



**ACUERDO N° 133.** En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los seis días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Señores Vocales **Doctores OSCAR E. MASSEI y EVALDO DARIO MOYA**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"MELIDEO ALEJANDRA DEL CARMEN C/ PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **EXPTE. 4865/14**, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** A fs. 62/8, Alejandra del Carmen Melideo, interpuso demanda procesal administrativa contra la Provincia del Neuquén. Pretende que se revoque la Resolución 188/13 del Ministerio de Desarrollo Social y el Decreto 564/14 del Poder Ejecutivo y que se ordene el pago de \$8.680, en concepto de servicios prestados y viáticos, con más intereses y costas.

Expone que, a principios de junio de 2008, comenzó a prestar servicios dando cursos de fotografía en las localidades de Villa El Chocón y Andacollo.

Indica que fue contratada por el Director de Desarrollo Integral del Ministerio de Desarrollo Social, en el ámbito de la Subsecretaría de Deportes y en el marco de subprogramas de los programas "Promoción y Participación", "Desarrollo y Proyección" y "Nexos Institucionales".

Cuenta que por expediente 4600-14329, iniciado el 9 de septiembre de 2008 ante la Subsecretaría de Deporte, tramitó la gestión a efectos de lograr su contratación y la de otros participantes que había solicitado el titular de dicho organismo, **Luis Sánchez Mercado**.

Señala que en la Nota 1126/08 de dicho expediente, el funcionario antes referido reconoció que las personas cuya



contratación se solicitaba ya estaban cumpliendo funciones bajo la órbita de la Dirección de Desarrollo Integral, a cargo de Fabián Baeza, desempeñándose en forma satisfactoria en las distintas capacitaciones que esa Dirección brindaba a la comunidad.

Añade que a esa nota se adjuntó un listado del cual surge, bajo el título "Contratos bajo programa Dirección de Desarrollo Integral", que se la contrataría desde el 1/6/08 hasta el 31/12/08, por un monto de \$1.000 mensuales.

Afirma que esos documentos constituyen un reconocimiento de la prestación del servicio y del beneficio que representaba para la comunidad.

Indica que, en una nota previa, del 6/6/08, el Sr. Baeza había solicitado al Subsecretario Sánchez Mercado la contratación, indicando que se desempeñaba en el rubro de "sub-programa: curso práctico de fotografía".

Refiere que el entonces Ministro de Desarrollo nunca emitió el acto administrativo para proceder a las referidas contrataciones, sin perjuicio de lo cual, las prestaciones se cumplieron.

Reitera que el expediente 4600-14329/2008 no concluyó con un acto administrativo que autorizara la contratación, pero tampoco con uno que la denegara.

Señala que de las constancias obrantes a fs. 16/19 de dicho expediente surge que cumplió la prestación del servicio de dictado de cursos de fotografía, conforme lo certificara el Prof. Baeza por los meses de junio, julio y agosto de 2008. Añade que con respecto a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2008, la prestación de servicios se acredita con certificaciones que adjunta a la demanda suscriptas por el mismo funcionario.

Asevera que la existencia del vínculo también se confirma con las planillas de la Dirección General de Administración del Ministerio, en las que se informan las



sumas que percibió en concepto de anticipos y reintegros de viáticos y el saldo pendiente de pago.

Manifiesta que las sumas adeudadas surgen de la planilla emitida por la Subsecretaría de Deportes, que obra a fs. 31 del expediente referido, en la cual se mencionan, en relación a la actora, en concepto de sueldo, \$7.000 (7 meses trabajados por \$1.000); por viáticos, \$1.680 (\$2.280 correspondientes a 19 de los que se pagaron 5 (\$600). La suma de ambos conceptos da un total a pagar de \$8.680.

Expone que ante la falta de pago de las certificaciones y los reintegros de gastos de viáticos, interpuso reclamo administrativo, que fue rechazado por Resolución 188/12, repasa la motivación de dicho acto.

Añade que impugnó dicha decisión y el recurso fue rechazado por Decreto 564/14. Refiere a las razones brindadas por el Poder Ejecutivo y las rechaza.

Argumenta que la Administración Pública no puede ser ajena al respeto del principio de buena fe en las relaciones con los administrados. Dice que no puede hacerse cargo a su parte de la falta de cumplimiento de los recaudos reglamentarios necesarios y que la falta de reconocimiento de la deuda produciría un enriquecimiento sin causa de la Administración.

**II.-** A fs. 88, mediante R.I. 566/2014, se declaró la admisión del proceso.

**III.-** Ejercida la opción por el proceso ordinario (fs. 91/2) y corrido traslado de la demanda, a fs. 107/110, se presentó la accionada y solicitó el rechazo de la demanda, con costas.

Practica las negativas de rigor y desconoce la autenticidad de la documentación presentada por la actora.

A continuación, repasa los antecedentes administrativos y, en particular, la motivación del Decreto 564/14; afirma que esos argumentos no fueron refutados en la demanda.



Sostiene que, aun cuando se demostrase la autenticidad de las certificaciones, la actora no logra demostrar la efectiva realización del servicio.

Señala que resulta llamativo que hubiese aceptado sin reservas prestar un servicio durante 6 meses sin recibir su contraprestación y que el primer reclamo lo haya efectuado en el año 2011, tres años después de la fecha en que supuestamente su tarea había culminado.

**IV.-** A fs. 203/7 se expidió el Sr. Fiscal, quien propicia el acogimiento parcial de la demanda.

**V.-** A fs. 216 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.

**VI.-** Reclama la actora el pago de \$8.680, en concepto de servicios prestados y viáticos. Entre los argumentos que sustentan su pretensión alude a la teoría del enriquecimiento sin causa.

La cuestión a resolver es la procedencia del pago a la actora de servicios de capacitación en fotografía que dice haber prestado al Estado Provincial en el periodo que va de junio a diciembre de 2008.

La demandada, tanto en sede administrativa como en esta causa, se opone a tal pretensión con fundamento en que la contratación no se concretó conforme las formalidades que exige la legislación que rige las contrataciones del Estado y en la falta de acreditación de la efectiva prestación de servicios.

Respecto a la primera cuestión, la actora alega en la demanda que la ausencia de contrato formal no libera a la Administración de pagar los servicios que prestó a su favor, que los servicios fueron prestados y que, aun cuando no se haya formalizado la contratación, el Estado está obligado al pago porque, de lo contrario, se incurriría en un enriquecimiento sin causa.



Así, puede advertirse que no existe discrepancia entre las partes acerca de que el reconocimiento que aquí se reclama encuentra escollos para encauzarse por el carril de la contratación administrativa.

Es que los contratos que la Administración celebra se rigen por los principios y reglas propias del Derecho Público, para lo cual debe acudirse a las normas que rigen la materia en el ámbito de la Provincia del Neuquén, es decir, la Ley 2141 y el Reglamento de Contrataciones del Estado (Decreto 2758/95).

Además, no puede perderse de vista que un contrato supone, esencialmente, un acuerdo de voluntades (cfr. Marienhoff, Miguel, ob. cit. pág. 34 y 55); el contrato administrativo -como ya se señalara- no escapa a este esquema, con la particularidad de que, la Administración Pública tiene un modo determinado de expresar su voluntad, condicionado al modo reglado de selección de su contratista.

Así, la Ley 1284 define al contrato administrativo como "toda declaración bilateral o de voluntad común, productora de efectos jurídicos, entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa" (art. 37 inc. e) ley cit.). En este contexto, la formación de la voluntad de las partes surgirá de un procedimiento escrito tramitado en un expediente administrativo, mediante el cual la Administración exprese su necesidad de contratar, de recurrir a un procedimiento determinado, y en caso de ser excepcional -tal el caso de la contratación directa- justifique su proceder, establezca las condiciones de contratación, seleccione un cocontratante en particular, y suscriba el contrato que evidencie el acuerdo de voluntades al cual han arribado las partes intervinientes.

En este caso, si bien existieron actos preparatorios (nota solicitando la contratación de la actora y otros capacitadores, conformidad del Subsecretario de Deportes -cfr.



fs. 1 a 4 del Expte. 4600-14329/08-), lo cierto es que no se concretó la formación de la voluntad administrativa (no se aprobó la contratación por autoridad competente a través de un acto administrativo, ni se suscribió el contrato).

Luego, como corolario de la falta de cumplimiento de las formalidades exigidas para la celebración y ejecución del contrato, no es posible afirmar la existencia entre las partes de un contrato administrativo.

Es que, conforme lo tiene dicho el Máximo Tribunal de la Nación, "la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación (Fallos 308:618, 316:382, entre otros).

Entonces, ante la improcedencia de un reconocimiento de orden contractual y dado que la actora acude al instituto del enriquecimiento sin causa, corresponde analizar si se encuentran reunidos los recaudos de procedencia para un reconocimiento de esa naturaleza.

**II.-** Como antes se señalara, la demandada también rechazó el reclamo por esta vía con sustento en la falta de acreditación de la prestación de los servicios.

En punto al enriquecimiento sin causa, corresponde señalar que calificada doctrina científica considera posible la invocación de tal figura en el ámbito del derecho público. Así, Bielsa señala que "*... el administrado es un sujeto de derechos que por la Constitución y las leyes tiene asegurado un conjunto de garantías protectoras de esos derechos, entre ellos el de la igualdad ante la ley y las cargas públicas. Si el que enriquece a la Administración Pública por un empleo útil (hechos) o colabora jurídicamente en su defensa por una gestión útil de negocios (actos) debiera quedar sin indemnización, la proporcionalidad en la distribución de las cargas públicas quedaría afectada, indirectamente al menos, en*



*detrimento del que enriqueció a la administración o hizo gastos en una gestión útil para ella, es decir, para la colectividad que aprovecha los servicios públicos. En efecto, ésta recibiría un beneficio general a costa de uno de sus miembros lo que repugna toda idea de justicia y equidad..."; "... En el enriquecimiento sin causa se aplica la regla según la cual la actio de in rem verso autoriza a demandar la suma equivalente a aquella en que se han enriquecido los beneficiarios del empleo útil (quatenus locupletiores factus est). Y ese enriquecimiento se determina en el momento en que se hace el empleo, aunque después esa utilidad o beneficio llegue a cesar (art. 2309 del Código Civil)..." (Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", II, Cap. VI, Cuasicontratos administrativos y enriquecimiento sin causa, págs. 478 y 400, respectivamente).*

El enriquecimiento sin causa importa un desplazamiento de un bien, o un valor, del patrimonio de una persona al patrimonio de otra, sin que exista un título o causa jurídica que justifique ese traspaso (Llambías, Jorge J., "Tratado de Derecho Civil, Obligaciones", Editorial Perrot, t. IV-B, pág. 355 y sigtes.).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido, aún ante supuestos de la nulidad de contratos administrativos, que el contratista tiene derecho a la restitución de lo que las partes han recibido o perdido en virtud o como consecuencia del acto anulado (art. 1052, C.C.), norma que, según el criterio del Alto Tribunal Federal no es sino recepción, en materia de nulidades, de la teoría del enriquecimiento sin causa ("Fallos", 310, v. 2, p. 2278 y sus citas).

Por su parte, este Tribunal también ha suscripto esta doctrina, entre otros, en el antecedente "Rey Midas SRL"(cfr. 1693/09; 1669/09; 4/11; 29/16).



Entonces, sentado que el instituto resulta de aplicación en el ámbito administrativo, cabe precisar los requisitos para su configuración.

La Corte Suprema Nacional ha resuelto 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": 323:3924).

La doctrina, en general, es conteste en exigir, a efectos de considerar procedente la acción de restitución, que exista un enriquecimiento del demandado; un empobrecimiento del demandante; relación de causalidad entre el enriquecimiento del demandado y el empobrecimiento del demandante, que no exista causa lícita que justifique el enriquecimiento, en tanto nadie tiene la obligación de devolver lo que ganó por un título legítimo, y que no haya otra acción específica y útil para canalizar el reclamo del accionante.

**VIII.-** Sentado lo anterior, corresponde observar si en el caso concreto se encuentran reunidos los recaudos de procedencia antes señalados, para lo cual, será necesario analizar si los hechos esgrimidos por la actora, encuentran su correlato en la prueba rendida.

A tal efecto, cabe analizar si con la documentación agregada y la prueba producida es posible considerar que los servicios fueron efectivamente prestados por la actora y, en su caso, si corresponde algún tipo de indemnización por el enriquecimiento sin causa de la Administración.

Ahora bien, a fs. 1 del expediente 4600-14329, el 9 de septiembre de 2008, el Subsecretario de Deporte, Luis Sánchez Mercado, remitió la Nota 1126/08 al Ministro de Desarrollo Social, solicitando la autorización para el contrato de locación de servicios de varias personas, entre ellas de la actora.





En dicho pedido se alega que: "las personas de las cuales se solicita la contratación están cumpliendo funciones bajo la órbita de la Dirección de Desarrollo Integral, a cargo del Sr. Fabián Baeza, desempeñándose en las distintas capacitaciones que esa Dirección brinda a la comunidad de toda la Provincia, a entera satisfacción".

A la nota se adjunta un listado en el que figura la Sra. Melideo por el período del 1/6/08 al 31/12/08, con un monto mensual de \$1.000 (fs. 2 del expte. cit.) y pedido elevado al Subsecretario de Deportes por el Director de Desarrollo Integral, Prof. Fabián Baeza, fechado el 6 de junio de 2008, donde se requería la gestión de la contratación de dichas personas, consignando en el caso de la actora que llevaba a cabo el subprograma curso práctico de fotografía (ver fs. 3/4 del expte. cit.).

A fs. 34, 43 y 52 de dicho expediente obran certificaciones, suscriptas por el Prof. Baeza, de prestación de servicios de la actora de los meses de junio, julio y agosto de 2008, por haberse desempeñado a cargo del curso de capacitación en fotografía.

A fs. 20/1 del expte. 5100-012578/11 obra un resumen de cuenta, según el registro del sistema contable, del cual surge un saldo a favor de la actora de \$960 por los anticipos de viáticos y reintegros de viáticos percibidos durante el 2008 y parte del 2009.

En la presente causa, declaró como testigo, Patricio Fabián Baeza, quien en la época de los hechos motivo de autos estaba a cargo de la Dirección de Desarrollo Integral. Reconoció los certificados de fecha 1 de octubre, 1 de noviembre y 1 de diciembre de 2008; y los siete certificados del 22 de octubre de 2008. También refirió que la actora estaba a cargo de los cursos de capacitación en fotografía que organizaba el área de la cual él era titular en distintas partes de la Provincia (fs. 154).



Agregó el testigo que antes de cerrar el año realizó las certificaciones de servicios y las presentó en la Dirección de Deporte para que se tomara conocimiento de la tarea realizada por los capacitadores. Además señaló que, de acuerdo al período en que se llevaron a cabo ya deberían haberse pagado, que el pago estaba a cargo de la Dirección de Administración y que la orden de pago la tenía que entregar el Subsecretario de Deporte (ver fs. 155).

Los certificados reconocidos por Baeza, fechados el 1 de octubre, 1 de noviembre y 1 de diciembre de 2008, fueron agregados a esta causa como documentación reservada. En los mismos se deja constancia que Alejandra Melideo cumplió tareas en la Subsecretaría de Deportes del Gobierno de la Provincia de Neuquén, en la Dirección de Desarrollo Integral, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2008, como profesora de fotografía en las localidades de Andacollo y Villa El Chocón.

A fs. 157 declaró el entonces Subsecretario de Deportes, Luis Sánchez Mercado, quién reconoció, tanto la firma como el contenido, de los certificados de fecha 22 de octubre de 2008 extendidos a nombre de Mayra Leal, Adriana Seco, Honesto Federico Luis Laquen, Estela Amarillo, Edit Pailacura y Silvana Irrutia.

Vale aclarar que esos certificados (también reconocidos por el testigo Baeza), son los correspondientes a la aprobación de los alumnos del curso de fotografía dictado por Alejandra Melideo, organizado por la Dirección de Desarrollo Integral.

A tales certificaciones se añaden los informes que existen en ambas actuaciones administrativas que dan cuenta de los viáticos pagados y de la deuda que por tal concepto se registraba a favor de la actora.



En definitiva, en virtud de las constancias obrantes en los expedientes administrativos, los reconocimientos de firmas y las declaraciones de los funcionarios involucrados, la prestación de servicios a la provincia por parte de la Sra. Melideo se encuentra acreditada.

En cuanto al beneficio para la demandada, teniendo en cuenta que sus órganos expidieron a los alumnos certificaciones de asistencia a los cursos brindados por la actora, puede colegirse que el servicio prestado redundó en que la accionada pudiera brindar cursos de fotografía a esos ciudadanos.

Con respecto a la cuantía de la indemnización este Tribunal tiene dicho que: "la cuestión debe ser relacionada con el doble límite cuantitativo propio del enriquecimiento sin causa, desde que no puede exceder el enriquecimiento del demandado, ni tampoco el empobrecimiento del accionante (...) no se admite que la medida de la restitución sea la misma que si hubiese habido contrato, sino que, por el contrario, sólo tiende a indemnizar al particular el daño sufrido (empobrecimiento efectivo), pues 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" (cfr. Acuerdos 1587/09 y 4/11).

Ahora bien, en este caso, no es posible determinar en forma exacta la proporción entre el costo y el lucro profesional ni los gastos en viáticos en que efectivamente incurrió la Sra. Melideo para prestar sus servicios.

Aun así, existen constancias en la causa que sirven de referencia para la mentada cuantificación, tal como la suma que se consignaba que se iba a abonar a la actora y el valor de los viáticos que surgen de las liquidaciones antes referidas.



No obstante, el reconocimiento no podría equipararse a las sumas que hubiera percibido, en el periodo reclamado, de haberse encontrado en una situación regular.

Es que, dadas las circunstancias de la causa, de lo que se trata es de reconocer una suma indemnizatoria que compense los beneficios que el Estado recibió como consecuencia de su actuación.

Desde esa perspectiva, resulta razonable fijar la compensación a la Sra. Melideo, por los servicios de capacitación de fotografía brindados a la demandada, en el periodo junio/diciembre de 2008, en una suma única y total, que se estima en \$6.000.

A dicha suma se aplicarán intereses a tasa activa del Banco de la Provincia de Neuquén S.A. a partir del 1/11/2011 (cfr. fs. 1 expte. 5100-012578/2011), fecha de interposición del reclamo en sede administrativa y de la constitución en mora, y hasta el efectivo pago.

En función de lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de Resolución 188/13 del Ministerio de Desarrollo Social y el Decreto 564/14 del Poder Ejecutivo y condenar a la demandada al pago de \$6.000, más los intereses antes establecidos.

**IX.-** Por estos motivos, propicio al Acuerdo se haga lugar a la demanda con el alcance indicado. En cuanto a las costas, entiendo que deberán ser soportadas por la demandada vencida (art. 68 del C.P.C.yC. de aplicación supletoria en la materia).

**ASÍ**

**VOTO.**

El señor Vocal **Doctor EVALDO DARIO MOYA** 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)** Hacer lugar a la demanda interpuesta por ALEJANDRA DEL



CARMEN MELIDEO contra la PROVINCIA DEL NEUQUEN y, en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución 188/13 del Ministerio de Desarrollo Social y el Decreto 564/14 del Poder Ejecutivo y condenar a la demandada al pago de \$6.000, con más los intereses establecidos. **2º)** Costas a la demandada (arts. 68 del CPCC y 78 Ley 1305). **3º)** Regular los honorarios a la Dra. ..., apoderada de la actora en \$3.720 y a la Dra. ..., patrocinante, en \$9.300 (arts. 6, 7, 9, 10, 38 y cctes. de la Ley 1594). **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. OSCAR E. MASSEI - Dr. EVALDO DARIO MOYA

Dra. LUISA A. BERMUDEZ - Secretaria