



REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY
PODER JUDICIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

Resolución SCJ nº 237/2021

EXP-206/2020

Montevideo, 21 de abril de 2021

VISTO: las presentes actuaciones por las cuales se sustancia el recurso de revocación interpuesto por la empresa CORSUR S.A;

RESULTANDO:

I) la recurrencia se dirige contra la Resolución Nro. 1063/2020 del 7 de diciembre de 2020 dictada por la Suprema Corte de Justicia; acto administrativo por el cual se resolvió: “ 1º Adjudicar, ad referendum de la intervención del Tribunal de Cuentas de la República, la Licitación Pública No. 1/2020 dispuesta para la contratación de los servicios de limpieza de las sedes de Montevideo, a las empresas y por los montos que surgen del listado que se agrega de fojas 439 a 1442 y que se considera parte integrante de la presente...” ;

En el numeral 5º se expresa que: “*El plazo de la contratación será desde la notificación de la resolución hasta el 31 de diciembre de 2021, sin perjuicio de la oportuna suscripción del contrato ante los Servicios Notariales...*” ;

II) en su escrito recursivo la empresa expresa que la resolución Nro. 1063/2020 le causa agravios en dos niveles;

En su calidad de oferente estima que las adjudicaciones dispuestas se fundan en errores de apreciación de las ofertas por parte de la Administración, según fundamentos que oportunamente presentará.

También sostiene que le causa agravio en tanto es el prestador actual del servicio en varios de los ítems que se adjudican. Expresa que de acuerdo a la contratación directa que la vincula con el Organismo, el plazo de la misma no ha vencido encontrándose vigente. Que si bien la Administración se reservó el derecho de rescindir con anterioridad la contratación, se previó en el contrato que cursaría un preaviso con 15 días de antelación al cese.

Agrega que la resolución notificada adjudica ítems alcanzados por su contratación y

establece que el adjudicatario tomará servicio de inmediato, lo que supondría incumplimiento por parte de la Administración de la comunicación de rescisión anticipada con el plazo de antelación fijado por la Administración en el contrato;

III) al ampliar la fundamentación manifiesta que la Resolución impugnada adjudica la totalidad de los ítems 1 a 33 de Montevideo a la empresa Pulso SRL, y que el numeral 5° impone como inicio del plazo de la contratación la notificación de la resolución. Entre esos ítems se encuentran el 6, 13, 17, 19, 32 y 33 que están a su cargo en función de contrataciones y ampliaciones dispuestas por resoluciones de la Corporación;

Agrega que en tales contratos se establece en la cláusula quinta la facultad del Poder Judicial de rescindir unilateralmente la contratación de forma parcial o total, con un preaviso no inferior a 15 días. Sin embargo de la notificación de la resolución que impugna surgiría que el plazo de la contratación del nuevo prestador de los servicios se iniciaría en el momento de la notificación de la resolución, esto es a partir del 5 de febrero de 2021 día posterior al de la notificación de la resolución, lo que vulnera su derecho a prestar el servicio y percibir la remuneración pactada para ello, hasta 15 días después de notificada la voluntad de la Administración de rescindir el contrato, lo que afirma no sucedió antes de la publicación de la resolución ni hasta la fecha de la fundamentación.

Manifiesta que no es su intención perjudicar al Poder Judicial, ni alterar el contenido de la voluntad en cuanto a seleccionar al prestador del servicio que entiende más conveniente- aún cuando discrepa con la valoración efectuada de sus antecedentes- pero sí es su intención reclamar el cumplimiento de la contratación vigente, no solo por el interés de la empresa, sino también en defensa de los trabajadores de continuar su vínculo laboral al menos hasta el cumplimiento del plazo contractual, previo preaviso cursado en tiempo y forma.

En definitiva solicita se revoque la resolución dictada, fijando el plazo de inicio de la contratación a partir del día siguiente al que opere la rescisión anticipada de las contrataciones de su empresa por los ítems señalados;

CONSIDERANDO:

I) que si bien al inicio del escrito presentado se consigna “que viene a interponer



REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY
PODER JUDICIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

recurso de reposición”, en el petitorio se expresa que “se tenga por interpuesto el *recurso de revocación*”, corresponde entonces entender en virtud del principio de informalismo a favor del administrado, que se pretendió interponer el recurso de “revocación”.

II) sobre este punto la doctrina ha expresado que “...*debe resultar con suficiente claridad la voluntad de interponer cada uno de los recursos que correspondan; el error en la denominación del recurso no invalida la interposición, pero debe expresarse cuáles son los recursos que se interponen o cuáles los órganos que se pretende revisen el acto, porque la Administración no puede obviar la omisión del recurrente resolviendo recursos no interpuestos*”. (Cf. Cajarville, Juan Pablo, “*Recursos Administrativos*, págs. 67 a 68)

El recurso de revocación deducido resulta entonces procedente en tanto la empresa Corsur S.A. es una de las empresas oferentes en el llamado a licitación pública, habiéndose acreditado oportunamente la representación según lo dispuesto por el Art. 317 de la Constitución, siguientes y concordantes, y por el Art. 62 del TOCAF, el cual establece que: “*Los actos administrativos dictados en los procedimientos de contratación podrán ser impugnados mediante la interposición de los recursos correspondientes y términos preceptuados por las normas constitucionales y legales que regulan la materia...*”;

III) en primer término corresponde señalar que el Decreto 131/014 aprueba el Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales.

El mismo en su artículo 18 estipula bajo el título: “Perfeccionamiento del contrato”: *El contrato se perfeccionará con la notificación al oferente del acto que disponga su adjudicación dictado por el ordenador competente, previa intervención del Tribunal de Cuentas de la República.*”

La Administración podrá establecer en los Pliegos Particulares o en la resolución de adjudicación, la forma escrita o requisitos de solemnidad a cumplir con posterioridad al dictado del mencionado acto o existan otras condiciones suspensivas que obsten para el perfeccionamiento del contrato.”.

Asimismo en el Pliego Particular se estableció en el Artículo 1.2.7. que “*Los adjudicatarios*

suscribirán oportunamente contrato ante los Servicios Notariales de la Suprema Corte de Justicia."

Más adelante en el Artículo 11 se consignó: *"La notificación de la resolución de adjudicación a la firma adjudicataria constituirá, a todos los efectos legales, el perfeccionamiento del contrato correspondiente a que refieren las disposiciones de este Pliego, siendo las obligaciones y derechos del contratista las que surgen de las normas jurídicas aplicables, los Pliegos y su oferta, sin perjuicio de la obligación por parte de la empresa de la suscripción del contrato ante los Servicios Notariales del Poder Judicial."*;

IV) respecto a la adjudicación y el perfeccionamiento del contrato ha expresado Elías MANTERO haciendo referencia a Alberto Ramón Real que *"...REAL comparte que la adjudicación es la aceptación de la propuesta más ventajosa, afirmando además que, con la notificación de la adjudicación surge el derecho subjetivo " a favor del oferente elegido o seleccionado, el que podrá exigir la formalización del contrato, si se requiere, según lo previsto por el pliego o por el derecho especial que rija la cuestión para la materia (contrato escrito, escritura pública, etc. según los casos). Agregando que "El principio es que con la notificación de la adjudicación surge el contrato mismo y no el derecho a exigir un perfeccionamiento posterior. Y esta regla se excepciona en los casos en que la ley o el pliego exigen una forma especial; situación esta última en la que..sostiene ...que la notificación del acto de adjudicación genera... un derecho del adjudicatario, a exigir el perfeccionamiento ("formalización del contrato"). Pensamos esto, porque el autor sólo vincula su afirmación relativa al "derecho a exigir la formalización" (que surgiría con la adjudicación notificada) a la hipótesis de que "el pliego o el derecho especial" requieran la forma escrita. Para las restantes situaciones no nos dice que surja un derecho a exigir la formalización de un contrato. Esto se reafirma si se analiza la siguiente referencia que hace Real respecto del acto de adjudicación. Establece que con ésta "se integra el acuerdo de voluntades".Luego viene la notificación y, en su caso la documentación del contrato por escrito"*.

Concluye entonces Mantero: *"podemos decir que Real entiende, según nuestra visión, que en las situaciones corrientes en las que no se requiere formalidad especial (por ley o por los pliegos) el contrato se perfecciona con la notificación del acto de adjudicación y en los casos donde se requiere dicha forma especial (en los que la notificación no perfecciona el*



REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY
PODER JUDICIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

contrato), la misma genera un derecho subjetivo a dicho perfeccionamiento.” (Cf. Mantero, Elías “Perfeccionamiento del contrato y responsabilidad estatal en el procedimiento licitatorio”, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, pág.135)

Asimismo expresa Mantero *“En la misma línea de pensamiento se puede ubicar a Felipe ROTONDO, quien analizando el acto de adjudicación establece que por éste “...el licitante “determina, reconoce, declara y acepta” la propuesta mas ventajosa...” En cuanto al momento del perfeccionamiento del contrato, señala que el mismo surge “usualmente cuando la aceptación (adjudicación, llega a conocimiento del adjudicatario, mediante la notificación de la respectiva resolución; ello es así si no se exige la forma escrita (documento contractual) como exigencia de la validez del contrato”. (Cf. Ob. Cit. Pág. 136) .*

También menciona a Marienhoff, quien expresa que “ El “principio” o “regla” en materia de contratos administrativos, realizados mediante el trámite de la licitación, es que los mismos se perfeccionan con la notificación de la adjudicación al proponente que resultó adjudicatario. La “excepción”, que entonces requiere texto expreso, consiste en que el perfeccionamiento del contrato requiere la redacción de un documento especial” (Cf. Ob. Cit. Pág. 136);

V) de acuerdo a las disposiciones doctrinarias antes transcriptas esta Corporación entiende que en el caso en análisis, los contratos que se derivan de la Adjudicación de la Licitación Nro. 1/2020 no se encontrarán perfeccionados hasta que las empresas adjudicatarias no suscriban los mismos ante los Servicios Notariales del Poder Judicial, tal como se estipuló en los arts. 1.2.7 y 11 del Pliego Particular;

VI) cpor otra parte corresponde tener presente el régimen de los recursos administrativos en el ámbito de las Licitaciones previsto en el ART. 73 del TOCAF, el que dispone:

“Los actos administrativos dictados en los procedimientos de contratación podrán ser impugnados mediante la interposición de los recursos correspondientes en las condiciones y términos preceptuados por las normas constitucionales y legales que regulan la materia...Los recursos administrativos tendrán efecto suspensivo, salvo que la Administración actuante por resolución fundada declare que dicha suspensión afecta inaplazables necesidades del servicio o le causa graves perjuicios...”

Encontrándose vigente el anterior Tocaf, que en su artículo 62 preveía el efecto suspensivo de los recursos contra los actos administrativos dictados en los procedimientos de Contratación Administrativa, expresó Augusto Durán Martínez en su obra "PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN RECURSIVO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA" publicado en la Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo:

"El efecto suspensivo en el ámbito de la contratación administrativa hace que no solo no sea posible la ejecución del contrato o su celebración, en su caso, sino que también suspende todo efecto derivado del acto administrativo en cuestión.

Cuando los recursos no tienen efecto suspensivo, es obvio que si los mismos no impiden la ejecución del acto ésta puede efectuarse aun antes del vencimiento del plazo para recurrir.

Esta conclusión se deriva de la ejecutividad, una de las características del acto administrativo.

Al respecto, con gran claridad decía SAYAGUES LASO: "En principio el acto administrativo una vez perfeccionado produce todos sus efectos y por lo mismo, cuando requiriese ser llevado a los hechos, puede y debe ser ejecutado. Es la regla general. Ésta peculiar característica del acto administrativo se denomina ejecutividad.

La solución varía cuando la ley impone el efecto suspensivo de los recursos. En estos casos, los recursos afectan la ejecutividad del acto, por lo que no pueden ejecutarse. En consecuencia cabe sostener que la Administración no puede ejecutar el acto mientras esté pendiente el plazo para recurrir. Sostener lo contrario equivaldría a convertir en letra muerta la disposición que impone el efecto suspensivo de los recursos, porque bastaría que la Administración se adelantara al recurrente y ejecutara el acto de inmediato para que ese efecto suspensivo no se produjera.

Los actos administrativos respecto de los cuales la ley atribuyó efecto suspensivo a los recursos carecen de la nota de ejecutividad. O, mejor dicho, ella aparece recién cuando el acto adquiere firmeza o si el efecto suspensivo es expresamente levantado cuando ello es posible.



REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY
PODER JUDICIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

De manera que, en los casos en que la ley dispone el efecto suspensivo de los recursos, el acto impugnado no puede en principio ejecutarse mientras esté pendiente el plazo para recurrir. O sea en el caso de los actos administrativos comprendidos en el artículo 62 del TOCAF, nacen con efectos suspendidos. Por cierto que la Administración puede levantar ese efecto suspensivo del modo que más adelante se indicará.” (Cf. Ob. Cit. Págs. 61 y 62)

Expresa que “*DELPIAZZO efectuó una interpretación del artículo 62 del TOCAF que trasciende su tenor literal. En tal sentido, con relación a estos actos administrativos expresó: “en caso de ser impugnados, deben ser suspendidos en su ejecución hasta tanto ocurra una de dos cosas: o se resuelva el recurso, o se levante el efecto suspensivo de la impugnación mediante el dictado de un acto fundado, el cual debe estar apoyado en la circunstancia real de afectar inaplazables necesidades del servicio o causar perjuicios.”*

Agrega Durán Martínez “*A mi juicio DELPIAZZO captó bien el problema, pero no coincido exactamente con su interpretación. Comparto que son dos las vías para dejar sin efecto la suspensión de la ejecución del acto. Una de ellas es efectivamente la que dice el propio artículo 62, pero la otra a mi juicio no es la resolución de los recursos, aunque por cierto conjuntamente con esa resolución se puede disponer el levantamiento del efecto suspensivo.*

Pienso que para encarar este tema hay que tener en cuenta el fundamento del efecto suspensivo de la interposición de los recursos en el artículo 62 del TOCAF y el sentido que tienen los recursos administrativos en nuestro sistema constitucional...Está claro que la vía recursiva se cumple mediante un procedimiento administrativo y culmina con un acto administrativo (expreso o ficto), y que la vía jurisdiccional se cumple mediante un procedimiento jurisdiccional y termina con un acto jurisdiccional.

Pero, por lo visto, es clara también la conexión que existe entre el agotamiento de la vía administrativa y la acción de nulidad.

Agotada la vía administrativa el acto pasa a ser definitivo como decía GIORGI...por lo que puede deducirse la acción de nulidad...La definitividad no puede confundirse con la firmeza.

CASSINELLI MUÑOZ ha indicado “*que un acto es firme respecto a una persona, cuando ésta no tiene derecho a que se decida sobre ninguna impugnación suya del acto, actual,*

o futura, ni en vía administrativa ni en vía jurisdiccional... La firmeza se adquiere: "a) si no se recurre en tiempo contra un acto originario; b) si no se acciona en tiempo contra un acto definitivo; c) si pasa en autoridad de cosa juzgada una sentencia contencioso-administrativa que confirma el acto impugnado.

De lo expuesto, se desprende que ante un acto definitivo es posible presentar la acción de nulidad. No es posible, en cambio presentar la acción de nulidad contra un acto administrativo firme.

DELPIAZZO explicó con todo acierto el fundamento del efecto suspensivo impuesto por el artículo 62 del TOCAF. "Lo que el legislador ha querido es, -dijo- en el caso concreto de la adjudicación, que no se perfeccione el contrato y se comience a efectuar el suministro, la obra, el objeto licitado hasta tanto no se resuelva una impugnación que pueda derivar en la impertinencia de ese contrato"

En consecuencia, siendo ese el fundamento no es lógico sostener que el efecto suspensivo se levante con la resolución de los recursos, pues en ese momento el acto adquiere definitividad y puede ser impugnado mediante la acción de nulidad.

De esa manera, si el contrato se celebra y se ejecuta y luego la sentencia del TCA anula el acto de adjudicación, se contradice el fundamento de la solución legal previsto en el cuarto inciso del artículo 62 del TOCAF.

La única forma de respetar el fundamento de la norma es sostener que el efecto suspensivo se levanta cuando el acto adquiere firmeza.

Por tanto estimo que el efecto suspensivo de los recursos previstos en el artículo 62 se levanta de dos maneras: a) cuando la Administración lo levanta expresamente cumpliendo las exigencias legales; o b) cuando el acto impugnado adquiere firmeza administrativa.

Con relación al órgano que puede levantar el efecto suspensivo, la ley asigna competencia a "la Administración actuante"... a mi juicio comprende a cualquier órgano de la Administración que deba resolver cualquiera de los recursos."(Ob. Cit. Págs. 63 a 65);

VI) en tanto la empresa Corsur S.A. ha interpuesto recurso de revocación contra el acto



REPUBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY
PODER JUDICIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE LOS SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

de adjudicación, y teniendo presente que frente a tal impugnación el efecto suspensivo resulta preceptivo salvo que la Administración decida levantarlo (lo que en el caso en estudio no ha ocurrido), a la luz de todos los argumentos doctrinarios reseñados precedentemente debe concluirse que los contratos derivados del procedimiento licitatorio no han sido perfeccionados.

Corsur S.A. argumentó en su escrito recursivo que las adjudicaciones dispuestas se fundan en errores de apreciación de las ofertas por parte de la Administración, posteriormente en escrito de fundamentación expresó que no es su intención alterar el contenido de la voluntad en cuanto a seleccionar al prestador del servicio que entiende más conveniente- aún cuando discrepa con la valoración efectuada de sus antecedentes- pero sí es su intención reclamar el cumplimiento de la contratación vigente.

Es decir que, al recurrir sostuvo que el acto le agraviaba en dos niveles: en su carácter de oferente, y por tener en la actualidad un vínculo contractual vigente con el Poder Judicial que se pretendería rescindir sin la comunicación de tal voluntad cursada con suficiente antelación, pero al fundamentar y manifestar que su intención no es alterar el contenido de la voluntad en cuanto a seleccionar el prestador del servicio sino reclamar el cumplimiento de la contratación vigente, pareciera que pretendiera desistir de la recurrencia en cuanto al primer ámbito de agravio;

VIII) Ésta Suprema Corte de Justicia entiende que se ha adjudicado a la empresa que ha presentado la oferta más ventajosa y conveniente para la Administración para cada ítem, habiéndose evaluado a las empresas oferentes mediante la aplicación de los criterios previstos por el Pliego de Condiciones

Por lo tanto, se desestimará el recurso de revocación, disponiendo el levantamiento del efecto suspensivo por inaplazables razones de servicio basadas en la imperiosa necesidad de poder contar con el servicio de limpieza licitado, máxime teniéndose presente la emergencia sanitaria por pandemia; tal levantamiento del efecto suspensivo permitirá continuar con los trámites pendientes.

Por tanto podrán suscribirse los nuevos contratos una vez que se efectúen los preavisos a las empresas con vínculos contractuales vigentes comunicándoles la voluntad de la Administración de rescindirlos, con la antelación debida y en la forma estipulada en los mismos,

y una vez que se cumplan las etapas que quedaron pendientes.

ATENCIÓN: a lo expuesto y dispuesto en los arts. 239 y 317 de la Constitución de la República,
Dto ley 15.524, art. 37 TOCAF;

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

en Acuerdo con la Dirección General de los Servicios Administrativos

RESUELVE:

1º.- Disponer el levantamiento del efecto suspensivo de conformidad con los fundamentos expresados en los Considerandos V y VII de este acto resolutivo.

2º.- No hacer lugar al recurso de revocación interpuesto por la empresa CORSUR S.A. contra la Resolución de esta Suprema Corte de Justicia N.º 1063/2020.

3º.- Notifíquese personalmente, pase a División Jurídico Notarial, División Contaduría y División Administración a efectos de seguir los trámites correspondientes.

do



Dra. Elena MARTINEZ
Ministro
Suprema Corte de Justicia



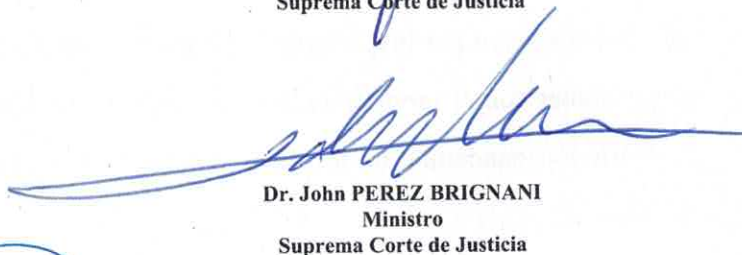
Dr. Tabare SOSA ACUIRRE
Presidente
Suprema Corte de Justicia



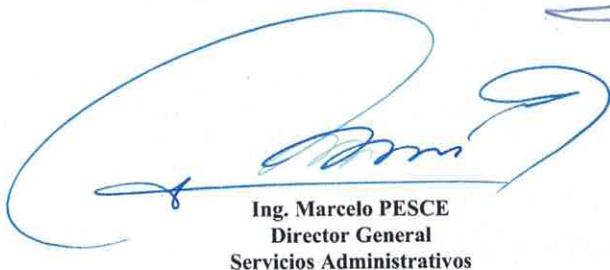
Dr. Luis TOSI BOERI
Ministro
Suprema Corte de Justicia



Dra. Bernadette MINVIELLE
Ministro
Suprema Corte de Justicia



Dr. John PEREZ BRIGNANI
Ministro
Suprema Corte de Justicia



Ing. Marcelo PESCE
Director General
Servicios Administrativos