régimen contractual al cual la recurrente se sometió de forma voluntaria y sin expresa reserva, lo cual determina la improcedencia de su impugnación ulterior (Fallos 328:1100; 328:470, entre muchos otros).

Por último, y toda vez que se dio cumplimiento a la normativa aplicable, sin que se advierta una conducta irrazonable de la Administración, tampoco cabe tener por vulnerado el principio de buena





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

fe o de confianza legítima que se espera de ella, máxime cuando -a la luz del marco normativo y contractual y de la conducta de la demandada- no se advierte en qué pudo sustentarse esa “confianza”.

IV.- Que a mayor abundamiento, importa recordar que los actos emanados del ejercicio de funciones administrativas, como en autos, gozan de presunción de legitimidad. El principio de legitimidad, inherente a todo acto administrativo, impone sobre quien alega su nulidad la carga de alegar y demostrar lo contrario (cf. Fallos: 310:234). En consecuencia, carece de fundamentación sostener su carácter ilícito o arbitrario sin la existencia de un análisis concreto, minucioso y detallado en relación con los elementos y pruebas que despojarían a dichos actos de su validez jurídica (cf. Fallos: 318:2431; 321:685; 331:466). En ese marco, toda vez que la actora no logró demostrar el presupuesto de su pretensión anulatoria, esto es, la ilegitimidad de la Resolución N° 170/14, corresponde confirmar la decisión de la jueza de grado.

V.- Que en consecuencia, conforme lo expuesto en este voto, correspondería rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmar la resolución de primera instancia de fecha 24/08 /2022 en lo que ha sido materia de agravios. Con costas a la vencida (cf. art. 68 del CPCCN).

ASI VOTO.-

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge F. Alemany, dijo:

I.- Que adhiero a lo expuesto en el voto que antecede, con las siguientes precisiones adicionales: Tanto en el escrito de interposición de la demanda como al expresar agravios, la parte demandante sostiene que la resolución n° 170/2014 de la Agencia de Administración de Bienes del Estado está viciada porque contradice la finalidad del decreto de necesidad y urgencia n° 1382/2012 y n° del decreto 1723/2012. En particular, afirma que “... las finalidades buscadas, aplicables a las tres playas ferroviarias, eran exactamente las mismas que se había procurado con el proyecto Distrito Arcos...”, así como que “...está demostrado que el proyecto urbanístico integral diseñado por la sociedad Playas Ferroviarias S.A -nueva titular del dominio-, para esa zona aledaña a las vías, denominado como “Palermo Green” no exigía revocar la concesión...”, debido a que el centro comercial construido en el predio objeto de la concesión fue concebido de manera acorde a los conceptos y lineamientos urbanísticos



desarrollados por las autoridades nacionales. Sostiene que la revocación es irrazonable por innecesaria ya que, a su entender, hubiera sido posible transferir el dominio a la nueva sociedad estatal Playas Ferroviarias S.A. sin revocar la concesión. En resumen, sus agravios se fundan en el argumento de que las razones de oportunidad y conveniencia invocadas para dictar la resolución revocatoria de la concesión son aparentes porque en el caso no existía ninguna razón de esa índole valedera para proceder de ese modo aunque, como regla, las razones de oportunidad y conveniencia no son revisables en tanto signifiquen sustituir el criterio de la autoridad administrativa por la valoración judicial. En rigor, los cuestionamientos expuestos por la parte apelante no se vinculan con la legitimidad de la medida, sino con la apreciación de la oportunidad y conveniencia de ella: vale decir, si mantener la concesión era más conveniente que revocarla. Del examen del decreto de necesidad y urgencia 1382/2012, de los decretos n° 1723 /2012; n° 1416/2013, artículo 1º; n° 110/2017; y n° 479/2017, así como de los demás actos dictados como consecuencia de aquellos resulta que, en ejercicio de sus facultades, el Poder Ejecutivo reorganizó el régimen de administración de los bienes del Estado para darles un mejor uso racional y aprovechamiento, instituyó un agencia administrativa, le atribuyó las facultades correspondientes y, en cuanto interesa, en el artículo 2º del decreto n° 1723/2012 dispuso que: “[l]os inmuebles referidos en el ANEXO I deberán destinarse al desarrollo de proyectos integrales de urbanización y/o inmobiliarios, a cuyos fines instrúyese a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en su carácter de Administradora Legal del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para que constituyan una Sociedad Anónima dentro de los TREINTA (30) días de publicado el presente en el Boletín Oficial, en los términos indicados en el modelo de estatuto consignado en el ANEXO II. Las rentas, utilidades y/o beneficios que se generen como consecuencia de la implementación del presente, integrarán el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, debiéndose evaluar la posibilidad de su reinversión en el financiamiento de las obras de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento, a través de los instrumentos financieros disponibles para ello”.

En cumplimiento de lo así establecido, se creó a sociedad estatal Playas Ferroviarias S.A., a la que se le transfirió el





Poder Judicial de la Nación

CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL- SALA V

dominio de los inmuebles del predio de la Estación Palermo, con el objeto de que las rentas resultantes de su explotación fueran destinadas a las finalidades allí previstas.

Al respecto, cabe poner de manifiesto que, al expresar agravios, la parte apelante no se hace cargo de que su parte ocupaba en inmueble en cuestión en virtud del contrato de concesión ya aludido, en cuya cláusula 21º se establecía que podría ser revocada por razones de oportunidad y que el lanzamiento quedaba sujeto a las disposiciones de la Ley n° 17.091, en cuyo artículo 1º se aclara que, no obstante la obligación de restituir inmediatamente el inmueble, el concesionario mantiene las acciones de orden pecuniario que le pudieren corresponder. Las consideraciones sobre las que funda su pretensión, se refieren a las características urbanísticas de proyecto llevado a cabo por su parte, que a su entender siguen los mismos lineamientos que los proyectos desarrollados con posterioridad y en virtud de lo dispuesto en los decretos referidos, pero no hace referencia a los resultados económicos de la explotación, y a los beneficios que hubiera obtenido Playas Ferroviarias S.A. en caso de la empresa concesionaria hubiera seguido explotando el inmueble. La afirmación de que el dominio podía haber sido transferido a la nueva sociedad estatal así creada para la mejor explotación del predio con destino a proyectos de urbanización o inmobiliarios, no da cuenta del importe del canon; de los beneficios obtenidos por su parte del alquiler de los locales libres de gastos y después de pagar impuestos; ni de los demás aspectos económicos de ese negocio a fin de demostrar que, según afirma la empresa, el modo de proceder que resultaba más favorable a su parte también era el más conveniente para la Administración; más conveniente aún que revocar la concesión, para el mejor aprovechamiento tanto desde el punto de vista urbanístico como inmobiliario. Los agravios así expuestos son insuficientes para desconocer la validez de los diversos actos en los que se fundó la revocación de la concesión y la resolución en la que se la decidió, así como lo decidido en el día de la fecha en el juicio de lanzamiento promovido por Playas Ferroviarias S.A. en la causa caratulada “Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A. c/ Arcos del Gourmet S.A. s/Lanzamiento Ley 17.091”, expte. n° 47454/2018, cuya suspensión a las resultas de la finalización del presente juicio ordinario fue dejada sin efecto por la resolución dictada por esta Sala el 7/9/2021, en la que, entre otros fundamentos, se expresó que, cuando se trate de bienes del dominio público, que hubieran sido materia de concesión, o de bienes afectados a la prestación de servicios públicos, o asignados a una función estatal específica, la administración goza de las facultades que le



acuerda la Ley n° 17.091, expresamente previstas en el contrato de concesión ya revocado (ver Fallos 271:229; 307:1172; 318:1246).

ASÍ VOTO.

En atención al resultado del Acuerdo que antecede, por mayoría **SE RESUELVE:** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmar la resolución de primera instancia de fecha 24/08/2022 en lo que ha sido materia de agravios. Con costas a la vencida (cf. art. 68 del CPCCN).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Pablo Gallegos Fedriani
(en disidencia)

Guillermo F. Treacy

Jorge Alemany

