

Contrato Administrativo Formalidades Prueba Contratacion Directa Caracter Excepcional

JURISPRUDENCIA

Contrato administrativo. Formalidades. Prueba. Contratación directa.

Carácter excepcional Se rechaza la demanda por incumplimiento de contrato interpuesta por el actor contra la Provincia de Neuquén, puesto que no acreditó la realización de los trabajos facturados ni se cumplió con los procedimientos propios para las contrataciones con el Estado provincial.

ACUERDO N° 28. En la Ciudad de Neuquén, Capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintisiete días del mes de abril del año dos mil quince, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Señores Vocales Doctores RICARDO TOMAS KOHON y OSCAR E. MASSEI, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias Doctora LUISA ANALÍA BERMÚDEZ, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: ?SANTOS VICTOR OMAR C/ PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA?, Expte. 3060/10, en trámite por ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y conforme al orden de votación oportunamente fijado el Doctor RICARDO TOMAS KOHON dijo: I.- Que a fs. 39/42 se presenta el Sr. Víctor Omar Santos, con patrocinio letrado. Inicia acción procesal administrativa contra la Provincia de Neuquén (Honorable Legislatura). Pretende la anulación de la Resolución 86/10 de la Honorable Legislatura de la Provincia de Neuquén y el cobro de \$..., con más sus intereses desde la mora y hasta el efectivo pago y costas. Expone que es propietario de la firma Víctor Santos Representaciones, empresa que presta servicios de mantenimiento de inmuebles. Dice que, en tal carácter, se vinculó con la Legislatura Provincial a través de distintos contratos de locación de servicios para el mantenimiento de la residencia oficial del Gobernador. Manifiesta que ante la urgencia que tenía la accionada optó por la contratación directa y que, en virtud de ello, comenzó a prestar sus servicios en la mencionada residencia, que consistían en reparar, refaccionar, pintar, limpiar y desinfectar. Agrega que, a medida que iba realizando los trabajos, entregaba las correspondientes facturas a efectos de la cancelación. Sostiene que las facturas 0001-00000158/160 -/167/168/169/171/172 fueron recibidas pero nunca se hizo efectivo el pago. Afirma que ante la falta de pago, remitió carta documento en la que intimó la cancelación de las facturas y que su pretensión fue rechazada mediante Disposición 207/9 suscripta por el Director General de Administración de la Legislatura, funcionario que a su entender no posee cargo ni competencia para causar estado administrativo. Expone que, frente a ello, remitió nueva carta documento en la que alegó sobre las deficiencias formales antes señaladas. Asevera que luego fue notificado de la Resolución 86/10 que rechazó el recurso administrativo interpuesto por su parte con fundamentos falaces y absurdos, tales como que las facturas reclamadas exceden el límite legal permitido para la contratación directa y que no se había constatado la realización de los trabajos. Luego refiere al sistema de contratación directa y a la libre elección del cocontratante y describe sus notas caracterizantes. Señala que al momento de contratar no tenía conocimiento de las modalidades contractuales administrativas ni de la existencia de la ley 2141 y que se adaptó a la modalidad que le propuso la demandada. Resalta que se limitó a cumplir en tiempo y forma con los trabajos que se le encomendaron. Por último, ofrece prueba y solicita se haga lugar a la demanda, con costas.

II.- A fs. 88, mediante R.I. 226/11, se declaró la admisión de la acción. III.- Ejercida opción por el proceso ordinario, a fs. 98/100, contestó la demanda la Provincia de Neuquén. Efectuadas las negativas de rigor, refiere a los términos de la Resolución 86/10 y afirma que, de los argumentos esgrimidos en dicho acto, se advierte que la postura asumida es válida y que no corresponde el pago de suma alguna a favor de la actora. Señala que los motivos fácticos y legales esgrimidos (falta de acreditación de la realización de los trabajos e incumplimiento de la legislación vigente en materia de contrataciones públicas) no fueron desvirtuados por la accionante. A continuación resalta que, de conformidad a los establecido por las leyes 687 y 2141, se debió haber acudido a una licitación pública o, en su caso, a una licitación privada o a un concurso de precios. Añade que tampoco se ha acreditado que se hubiesen presentado en el caso algunas de las causales de excepción previstas en la ley para obviar tal procedimiento y que, además, el tipo de trabajo y su costo denotan la improcedencia de la contratación directa. Sostiene que la actora no puede alegar el desconocimiento de las normas que rigen las contrataciones públicas. Afirma que el incumplimiento de dicha normativa invalida el vínculo o relación alegado por el actor. Entiende que nos encontramos ante una ?inexistencia contractual? y refiere a jurisprudencia en tal sentido de este Tribunal. Concluye que la demanda es improcedente y solicita su rechazo, con costas.

IV.- A fs. 105, se abrió la causa a prueba y a fs. 139 se clausuró el término probatorio y se colocaron los autos para alegar. A fs. 144/5 y 146/7 obran agregados los alegatos de la actora y la demandada, respectivamente. V.- A fs. 150/5 se expidió el Sr. Fiscal ante el Cuerpo, quien propicia que se desestime la demanda. VI.- A fs. 158, se dictó la providencia de autos para sentencia la que, firme y consentida, coloca a estas actuaciones en estado para el dictado del fallo definitivo. VII.- Reclama la actora el pago de

\$..., en concepto de facturas adeudadas por la Honorable Legislatura de Neuquén, por los servicios de mantenimiento efectuados en la residencia oficial. La Legislatura Provincial se negó a cancelar las facturas objeto de la presente con fundamento en el incumplimiento de las formalidades que rigen las contrataciones públicas y la falta de acreditación de la realización de los trabajos.

La accionante sostiene que efectuó los trabajos y que aceptó la forma de contratación propuesta por la demandada. Dados los términos de la contienda se advierte que a efectos de su resolución, dos cuestiones son determinantes: por un lado la forma de la contratación (desde que nos encontramos ante una contratación administrativa) y, por otro lado, la acreditación de la realización de los trabajos. Respecto a la primera cuestión, corresponde señalar que, situados en el marco de una contratación administrativa, la validez y eficacia de los contratos está supeditada al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que "La prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada con la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación exige una forma específica para su conclusión, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia" (Fallos 323:1515, 323:3924 y 324:3019, entre otros). Es que la prueba de la existencia de un contrato administrativo está íntimamente vinculada con la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para su conclusión, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia (Fallos, 323:3924). En este caso, de acuerdo a lo establecido en la ley de Obras Públicas (687) y su decreto reglamentario, correspondía una licitación pública o, en su caso, de demostrarse que estaban dadas las condiciones excepcionales que la permiten, una contratación directa, circunstancias que si bien han sido alegadas no han sido acreditadas. Ahora bien, tal falla, impacta en forma directa sobre la alegada contratación por cuanto impide tener por acreditada su existencia. Asimismo, ha de señalarse en relación al actor, que la exigencia de buena fe y diligencia del particular se acentúa en el caso de los contratistas o potenciales contratistas del Estado, que poseen un deber de diligencia calificado (Fallos 319:1681). Es que quien contrata con la Administración o pretende hacerlo, tiene el deber de conocer la exigencia normativa del procedimiento administrativo al que se somete y no puede ampararse en el incumplimiento de la legalidad administrativa para obtener beneficios. Así se ha dicho que "quien contrata con la Administración tiene el deber de conocer la exigencia normativa del procedimiento administrativo y no puede ampararse en el incumplimiento de la legalidad administrativa para obtener los beneficios propios de una actividad empresarial o mercantil". (AlvarezCaperochipi, José "El enriquecimiento sin causa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo" RDP, 1977, Edersa, Madrid, pág. 184). En este caso, el propio accionante, admitió que se sometió a la modalidad de contratación elegida por la demandada y se limitó a acompañar la documentación y/o tramitación indicada y requerida por la Legislatura y a prestar sus servicios en el tiempo y forma estipulados. En este punto, cabe señalar que el mismo actor, con anterioridad, había sido contratado en forma directa por vía de excepción, contratación que adquirió un marco de legalidad con el dictado de la Resolución 368/7 (agregada a fs. 81 de las actuaciones administrativas) que autorizó y aprobó dicha contratación, así como la emisión de la Orden de compra, la liquidación, el pago y la correspondiente asignación presupuestaria. Es que, si bien el principio que rige las contrataciones del Estado es el de Licitación Pública (art. 80 de la Constitución Provincial) la posibilidad de seleccionar al contratista estatal en forma directa está prevista en el art. 64 inc. 2) de la Ley 2141 de Administración Financiera y reglamentada en los arts. 75/7 del Reglamento de Contrataciones del Estado. No obstante, aun cuando la Administración opte por el sistema de selección excepcional, debe hacerlo en las condiciones que la normativa citada establece: existencia de la causal de excepción que se invoque, conveniencia fiscal y decisión fundamentada. En el caso de la contratación alegada por el Sr. Santos, de la compulsa de las actuaciones administrativas en que tramitó, no se advierte que exista acto administrativo que de alguna manera justifique la utilización de este procedimiento de selección por vía de excepción. A fs. 84, luego de elevadas las facturas, el Director General de Administración de la Legislatura, informó que los gastos presentados no contaban con la autorización expresa del presidente ni con la resolución que apruebe y autorice el pago de la contratación directa por vía de excepción de dichas actuaciones, tal como sucedió con trabajos anteriores autorizados a través de la Resolución 368/7; que debía darse intervención a la actual Presidenta y que debían certificarse los trabajos. A fs. 87, el Encargado de la Residencia Oficial, informó que los trabajos facturados no habían sido realizados y que, en cambio, sí habían sido constatados los trabajos y reparaciones aprobados por Resolución 368/07. Sentado lo anterior resulta evidente que, en los presentes, corresponde descartar una responsabilidad de fuente contractual. Ahora bien, descartada la responsabilidad contractual, corresponde analizar la segunda cuestión que, según se adelantara, resulta determinante para la suerte que ha de correr la presente acción. Es decir, el tópico concerniente a la efectiva prestación de las tareas. Ante el desconocimiento de los trabajos -situación que puede darse aun mediando contratación formal- correspondía a la actora demostrar su realización, apelando a documentos firmados por la accionada, testigos o informes, circunstancia que no se produjo en autos porque, como se verá, la prueba rendida es insuficiente a la vez que ineficaz para tener por acreditada la realización de los trabajos, el costo de los materiales y de la mano de obra. Respecto a la realización de los trabajos,

el testigo Abdala Mansur, responsable del área a cargo de la residencia oficial -fs. 134-, declaró que ¿si, contraté al actor, no me acuerdo del periodo, pero sí el año que fue en el 2007?. Sin embargo no da precisiones sobre la fecha ni sobre los trabajos. Los testigos Catalán Gómez y Martínez -fs. 130 y 135-, no resultan contundentes ni aportan claridad, ambos reconocen haber prestado tareas para el Señor Santos en la residencia oficial, pero no son precisos en la fecha, ni en el tipo y cantidad de trabajos que llevaron a cabo. La prueba pericial contable nada aporta y no se ofrecieron otras pruebas. En resumen, la actora no asumió diligentemente la carga de acreditar los hechos invocados, que por imperativo legal le corresponde, pese a que tuvo a su alcance los instrumentos necesarios para hacerlo. Este déficit, obsta la posibilidad -frente a la falta de vínculo contractual- de hacer lugar al reclamo por vía extracontractual. A todo evento, vale señalar que en el presente, a diferencia de otros casos ventilados ante este Tribunal, no se ha invocado que las actividades que se dicen cumplidas por la empresa reclamante deban serle reconocidas como "legítimo abono" o con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa. En definitiva, en este caso, no se cumplió con los procedimientos propios para las contrataciones con el Estado y la actora no logró acreditar la efectiva prestación de los servicios. Como consecuencia de ello, no se tramitó la habilitación presupuestaria y, por ende, no se obtuvo la conformidad por la autoridad de turno para el pago de las facturas reclamadas. Frente a tales circunstancias, fuerza concluir que corresponde disponer el rechazo de la demanda. VIII.- Respecto a las costas, en mérito a la solución propuesta, entiendo que deben ser aplicadas a la actora vencida (art. 68 del CPCyC y 78 de la ley 1305). IX.- Por lo expuesto, propongo al Acuerdo el rechazo de la demanda, con imposición de costas a la actora (art. 68 del CPCyC y 78 de la ley 1305). ASI VOTO. El Señor Vocal Doctor OSCAR E. MASSEI, dijo: Comparto la línea argumental desarrollada por el señor Vocal que abre el Acuerdo, como así también sus conclusiones, por lo que emito mi voto del mismo modo. MI VOTO. De lo que surge del presente Acuerdo, y habiéndose dado intervención al Sr. Fiscal, por unanimidad, SE RESUELVE: 1º) Rechazar la demanda interpuesta por Víctor Omar Santos contra la Provincia del Neuquén; 2º) Imponer las costas a la actora vencida; 3º) Regular los honorarios del Dr. ..., en el doble carácter por la demandada, en \$...; los del Dr. ..., patrocinante, \$... y los de los Dres. ..., ... y ..., patrocinantes del actor, en \$..., en conjunto (arts. 6, 7, 9, 10, 14, 38 y cctes. de la ley 1594); 4º) Regular los honorarios del perito Cr. ., en \$...; 5º) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívense. Con lo que se dio por finalizado el acto que previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaría, que certifica. DR. RICARDO TOMAS KOHON - DR. OSCAR E. MASSEI Dra. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria Correlaciones: Lix Klett SAIC (s/quiebra) c/Biblioteca Nacional - Secretaría de Cultura de la Nación s/cobro de sumas de dinero - Corte Sup. Just. Nac. - 31/07/2012 Sala, Ángeles c/GCBA s/daños y perjuicios - Cám. Cont. Adm. y Trib. Bs. As. (Ciudad) - Sala I - 26/09/2012 Alonso Regueira, Enrique y Mohadeb, Sergio, Algunos recaudos esenciales a la hora de contratar con el Estado y su biblioteca, Compendio Jurídico N° 68, pág. 313, Noviembre 2012, .

002455E