

Doctrina

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTO ADMINISTRATIVO LICITO QUE REVOCA UN ACTO ANTERIOR POR RAZONES DE LEGITIMIDAD (*)

por
Rodolfo Carlos Barra

INTRODUCCIÓN

Se trata, el aquí comentado, de un fallo de singular importancia, no sólo por lo resuelto sino por la variedad y trascendencia de las cuestiones doctrinarias planteadas en los distintos votos de los Señores Miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Como introducción al comentario de esta sentencia (comentario que pondrá su acento en uno de los aspectos doctrinales debatidos en el pronunciamiento, que es el indicado en el título precedente) cabe reseñar muy sucintamente los hechos de la causa.

El Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Isidro sancionó, en el año 1974 la Ordenanza N° 4.744/74 que autorizó al Departamento Ejecutivo de la misma comuna a aprobar la construcción (para señalarlo en términos breves) de un edificio que, tal como estaba proyectado, no se encontraba autorizado por el Código de Edificación vigente, aprobado por una anterior Ordenanza del mismo órgano deliberativo municipal. Tiempo después, por una nueva ordenanza (N° 5.003/75) se autoriza que en el mismo edificio, una vez construido, funcionen instalaciones destinadas a sala de conferencia, cine y otras actividades similares.

En el año 1976 ambas ordenanzas son revocadas por una nueva (esta vez emanada del Departamento Ejecutivo, pero en ejercicio de la competencia del

(*) El fallo que motiva este comentario se publica in-extenso en la sección Jurisprudencia. pág. 81.

Concejo Deliberante, a raíz del nuevo régimen institucional establecido por el Gobierno militar) que es la que provoca el agravio de la actora en el caso, que a la sazón ya había avanzado en la ejecución de la obra cuya habilitación le había sido otorgada según lo dicho antes.

Luego de distintas alternativas procesales en la instancia administrativa, la empresa inició la acción judicial (denominada contencioso-administrativa) destinada a obtener la reparación de los daños causados por la Ordenanza Revocatoria N° 5.203/76. Debe destacarse que la actora, interpretando que tal Ordenanza fue dictada por *razones de oportunidad*, no solicitó su anulación, sino la reparación de los perjuicios causados por la actividad *lícita* del Estado. También corresponde destacar que la Municipalidad demandada sostuvo que la revocación de las Ordenanzas Nos. 4744/74 y 5003/75 había sido efectuada por *razones de legitimidad*, es decir, debido a la insanable nulidad de las mismas por tratarse, materialmente, de actos de contenido particular violatorios de lo dispuesto en un reglamento (el Código de Edificación) anterior.

Encontramos aquí los principales puntos en disputa: a) el carácter o fundamento de la revocación; b) el análisis del principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos; c) íntimamente vinculado con lo anterior, la naturaleza jurídico institucional del Concejo Deliberante Municipal y, finalmente d) la cuestión, solitariamente planteada por el Dr. Negri, acerca del derecho a ser indemnizado, dadas particulares circunstancias, por el acto lícito que revoca por razones de legitimidad un anterior acto viciado de nulidad.

Pero, en forma previa naturalmente, se planteó una cuestión procesal que, si bien fue brevemente tratada, reviste una gran importancia y requiere de un análisis particularizado.

I. LA DOBLE VÍA

En una ocasión anterior (1) planteamos la existencia de una doble vía de acción judicial contencioso-administrativa: la impugnación de un acto administrativo y la vía del reclamo, que habitualmente tendrá un contenido estrictamente patrimonial. Tal comentario se efectuó teniendo en cuenta la legislación nacional, que no exige como requisito *sine qua non* la existencia de un acto administrativo previo para alcanzar, por la vía de su impugnación, el acceso a la justicia.

Debe notarse al respecto que si bien el régimen contencioso-administrativo de la Provincia de Buenos Aires (como la generalidad de las legislaciones provinciales en la materia) si exige la existencia del acto previo, la Suprema Corte, en este pronunciamiento "Promenade", admitió también la existencia de una doble vía: una es la impugnación del acto administrativo que causa agravio, camino que debería haber seguido el actor de haber considerado a la Ordenanza N° 5.203/76 como inválida;

(1) Rodolfo C. Barra, "Importantes precisiones sobre el proceso administrativo", nota al fallo "Petracca e Hijos S.A. e/Estado Nacional-Ente Autárquico Mundial 1978-", CNFed. Contencioso Administrativo. Sala IV, diciembre-S-1986, doctrina judicial del 3 de junio de 1987.

otro es el reclamo patrimonial que no requiere de la impugnación de ningún acto, ya que, precisamente, el mismo reclamo admite la validez del acto en cuestión, si bien sostiene que del mismo nacen para el reclamante derechos resarcitorios (2).

Hasta aquí la cuestión es idéntica a la forma en que se encuentra planteada en el orden nacional, según los análisis antes citados, con la única particularidad que, como el Código Provincial requiere de un acto administrativo final para habilitar la instancia judicial, se le otorga tal carácter al acto desestimatorio del reclamo patrimonial, a partir del cual comienza a correr el plazo para la iniciación de la demanda contencioso administrativa. En el orden nacional, en cambio, en el caso de la vía de reclamo, el acto final carece de toda trascendencia jurídica (salvo que innove respecto de la cuestión planteada) y no existe otro plazo para demandar que el establecido por el régimen de prescripción ordinaria.

Así entonces la Suprema Corte desestimó, correctamente, la excepción que había planteado la Municipalidad demandada, pretendiendo que el plazo de 30 días establecido en el artículo 13 del Código Procesal Administrativo debía contarse a partir de la sanción de la Ordenanza N° 5.203/76.

II. CARÁCTER DE LA REVOCACIÓN

Ya se señaló que un punto central de la *litis* fue la identificación del carácter o razón fundante de la ordenanza revocatoria: ¿por razones de oportunidad o por razones de legitimidad?

La cuestión es trascendente ya que si se conviene en el primer supuesto -oportunidad- no es discutible la procedencia de la indemnización del daño causado por el acto administrativo que afecta a una situación jurídica anterior y legítimamente consolidada, incluyendo dentro de tal indemnización la reparación del lucro cesante, según el voto del ministro Cavagna Martínez quien citó como apoyo el precedente "Sánchez Granel" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (3).

En cambio, si la revocación es por legitimidad, es decir se decide la extinción del acto anterior fundada en su nulidad por contradecir al ordenamiento jurídico, en

(2) Rodolfo C. Barra "Aspectos procesales de la nulidad del acto administrativo", nota al fallo "Puerta Paulina G. c/Estado Nacional-Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente". CNFed. Contencioso Administrativo. Sala IV. julio-3-1986. ED. del 17 de diciembre de 1986. También. del mismo autor. "Responsabilidad del Estado por revocación unilateral de sus actos y contratos", ED. del 2 de febrero de 1987.

(J)CS.JN *in re* "Eduardo Sánchez Granel Obras de Ingeniería S.A. c/Dirección Nacional de Vialidad". ED. 111-550, con nota de Bianchi. Alberto, "Nuevos alcances en la extensión de la responsabilidad contractual del Estado". Ver la crítica a este fallo efectuada por Marienhoff. Miguel en "El lucro cesante en las indemnizaciones a cargo del Estado. Lo atinente a la revocación de actos o contratos administrativos por razones de oportunidad, mérito o conveniencia". ED. 114-949 Y la postura contraria a esta última posición doctrinaria en el ya citado Barra. "Responsabilidad del Estado por revocación unilateral de sus actos y contratos".

Es de destacar que la mayoría de los miembros de la Corte Provincial no admitió la extensión de la responsabilidad de la Provincia al lucro cesante (en supuestos de revocación por razones de oportunidad) en el caso "Yabra" citado por el doctor Cavagna Martínez.

principio (esto será analizado más adelante) no procede indemnización alguna, ya que la ilegitimidad no puede ser considerada fuente de derechos, tal como lo señaló el voto del doctor San Martín.

Es difícil en este análisis optar por una u otra de las posturas debatidas en el pleito, ya que para ello debería efectuarse un estudio detallado de toda la causa, fundamentalmente de sus probanzas, lo que obviamente no es posible. De todas maneras tal análisis fue minuciosamente realizado por los miembros del Tribunal y de su lectura por lo menos queda la impresión que la misma Municipalidad de San Isidro no estaba segura, cuando dictó la Ordenanza N° 5.203/76, acerca de la validez o invalidez de las ordenanzas revocadas, cuestión que será tenida en cuenta cuando desarrollemos el tema que motiva el título de este comentario.

Fuera de las circunstancias fácticas de la causa es posible admitir por vía de hipótesis que la autoridad administrativa revoque un acto por oportunidad, aún cuando el acto revocado se encuentre originalmente afectado en su legitimidad. Tal conducta puede estar justificada por distintos motivos: porque la Administración no está segura de la ilegitimidad del acto a revocar (lo que parece que ocurrió en el caso) ya que la nulidad no es manifiesta; porque el vicio que afecta al acto original es saneable por la propia Administración, de manera que su negativa a hacerla importa, en sí misma, una decisión de oportunidad, con lo que el resultado es el mismo (4); porque el Administrado no es el causante de la nulidad o no conoció ni debió conocer el vicio, lo que lo convierte en irrevocable en sede administrativa (por razones de legitimidad) según lo establece el artículo 18 de la Ley Nacional N° 19.549, sin perjuicio de su revocabilidad en la misma sede por razones de oportunidad, indemnizando plenamente al perjudicado; porque, en los supuestos en que ella sea exigida, la Administración no quiere afrontar la acción judicial de lesividad (demanda la nulidad de su propio acto) regulada en el artículo 17 de la misma Ley nacional (5) entre las razones más importantes.

En tales hipótesis, si la Administración revocó el acto por razones de oportunidad, luego no podrá plantear como defensa en sede judicial (si le es reclamada por el administrado la indemnización de los perjuicios causados, conforme al régimen de la responsabilidad por revocación por oportunidad) la ilegitimidad del acto revocado, ya que ello se encuentra impedido por el instituto jurídico de la "conformidad con los propios actos", entre otras razones que más adelante se expondrán. No es óbice a la solución antes señalada la correcta postura que afirma que la doctrina de los "propios actos" no es aplicable cuando el acto precedente (el que se considera como "acto propio" a estos efectos jurídicos) es contrario al ordenamiento jurídico,

(4) Por ejemplo si se trata de un vicio por incompetencia del órgano por razón del grado, y la delegación se encuentra permitida. La negativa del órgano competente de sanear el acto anterior es discrecional (ya que el ordenamiento jurídico la habilita a tomar una u otra postura) y por lo tanto la revocación debe entenderse por razones de oportunidad, dado que el ordenamiento no exige la revocación.

(5) Un análisis detallado de la acción de lesividad puede verse en Comadira, Julio Rodolfo, "La anulación de oficio del acto administrativo", Buenos Aires, Astrea, 1981 y en Hutchinson, Tomás, "Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", tomo 1, Buenos Aires, Astrea, 1985.

ya que debe advertirse que en esta hipótesis el "acto propio" es la revocación por oportunidad, válidamente decidida por la Administración.

III. LA NULIDAD COMO DEFENSA PLANTEADA POR LA ADMINISTRACIÓN

Íntimamente vinculado con la cuestión analizada en el párrafo anterior, se encuentra el problema de si la Administración puede plantear como defensa de fondo o excepción (según el caso) la nulidad de sus propios actos cuando éstos se encuentran "firmes y consentidos" y han "generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo" para utilizar la terminología del artículo 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Se trata aquí de la acción de lesividad ya mencionada, debiéndose aclarar que este comentario se ceñirá (más allá del caso "Promenade") a la situación en la legislación nacional, ya que en el ordenamiento provincial esta cuestión no está expresamente regulada, lo que, seguramente, hizo que el tema no fuera objeto de debate, con excepción a la breve referencia (basada en precedentes de la propia Corte Provincial) efectuada por el doctor Vivanco.

Volviendo al orden nacional, el artículo 17 de la Ley N° 19.549 le impone a la Administración un límite muy preciso: si el acto, aún afectado por una nulidad absoluta (cabe interpretar que también si está afectado por una nulidad relativa, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 18, no dándose los supuestos contemplados en el párrafo siguiente de la misma norma) y ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo, es decir que ha tenido comienzo de ejecución material por estar el administrado realizando aquello a lo que el acto lo autoriza, habilita, concede o encomienda (esto último en cuanto a sus derechos y no a sus deberes) no puede ser revocado en sede administrativa sino que debe ser demandada su nulidad para "impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes" como muy claramente lo establece la norma citada. También es claro que la nulidad debe ser requerida judicialmente, es decir tiene que ser objeto de una acción de nulidad (lesividad) por vía de demanda o reconvencción, ya que el artículo 17 exige la "declaración judicial de nulidad", declaración a la que sólo se puede llegar mediando una acción expresa en tal sentido.

Lo expuesto excluye, por lo menos en el orden nacional, que la Administración plantee la nulidad del acto como defensa, frente a una pretensión del administrado que funde su derecho en la existencia de ese acto y, por consiguiente, requiera de la Administración su cumplimiento o el reconocimiento de sus efectos propios. Nótese que la presunción de legitimidad del acto juega tanto para el administrado como para la Administración, de manera que cuando cualquiera de ellos quiera hacer valer (por vía de acción o por vía de defensa) los efectos derivados de la invalidez del acto (p. ej., los efectos patrimoniales que se seguirían de ser el acto inválido) tendrá que primero o contemporáneamente accionar por la nulidad del acto en cuestión para hacer caer su presunción de legitimidad. En el estado actual de nuestra evolución jurisprudencial, además, lo expuesto debe ser interpretado con la amplitud hecha en el plenario "Petracca": "No es admisible la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del artículo 25 de la Ley

ya que debe advertirse que en esta hipótesis el "acto propio" es la revocación por oportunidad, válidamente decidida por la Administración.

III. LA NULIDAD COMO DEFENSA PLANTEADA POR LA ADMINISTRACIÓN

Íntimamente vinculado con la cuestión analizada en el párrafo anterior, se encuentra el problema de si la Administración puede plantear como defensa de fondo o excepción (según el caso) la nulidad de sus propios actos cuando éstos se encuentran "firmes y consentidos" y han "generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo" para utilizar la terminología del artículo 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Se trata aquí de la acción de lesividad ya mencionada, debiéndose aclarar que este comentario se ceñirá (más allá del caso "Promenade") a la situación en la legislación nacional, ya que en el ordenamiento provincial esta cuestión no está expresamente regulada, lo que, seguramente, hizo que el tema no fuera objeto de debate, con excepción a la breve referencia (basada en precedentes de la propia Corte Provincial) efectuada por el doctor Vivanco.

Volviendo al orden nacional, el artículo 17 de la Ley N° 19.549 le impone a la Administración un límite muy preciso: si el acto, aún afectado por una nulidad absoluta (cabe interpretar que también si está afectado por una nulidad relativa, de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 18, no dándose los supuestos contemplados en el párrafo siguiente de la misma norma) y ha generado derechos subjetivos que se están cumpliendo, es decir que ha tenido comienzo de ejecución material por estar el administrado realizando aquello a lo que el acto lo autoriza, habilita, concede o encomienda (esto último en cuanto a sus derechos y no a sus deberes) no puede ser revocado en sede administrativa sino que debe ser demandada su nulidad para "impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes" como muy claramente lo establece la norma citada. También es claro que la nulidad debe ser requerida judicialmente, es decir tiene que ser objeto de una acción de nulidad (lesividad) por vía de demanda o reconvencción, ya que el artículo 17 exige la "declaración judicial de nulidad", declaración a la que sólo se puede llegar mediando una acción expresa en tal sentido.

Lo expuesto excluye, por lo menos en el orden nacional, que la Administración plantee la nulidad del acto como defensa, frente a una pretensión del administrado que funde su derecho en la existencia de ese acto y, por consiguiente, requiera de la Administración su cumplimiento o el reconocimiento de sus efectos propios. Nótese que la presunción de legitimidad del acto juega tanto para el administrado como para la Administración, de manera que cuando cualquiera de ellos quiera hacer valer (por vía de acción o por vía de defensa) los efectos derivados de la invalidez del acto (p. ej., los efectos patrimoniales que se seguirían de ser el acto inválido) tendrá que primero o contemporáneamente accionar por la nulidad del acto en cuestión para hacer caer su presunción de legitimidad. En el estado actual de nuestra evolución jurisprudencial, además, lo expuesto debe ser interpretado con la amplitud hecha en el plenario "Petracca": "No es admisible la acción por cobro de pesos o indemnización de daños sin impugnar, dentro del plazo del artículo 25 de la Ley

constituyen verdaderas leyes, por lo que la derogación particular, por vía normativa, de una norma de carácter general resultará un principio plenamente aplicable, argumento del que ya había hecho mérito el Asesor de Gobierno Provincial, según lo relata el voto del doctor Vivanco.

Distinta deberá ser la solución si se considera a los Concejos Deliberantes como órganos administrativos que ejercen preponderantemente una actividad legislativa. En este caso, el órgano continúa incardinado dentro de la función legislativa (7) de manera que, aún sobre la actividad legislativa, se aplican los principios propios del Derecho Administrativo y dentro de ellos el de la inderogabilidad singular del reglamento, del que se hizo eco (en el caso) la postura mayoritaria con oportunas y correctas citas doctrinarias.

Pero debemos coincidir que, frente al caso concreto, no es posible admitir soluciones tan esquemáticas. Por ello, ni siquiera los que sostienen la naturaleza administrativa de los Concejos Deliberantes deberían dejar de advertir que la situación de estos órganos colegiados no es la misma que la de cualquier órgano de la Administración activa dotado de competencia en materia reglamentaria.

¿Estos órganos -los Concejos- pertenecen realmente a la *Administración municipal*? ¿Puede aplicarse a ellos la doctrina de la inderogabilidad singular de los reglamentos, que fue pensada, sin duda, teniendo a la vista la actuación de órganos decididamente administrativos que poseen, además, competencia reglamentaria? Son estas cuestiones dudosas, que no se encuentran claramente definidas ni por la doctrina ni por la legislación, dudas que, junto con otras, tienen importancia en el presente caso a los efectos de la argumentación que se desarrollará en el párrafo siguiente.

V. RESPONSABILIDAD POR LA REVOCACIÓN FUNDADA EN RAZONES DE LEGITIMIDAD

Como surge de la sentencia que se comenta, la mayoría coincidió en la ilegitimidad de las ordenanzas que autorizaron la construcción emprendida por la actora, ilegitimidad fundada en su contradicción con el Código de Edificación vigente al momento de la sanción de aquellas ordenanzas (violación del principio de la inderogabilidad singular del reglamento) sin perjuicio del argumento aportado por el doctor Laborde acerca de la incompetencia del Concejo Deliberante (para dictar las ordenanzas de excepción, de manera que éstas estarían viciadas por la incompetencia del órgano y no por su contradicción con el reglamento en cuestión) que no parece demasiado atendible.

Admitiendo que tal conclusión sea válida, al lector del fallo quizás le quede la sensación de que el resultado no es enteramente justo. En definitiva un empresario solicitó ante quien correspondía, autorización para realizar un emprendimiento comercial. Otorgada tal autorización el interesado efectuó inversiones importantes,

(7) Sobre la diferencia entre los conceptos de función y actividad y su distinto tratamiento jurídico. ver Barra, Rodolfo C. "Principios de derecho administrativo". Abaco. Buenos Aires. 1980. capítulo V.

planificó un negocio, dejó de hacer otras inversiones frente a la expectativa del beneficio que iba a percibir por esa actividad autorizada, en fin, realizó la actividad que debe cumplir cualquier empresario en un sistema económico basado en la iniciativa privada. Pero resulta que quien lo autorizó, no debía hacerlo, de ahí que, por una interpretación del principio de legalidad, la autorización es revocada y nuestro empresario pierde su inversión y sus expectativas.

Pero ¿es esto justo? ¿está a cargo del administrado la investigación de la competencia y regularidad de la actuación del órgano ante el cual se enfrenta?

Estas preguntas le confieren especial significación al voto del doctor Negri. Este pronunciamiento parte de reconocer la ilegitimidad de origen de las Ordenanzas N° 4.744/74 y N° 5.003/75 (por su contradicción con el Código de Edificación) y por lo tanto la inexcusable sanción de la ordenanza revocatoria N° 5.203/76, que viene a recomponer el ordenamiento jurídico lesionado. Naturalmente esta recomposición del ordenamiento genera cargas que debe soportar el causante de la ilegitimidad inicial. Pero ¿qué pasa si el único causante de la inicial ilegitimidad es la propia Administración Pública? Es natural que se afirme que de un acto ilegítimo no pueden seguirse derechos con estabilidad y por lo tanto indemnizables cuando tal estabilidad cae. Pero ¿si el administrado es inocente de la ilegitimidad?

El voto del doctor Negri afirma que en tales condiciones el administrado debe ser indemnizado, basando tal derecho en los principios de la responsabilidad del Estado por acto lícito, "porque es lícito dejar sin efecto lo ilícito".

Claro que, el doctor Negri lo reconoce, ello es así siempre que se demuestre la inocencia del administrado, analizando "si no obró negligentemente" ... si no debía razonablemente prever el "riesgo a que se exponía". Es que si el administrado realiza inversiones y adquiere expectativas económicas (es decir, emprende una empresa comercial) en razón de un acto administrativo de manifiesta ilegitimidad, o, aún cuando no manifiesta, de razonablemente posible ilegitimidad, o él, con su conducta (por ejemplo, denuncia hechos falsos, oculta la verdad, etcétera) es el causante directo del vicio del acto, no puede fundar ningún derecho resarcitorio en su propia culpa. Aún, por vía de hipótesis, cabría admitir la existencia de culpas concurrentes -entre el administrado y la Administración- donde la indemnización debería graduarse según ese supuesto.

Pero, en el caso ¿es posible afirmar que hubo alguna culpa en el administrado, o alguna razón de imputabilidad que lo obligue a responder (pues de eso se trata indirectamente si no se le reconoce la indemnización) en todo o en parte por el daño ocurrido? La lectura del fallo, en especial de los votos mayoritarios, muestra la duda en cuanto a la solución del litigio, duda que comienza en la propia Administración municipal, que no se atreve (al menos claramente) a revocar por razones de legitimidad. Luego la duda sobre la naturaleza del Concejo Deliberante; sobre la naturaleza de las ordenanzas; sobre la aplicabilidad del principio de la inderogabilidad singular del reglamento en el caso concreto. Además la propia conducta de la Municipalidad demandada que ya había actuado de forma similar en otras ocasiones, sin revocar las ordenanzas autorizatorias, etcétera.

¿Cuál fue la conducta del administrado? Peticionó algo sobre lo que, coqto se dijo antes, la Municipalidad ya había prestado su conformidad en beneficio de

terceros, pudo conocer el expediente administrativo con dictámenes favorables a su petición, de orden técnico legal. Conoció así la voluntad de, incluso, modificar el código de edificación para adaptarlo a una situación materialmente real, que en la práctica se ajustaba a lo peticionado por la empresa. En definitiva este administrado tuvo entre sí, con anterioridad a efectuar ninguna inversión, una ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante municipal, con la mayoría necesaria, y con todas las formalidades cumplidas, incluso, con exceso, los dictámenes previos. ¿Qué otra cosa podía hacer para estar convencido de la legitimidad de la actuación municipal? No parece que mucho más, por lo menos dentro del orden de lo razonable.

Ahora bien, si alguien actuó incorrectamente, en el caso, fue la Municipalidad demandada. Con su conducta llevó a engaño al administrado, y fue ocasión de sus inversiones fracasadas. Pero la Municipalidad, según el resultado del pleito, nada indemniza. En cambio, resulta obligado a soportar total y exclusivamente el daño quien confió en la legitimidad del actuar de la autoridad administrativa. Esto no es justo.

De aquí la importancia del voto del doctor Negri quien, brevemente, enriqueció la doctrina de la responsabilidad del Estado por acto lícito sentando un principio habitualmente no destacado: *el Estado también responde por el acto lícito que revoca uno anterior ilícito. en la medida que tal ilicitud no haya sido manifiesta para el administrado o éste no haya sido causante de la misma.*