



ACUERDO N° 7. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los dos días del mes febrero del año dos mil diecisiete, 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 A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"ARVEN S.R.L. C/ PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **EXPTE. N° 4030/12**, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** Que a fs. 3/15 se presenta ARVEN S.R.L. por apoderado e inicia demanda contra la Provincia de Neuquén. Solicita se ordene a la demandada a abonar la suma de \$348.654 (trescientos cuarenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cuatro) con más sus intereses y costas.

Relata que durante los meses de noviembre y diciembre de 2010 la empresa que representa fue requerida por parte de las autoridades de la Secretaría de Educación Provincial a los efectos de la realización de diversas obras en distintos establecimientos educativos de la ciudad de Neuquén.

Agrega que las operaciones se concertaron por contratación directa en virtud de los montos de las mismas consideradas individualmente.

Detalla cuál fue la tarea encomendada en cada una de las escuelas.

(1)Escuela Primaria N° 175. Luego de enumerar los trabajos realizados señala que se extendió un presupuesto oficial por la suma de \$65.381,10 que fue suscripto por las autoridades administrativas.

Refiere que el cumplimiento de las prestaciones a su cargo se acredita con los Remitos N° 126, 127 y 128



suscriptos por la Directora del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-004419/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10583 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(2)Escuela CFP N°2. Luego de enumerar los trabajos realizados señala que se extendió un presupuesto oficial por la suma de \$22.409 que fue suscripto por las autoridades administrativas.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 132, 133, 134 y 135 suscriptos por el Director del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-004412/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10581 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(3)Escuela N° 235. Luego de enumerar los trabajos realizados señala que se extendió un presupuesto oficial por la suma de \$48.110,50 que fue suscripto por las autoridades estatales pertinentes.



Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 121, 122, 123 y 124 suscriptos por la Directora del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-003924/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. **5000-10579** del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita, colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(4)Escuela N° 200. Enumera los trabajos realizados, señala que se extendió un presupuesto oficial por la suma de \$61.368,10 que fue suscripto por las autoridades estatales pertinentes.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 116, 117 y 119 suscriptos por la Directora del Establecimiento y el Director General de Mantenimiento, Rubén Alfredo Domínguez; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-003723/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10578 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(5)Escuela CPEN N° 44. Enumera los trabajos realizados. Dice que las autoridades públicas extendieron por



dichas obras un presupuesto oficial que ascendía a la suma de \$39.360.

Refiere que la realización de tareas se acredita con el Remito N° 143 suscripto por el Director del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-005353/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10577 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(6)Escuela Jardín de Infantes N° 17. Enumera los trabajos realizados. Dice que las autoridades públicas extendieron por dichas obras un presupuesto oficial que ascendía a la suma de \$39.867.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 136, 137 y 138 suscripto por la Directora del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-004420/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10582 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(7)Escuela CPEM N° 44. Enumera los trabajos realizados. Dice que las autoridades públicas extendieron por



dichas obras un presupuesto oficial que ascendía a la suma de \$10.152,60.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 111 y 118 suscripto por el Director del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-003550/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10176 del año 2011 (así lo menciona el actor, siendo el Nro. correcto de expediente el 5000-10576/2011), donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

(8)Escuela CPEM N° 44 (otro expte.). Enumera los trabajos realizados. Dice que las autoridades públicas extendieron por dichas obras un presupuesto oficial que ascendía a la suma de \$40.428,45.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 130 y 131 suscripto por el Director del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-004427/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10584 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.



(9)Escuela N° 140. Enumera los trabajos realizados. Dice que las autoridades públicas extendieron por dichas obras un presupuesto oficial que ascendía a la suma de \$21.579,70.

Refiere que la realización de tareas se acredita con los Remitos N° 148, 149 y 150 suscriptos por la Directora del Establecimiento; que la obra originó el expediente administrativo Nro. 5200-003539/2010. Los trabajos no fueron cancelados, por lo que se inició formal reclamo administrativo y se formó el expediente Nro. 5000-10585 del año 2011, donde se acompañó copia del presupuesto y de los remitos.

Agrega que con fecha 24 de abril de 2012 se presentaron requiriendo al Gobernador que se expida respecto al reclamo interpuesto y acompañando las respectivas facturas.

Relata que no obtuvo respuesta operándose la denegatoria tácita colocándolo en la necesidad de interponer demanda.

Concluye que de los hechos expuestos se desprende que, por expreso pedido de las autoridades administrativas competentes realizó a favor del estado provincial diversas obras de infraestructura, sin que hayan sido abonadas no obstante haber cumplimentado las prestaciones a su cargo, tal como se desprende de los remitos suscriptos por las autoridades administrativas.

Argumenta que si bien nunca suscribió contrato alguno con la demandada, la documentación obrante en los expedientes administrativos citados da cuenta de la efectiva existencia del contrato de obra cuyo incumplimiento se denuncia.

Agrega que la existencia de los presupuestos oficiales, con las facturas expedidas por su parte a favor del estado provincial y -sobre todo- los remitos suscriptos por las autoridades locales donde se deja constancia de la efectiva realización de las obras y su recepción por parte de las autoridades provinciales no hace más que reafirmar la idea



expuesta en las líneas precedentes y confirmar la efectiva vinculación existente entre las partes.

Cita doctrina y jurisprudencia.

En modo subsidiario, y si se considerara que no se ha logrado acreditar la existencia de contrato, solicita se haga lugar a la demanda en virtud de la teoría del enriquecimiento sin causa.

II.- A fs. 28, mediante RI 272/13 se declara la admisión del proceso.

III.- Ejercida la opción por el proceso ordinario (fs. 89) y corrido traslado de la demanda, a fs. 103/112 contesta la Provincia de Neuquén, mediante apoderados, con el patrocinio letrado del Fiscal de Estado.

Luego de realizar las negativas de rigor y un repaso de lo reclamado, afirma que no procede el pago de concepto o suma a favor del reclamante, ya sea en concepto de pago de contrato, daños y perjuicios o empobrecimiento sin causa.

Refiere que a fs. 105/135 del expediente administrativo N° 5500-004045/12 el Fiscal de Estado emitió el Dictamen N° 4753/12 en el que expresa que ARVEN S.R.L. se encuentra inscripto en el Registro de Proveedores del Estado Neuquino lo que supone una habitualidad en la contratación y en consecuencia, el conocimiento de la normativa aplicable en el procedimiento tanto de contratación como de pago.

Agrega que en razón de la naturaleza de la prestación comprometida, resulta de aplicación la Ley de Administración Financiera y Control N° 2141, su Decreto Reglamentario y demás normativa. Refiere que tal normativa exige que las contrataciones se lleven a cabo, por principio general a través del procedimiento de licitación pública y se admite, sólo en forma excepcional, recurrir a la licitación privada o a la contratación directa.



Detalla la normativa aplicable y agrega que en el mes de julio de 2010 se sancionó la Ley 2709 que declaraba la emergencia en todos los niveles del Sistema Educativo de la Provincia, reconociéndolo como derecho esencial, con el objeto de garantizar la refacción, mantenimiento y funcionamiento adecuado de todos los niveles escolares, recuperar los días de clase perdidos durante el ciclo lectivo 2010 y alcanzar el pleno e integral dictado de todos los contenidos curriculares planificados para cada curso.

Agrega que el Fiscal de Estado en el dictamen, menciona que el art. 3 de esta normativa creó el Fondo Provincial de Emergencia Educativa, facultando al Poder Ejecutivo a *realizar las contrataciones necesarias para la refacción y mantenimiento de los edificios escolares, para la adquisición de insumos y elementos necesarios para el equipamiento y funcionamiento de los establecimientos educativos, durante la vigencia de la presente ley (art. 4)*, que, por el art. 2 se estipuló desde la fecha de su publicación (23/07/10) hasta el 28 de febrero de 2011, y ordenando la aplicación del citado Fondo a *atender erogaciones originadas durante la vigencia de la presente ley destinadas a: a) Mantenimiento, funcionamiento y equipamiento de los establecimientos educativos. b) Refacciones y reparación de edificios escolares (art. 5)*.

Dice que por lo expuesto y, como surge de las manifestaciones vertidas por distintas áreas en los antecedentes administrativos, no surge el cumplimiento del marco legal vigente en la materia así como tampoco que se hubiese encuadrado el proceso de contratación en alguna de las causales o regímenes de excepción.

Al referirse a los expedientes administrativos destaca que todos están en similar situación administrativa: cuentan con la solicitud de trabajos y/o refacciones, memoria técnica - descriptiva, cómputo oficial, presupuesto y se



proyecta la resolución, no culminan con la manifestación de la voluntad administrativa.

Agrega que esta última debería evidenciarse con el dictado del correspondiente acto administrativo autorizando el gasto, partida presupuestaria y orden de servicios notificada a la firma. Destaca que en el expediente N° 5200-003924/10 siquiera surge el proyecto de resolución.

Dice que en los expedientes N° 5200-004427/2010, 5200-005353/2010 y 5200-004420/2010 si bien toman intervención las áreas competentes, los documentos no se encuentran suscriptos por los funcionarios; con excepción del expediente N° 5200-003550/2010 en el que obra la Resolución N° 277/11 que autoriza el mecanismo de contratación pertinente pero presenta irregularidades pues no se acredita el cumplimiento.

En el Dictamen se concluyó que no se acreditaba vinculación contractual o jurídica alguna entre la empresa y el Estado Provincial en estos casos; pese a que la firma había acompañado copia simple de los remitos comerciales suscriptos supuestamente por autoridades de los establecimientos escolares en los que habría realizado las obras.

Dice que en los antecedentes se observa que, en virtud de los montos estipulados y las tareas a realizarse en los establecimientos educativos, debía concretarse a través del procedimiento de Contratación Directa, siempre que existiera motivación suficiente para apartarse de la norma general en la materia, mecanismo de contratación que se encuentra normado y sujeto a ciertos requisitos de validez.

Agrega que no resulta posible que la firma ARVEN S.R.L. que cuenta con amplia experiencia en materia de contrataciones públicas y en prestación de servicios a la Administración desconociera la legislación aplicable para proceder a la contratación.

Dice que una vez finalizado el trabajo debía el actor presentar en la Dirección de Contrataciones el remito



conformado por el responsable del establecimiento junto con el Coordinador, avalando que los trabajos se realizaron correctamente y en término, remito que debe cumplir con los recaudos exigidos por la Disposición General N° 1415 de la Administración Federal de Ingresos Públicos, y una vez recepcionada la obra, debía presentar la factura en la Dirección General de Compras y Contrataciones para ser conformada junto con la orden de compra con su correspondiente sellado de ley (conf. art. 50 in fine).

Refiere que surgía que las facturas emitidas por la proveedora no se encontraban conformadas por el Director General de Compras y Contrataciones de la entonces Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte.

Agrega que la demandada incumple lo dispuesto en la Resolución General de AFIP respecto al momento de emisión y entrega de los comprobantes según el tipo de actividad realizada; y que en términos tributarios ello hace presumir la existencia de maniobras tendientes a evasión fiscal.

Dice que la mayoría de los remitos no se encuentran suscriptos por personal de la administración ni por los coordinadores de la zona correspondiente; los remitos presentados por el proveedor tampoco contienen fecha de recepción.

Agrega que los remitos correspondientes al expediente N° 5200-003539/2010 se emitieron detallando materiales y servicios y acompañando un presupuesto oficial que difiere del incorporado al expediente administrativo al cual se lo quiere vincular, por lo que surge que se efectuaron y facturaron más tareas de las supuestamente realizadas.

Señala que sorprende el procedimiento que luce en el expediente N° 5200-003366/10 en el que se impulsa la compulsión de precios cuando el presupuesto oficial es de \$1.296,95.



Agrega que del análisis de las tareas presuntamente realizadas en los establecimientos escolares, surge que parte de tales servicios se habrían efectuado en los mismos establecimientos y en fechas cercanas; y de la magnitud de tareas que describen las notas y los importes facturados se observa que los mismos deberían o podrían haberse efectuado en forma conjunta superando el monto máximo permitido para la contratación directa sin compulsa de precios.

Menciona que en el expediente N° 5200-0035550/10 se observa que se presenta la empresa Akua Servicios informando que al momento de inspeccionar el estado del establecimiento escolar, los trabajos ya no eran necesarios o se habían realizado.

Concluye que, en principio, salvo los casos expresamente contemplados, no existiría derecho alguno reconocido al proveedor y, en consecuencia, obligación alguna del Estado Provincial a su favor.

Agrega que no surge de todos los antecedentes que las tareas efectivamente se hubiesen realizado, y en su caso la fecha exacta como para poder hacer lugar a la pretensión subsidiaria de enriquecimiento sin causa.

Ofrece prueba.

IV.- A fs. 116 se abre la causa a prueba y a fs. 207 se clausura el período de prueba y se colocan los autos para alegar. A fs. 206/216 obra agregado alegato de la actora y a fs. 218/222 alegato de la demandada.

V.- A fs. 224/231 se expide el Sr. Fiscal General propiciando el rechazo de la demanda.

VI.- A fs. 232 se dicta 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 el actor el pago de \$348.654, en concepto de trabajos de reparación efectuados en diferentes escuelas de la ciudad, dependientes del Consejo Provincial de



Educación. En subsidio, solicita se haga lugar a la demanda en virtud de la teoría del enriquecimiento sin causa.

La demandada, por su parte, afirma que existieron irregularidades en el trámite de contratación, desconoce la documental acompañada y niega la autenticidad de las firmas obrantes en los remitos. Afirma que no se adeuda suma alguna por el concepto reclamado.

Dicho esto, cabe señalar que la validez y eficacia de los contratos administrativos 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).

En este caso, la Ley de Administración Financiera (2141) y el Reglamento de Contrataciones (Decreto 2758/95) fijan los principios generales a los que deben ajustarse las contrataciones, estableciéndose que todo contrato debe hacerse por licitación pública, cuando del mismo se deriven gastos, y por remate o licitación pública cuando se deriven ingresos. A su vez, el art. 64 de la Ley 2141 establece que puede contratarse directamente cuando -entre otras causas- medien probadas razones de urgencia, o caso fortuito, no previsibles, o no sea posible la licitación o el remate público, o su realización resienta seriamente el servicio, hasta el tope de lo establecido en el artículo 1 del Anexo II del Reglamento de Contrataciones.



Este tope ha sufrido sucesivas modificaciones (conf. Decretos 1871/04, 1076/05, 83/07, 109/08, 789/08, 119/09 y 2103/09). Finalmente se estableció -en lo que aquí interesa, de cara a la fecha del conflicto- que para las contrataciones de trabajo de refacción, reparaciones y/o mantenimiento con destino a edificios escolares el monto para contratación directa era hasta \$200.000 y para las contrataciones directas que superen los \$10.000, se imponía indefectiblemente una compulsa de precios con no menos de tres presupuestos, encontrándose facultada a autorizar y aprobar tales contrataciones, la Secretaría de Estado de Educación, Cultura y Deporte.

Luego, el 23 de julio de 2010 se publica la Ley 2709 que declara la Emergencia Educativa con el objeto de garantizar la refacción, mantenimiento y funcionamiento adecuado de todos los establecimientos escolares, recuperar los días de clase perdidos durante el ciclo lectivo 2010 y alcanzar el pleno e integral dictado de todos los contenidos curriculares planificados para cada curso. Establece además el período de vigencia desde su publicación hasta el 28 de febrero de 2011, crea el "Fondo provincial de emergencia educativa"; faculta al Poder Ejecutivo a realizar las contrataciones necesarias para la refacción y el mantenimiento de los edificios escolares, para la adquisición de insumos y elementos necesarios para el equipamiento y el funcionamiento de los establecimientos educativos, y a celebrar convenios con todos los municipios que adhieran a la ley, con cooperativas, organismos centralizados y descentralizados, entes autárquicos y empresas del Estado provincial y nacional, cooperadoras escolares, y organizaciones no gubernamentales, o a través de los directores de los respectivos establecimientos.

Este es el marco normativo vigente en oportunidad en que actor y demandado se vincularon.



VIII.- Dicho lo anterior, se detallará lo actuado en cada uno de los expedientes que dieran origen al reclamo, siguiendo el mismo orden en que han sido detallados en la demanda.

(1) Expte. N° 5200-004419/2010. EP N° 175 solicitud de varios trabajos de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en la Escuela Primaria N° 175.

Obra memoria descriptiva de fecha 16 de diciembre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$65.381,10, y "proyecto" de resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio en la Escuela Primaria N° 175.

Luego la actora inicia el expediente N° 5000-010583/2011 reclamando el pago de la suma de \$65.381,10 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de diciembre de 2010 a febrero de 2011.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 126, 127, 128 sin fecha, refiriendo que fueron firmados por la Directora del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010583/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000303 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$65.381,10.



A fs. 53/55 del presente expediente se agregan los Remitos N° 127, 126 y 128 fechados el 14/02/2011.

(2) Expte. N° 5200-004412/2010. CFP N° 2 Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a trabajos a realizarse en el C.F.P. N° 2.

Se agrega memoria descriptiva y presupuesto oficial por la suma de \$22.409,08, y se "proyecta" resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio C.P.F. N° 2 de la ciudad de Neuquén.

En el expediente N° 5000-010581/2011 la actora reclama el pago de la suma de \$22.409 por los trabajos que dice haber realizado en la CFP N° 2 durante los meses de diciembre de 2010 a febrero de 2011. Acompaña Remitos N° 132, 133, 134, 135 en copia simple y sin fecha.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010581/2011-00001/2012 GOB la actora solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000299 de fecha 01/03/2012.

En este expediente acompañó a fs. 59/62 los Remitos N° 132, 133, 134, 135 fechados el 20/01/2011.

(3) Expte. N° 5200-003924/2010. Escuela Primaria N° 235 solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en la Escuela Primaria N° 235.



Obra memoria descriptiva de fecha 2 de noviembre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$48.110,50. El 13 de enero de 2012 el expediente pasa a la Coordinación de Administración sugiriéndose verificar lo actuado.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010579/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$48.110,50 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de diciembre de 2010 a febrero de 2011.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 121, 122, 123, 124 sin fecha, refiriendo que fueron firmados por la Directora del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010579/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000300 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$48.110,50.

A fs. 63/66 del presente expediente se agregan los Remitos N° 121, 122, 123 y 124 fechados el 30/11/2010.

(4) Expte. 5200-003723/2010. EP N°200. Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en la Escuela Primaria N° 200.

Obra memoria descriptiva de fecha 6 de octubre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$61.368,10, y se "proyecta" resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio en la



Escuela Primaria N° 200 de la ciudad de Neuquén. Luego, se dispone el pase a Coordinación de Administración y se sugiere verificación de lo actuado y la imputación de Partidas Presupuestarias.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010578/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$61.368,10 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de agosto a noviembre de 2010.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 115, 116, 117, 119 sin fecha, refiriendo que fueron firmados por la Directora del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010578/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000305 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$61.368,10.

A fs. 46/50 del presente expediente se agregan los remitos fechados el 22/12/2010.

(5) Expte. 5200-005353/2011. CPEM N° 44. Solicitud de tareas a realizar en el establecimiento, colocación de vidrios, cerámicos, zócalo y malla antivandálica. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en el CPEM N°44.

Obra memoria descriptiva de fecha 9 de marzo de 2011 y presupuesto oficial por la suma de \$39.360, y se "proyecta" resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio en el CPEM



Nº 44 de la ciudad de Neuquén. Luego, se dispone el pase a Coordinación de Administración y se sugiere verificación de lo actuado y la imputación de Partidas Presupuestarias.

Por su parte, la actora inicia el expediente Nº 5000-010577/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$39.360 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de agosto a noviembre de 2010.

Acompaña copias simples del Remito Nº 143 sin fecha, refiriendo que fue firmado por el Director del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente Nº 5000-010577/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura Nº 0001-00000306 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$39.360.

A fs. 45 del presente expediente se agrega el remito fechado el 30/03/2012.

(6) Expte. 5200-004420/2010. JI Nº 17. Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en el Jardín de Infantes Nº 17.

Obra memoria descriptiva de fecha 16 de diciembre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$39.865,45, y se "proyecta" resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio en el Jardín de Infantes Nº 17 de la ciudad de Neuquén. Luego, se dispone



el pase a Coordinación de Administración y se sugiere verificación de lo actuado y la imputación de Partidas Presupuestarias.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010582/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$39.867 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de diciembre de 2010 a febrero de 2011.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 136 a 138 sin fecha, refiriendo que fueron firmados por la Directora del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010582/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000301 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$39.865,45.

A fs. 56/58 del presente expediente se agregan los remitos fechados el 9/02/2011.

(7) Expte. 5200-003550/2010. EPET N° 3. Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en EPET N° 3.

Obra memoria descriptiva de fecha 5 de octubre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$10.152,60. Obra anteproyecto de Resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento en la EPET N° 3 de la ciudad de Neuquén. Luego, se dicta la Resolución N° 277/11 del 6 de abril de 2011 que autoriza el llamado a compulsa de



precios, con la partida presupuestaria correspondiente. El 8 de abril de 2011 Akua Servicios hace saber que personal de la empresa se hizo presente en la escuela para cotizar las obras e informa que las mismas no son necesarias o ya se encontraban realizadas con anterioridad a la visita.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010576/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$10.152,60 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de agosto a noviembre de 2010.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 111 y 118 sin fecha, refiriendo que fueron firmados por el Director del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010576/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000302 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$10.152,60.

(8) Expte. 5200-004427/2010. CPEM N°44. Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en el CPEM N°44.

Obra memoria descriptiva de fecha 16 de diciembre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$40.428,45, y se "proyecta" resolución que autoriza el llamado a compulsa de precios para proceder a la contratación directa para la realización de trabajos de mantenimiento edilicio en el CPEM N° 44 de la ciudad de Neuquén. Luego, se dispone el pase a



Coordinación de Administración y se sugiere verificación de lo actuado y la imputación de Partidas Presupuestarias.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010584/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago de la suma de \$40.428,24 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de diciembre de 2010 a febrero de 2011.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 129/131, refiriendo que fue firmado por el Director del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010584/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000308 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$40.428,45.

A fs. 41/43 del presente expediente se agregan los remitos fechados el 03/02/2011.

(9) Expte. 5200-003539/2010. EP N° 140. Solicitud de trabajos varios de mantenimiento. El Director General de Mantenimiento solicita se gestione el expediente correspondiente a los trabajos a realizarse en la Escuela Primaria N° 140.

Obra memoria descriptiva de fecha 4 de octubre de 2010 y presupuesto oficial por la suma de \$20.732,90. Luego, se dispone el pase a Coordinación de Administración y se sugiere verificación lo actuado y la imputación de Partidas Presupuestarias.

Por su parte, la actora inicia el expediente N° 5000-010585/2011 el 24 de noviembre de 2011 reclamando el pago



de la suma de \$21.579,70 afirmando que las obras se realizaron durante los meses de agosto a noviembre de 2010.

Acompaña copias simples de los Remitos N° 148/150, refiriendo que fueron firmados por la Directora del establecimiento.

Ambos expedientes se acumulan, y finalmente el 15 de mayo de 2012 la Asesora General de Gobierno dictamina: "VISTO las presentes actuaciones, y habiendo tomado conocimiento que expedientes similares tramitan ante la Fiscalía de Estado, ante la eventualidad de un posible perjuicio fiscal, pase a la Fiscalía de Estado de la Provincia del Neuquén para la continuación del trámite correspondiente".

En el expediente N° 5000-010585/2011-00002/2012 GOB solicita pronto despacho y acompaña copia certificada de la Factura N° 0001-00000304 de fecha 01/03/2012 por la suma de \$21.579,70.

A fs. 50/52 del presente expediente se agregan los remitos fechados el 10/11/2010.

IX.- De lo referenciado se desprende que la totalidad de las contrataciones superaban la suma de \$10.000 y ninguna alcanzaba los \$200.000. En consecuencia, a la luz de la normativa reseñada, podían formalizarse mediante contratación directa pero se imponía la compulsas de precios con no menos de tres presupuestos. La Ley 2709 que declarara la emergencia educativa no dispuso nada en contrario a la exigencia establecida por la Ley de Administración Financiera en este punto.

En este sentido se advierte que en varios de los expedientes administrativos aquí analizados obra "proyecto" de resolución en el que se autoriza el llamado a compulsas de precios, sin que el trámite avanzara luego en tal carril. Sólo en uno de los expedientes (N° 5200-003550/2010, descripto en el punto 7) se dictó la resolución correspondiente, luego de lo cual en oportunidad de concurrir una de las empresas a



recorrer el establecimiento para cotizar el trabajo informa que ya se hicieron o no son necesarios.

Se puede concluir entonces que no se ha dado cumplimiento con las formalidades exigidas por las normas pertinentes.

Tal falta de cumplimiento, 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.

El apego al principio de legalidad, impone a la Administración Pública, la exigencia de una estricta sujeción a la normativa que lo habilita a contratar. Del mismo modo, exige al contratista, en su rol de colaborador del Estado, conocer y respetar dicha normativa.

En definitiva: las contrataciones administrativas deben concretarse con apego a las formas requeridas por la ley porque, de lo contrario, se las tendrá por inválidas o inexistentes.

En consecuencia, y siendo que la validez de los contratos que la Administración celebra, se encuentra supeditada a la legalidad de la forma y procedimientos de contratación, las irregularidades que surgen en el caso - inexistencia de acto administrativo que exteriorice la voluntad de la demandada de contratar con la actora y la



autorice a llevar adelante las obras en cuestión- se proyecta sobre los supuestos contratos, privándolos de toda validez.

Así, la existencia de un contrato presupone la concurrencia de voluntades y, en el caso de los contratos administrativos, la voluntad contractual del Estado, para ser considerada tal, exige que se cumpla con el procedimiento regulado jurídicamente por normas de distinto nivel.

Como se señalara, la circunstancia de que la formación e incluso la expresión de la voluntad administrativa se encuentren reguladas jurídicamente, da lugar a que las trasgresiones a ese ordenamiento puedan constituir vicios que afecten la validez y la eficacia de dicha voluntad.

Por lo tanto, no habiéndose cumplido, en el caso, con los procedimientos que habilitan a una contratación directa, mal podría sostenerse que ha concurrido "la voluntad" del Estado para contratar.

Desde esta perspectiva, el vicio existente en la formación de la voluntad administrativa, desde el inicio, impide situar la cuestión en la órbita contractual. En consecuencia, la pretensión formulada en esos términos, debe ser desestimada.

X.- Se analizará ahora el planteo subsidiario introducido por el actor en punto a la aplicación al presente de la teoría del enriquecimiento sin causa de la demandada.

Los requisitos para su procedencia, quedarán conformados a partir de la existencia del enriquecimiento de una parte, el empobrecimiento de la contraria, una relación de causalidad entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, entrelazado todo ello, por la inexistencia de una causa que justifique el enriquecimiento de uno y el correlativo empobrecimiento del otro.

La CSJN tiene dicho que, los presupuestos de procedibilidad de la acción de enriquecimiento sin causa, deben ser previstos al incoarse la demanda, así como también,



que la carga de su prueba corresponde a la actora (Fallos, 292:97).

En este caso, a la luz de la actividad probatoria desplegada se advierte que la actora no ha aportado prueba que acredite la efectiva realización de las obras por su parte.

La pericia en ingeniería (fs. 162/175) tuvo como objetivo acreditar la razonabilidad de los precios consignados en las facturas, pero no se puede concluir del informe que la actora haya realizado la obra.

En igual sentido, de la pericia contable (fs. 188/191 y 203/204) no puede concluirse que la actora fuera la ejecutora de la obra.

Finalmente, la demandada desconoció la firma obrante en los remitos, que fueron acompañados en copia y sin fecha en los expedientes administrativos; y la actora ninguna prueba produjo al respecto.

En este punto, a tenor de lo manifestado por la actora en cuanto a que la demandada debió redargüir de falsedad los remitos por tratarse de instrumentos públicos, se coincide con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General en tanto señala que los remitos no han sido expedidos por un funcionario público, sino que se trata de instrumentos privados expedidos por la actora, en los que consta una firma, que de haber sido reconocida hubiera expresado la conformidad de la voluntad del firmante con el contenido del documento. Por el contrario, la firma ha sido desconocida, y -se reitera- la actora no produjo prueba conducente al respecto.

En consecuencia, esta ausencia probatoria sobre la efectiva realización de las obras por parte de la actora impone el rechazo de la pretensión de reconocimiento de suma alguna en virtud de la teoría del enriquecimiento sin causa.

XI.- Por estos motivos, propicio al Acuerdo el rechazo de la demanda impetrada. En cuanto a las costas, entiendo que deberán ser soportadas por el actor vencido (art.



68 del C.P.C.C. de aplicación supletoria en la materia). **ASÍ VOTO.**

El señor Vocal **Doctor RICARDO TOMAS KOHON** dijo: comparto la línea argumental desarrollada por el 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, habiéndose dado intervención al Fiscal General, por unanimidad, **SE RESUELVE:** 1º) RECHAZAR la demanda interpuesta por ARVEN S.R.L. contra la PROVINCIA DEL NEUQUEN. 2º) Costas a la actora (art. 68 del CPCC y 78 Ley 1305). 3º) Diferir la regulación de honorarios de los profesionales intervinientes hasta tanto se cuente con pautas para ello. 4º) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

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. BERMUDEZ - Secretaria