

CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS - VICIO EN LAS FORMAS - PROCEDEN-
CIA DE PAGO POR LEGTIMO ABONO

Buenos Aires, 9 de noviembre de 2017.

Vistos los autos: "Estado Nacional c/ Buenos Aires, Provin-
cia de s/ cobro de pesos", de los que

Resulta:

I) El Estado Nacional por intermedio de su apoderado
promueve demanda contra la Provincia de Buenos Aires por el co-
bro de diecinueve mil doce pesos (\$ 19.012), o lo que en más o
menos resulte de la prueba a producirse, adeudados a la Prefec-
tura Naval Argentina en concepto de servicio de policía adicio-
nal, requerido por la demandada con fecha 21 de noviembre de
2008. Solicita que al momento de dictarse sentencia, se condene
a la provincia al pago del capital, actualizado a la fecha de su
efectivo pago, con más sus intereses y las costas del juicio.

Relata la actora que Prefectura Naval Argentina pres-
tó a la Provincia de Buenos Aires el servicio de policía adicio-
nal para dos predios, uno ubicado en la calle Vito Dumas y Cama-
cuá, y el otro en la calle Sturiza y Vito Dumas, ambos de la lo-
calidad de Olivos, Provincia de Buenos Aires, por el período
comprendido entre el 21 de noviembre y el 31 de diciembre de
2008.

El servicio de policía adicional, según se consigna
en la demanda, había sido solicitado mediante una nota sin núme-
ro emitida por la Delegación Portuaria Olivos, de la Subsecretar-
ía de Actividades Portuarias, del Ministerio de Asuntos Agra-

rios y Producción de la Provincia de Buenos Aires, conforme a los términos de la ley 19.013. La nota referida fue suscripta por el Delegado Administrador del puerto.

Señala que el pago fue reclamado mediante oficio OLIV, RI9, n° 03/09, dirigido a la Delegación Puerto de Olivos. Dicha solicitud, fue reiterada en mayo, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2009 y en enero de 2010. Pese a las manifestaciones del Delegado Administrador, nunca se saldó la deuda y por ello se remitió una carta documento el 6 de abril de 2010, recibida el 9 del mismo mes, con el objeto de intimar la cancelación de la obligación.

Funda su derecho en lo establecido por la ley 19.013 y arts. 8° y 9° del decreto 1757/90.

II) A fs. 55 y siguientes se presenta la Provincia de Buenos Aires.

Luego de hacer una negativa general de los hechos expuestos en la demanda y desconocer la autenticidad de la documentación acompañada, negó que la deuda reclamada tuviese un sustento legal válido, que correspondiese a la provincia su cancelación y que se encontrase en mora.

Manifestó que en el expediente administrativo 22400-17396/11 que tramita en la Subsecretaría de Actividades Portuarias se encuentra a consideración de la autoridad la procedencia de la deuda que se reclama; la que aún no ha sido aprobada, en atención a que el pedido de custodia no se efectuó -según arguye- de conformidad con las normas aplicables.

Añadió que en el expediente 5100-17004/11, la Subsecretaría de Actividades Portuarias se ha expedido en el sentido de que las prestaciones de policía adicional en el ámbito de las delegaciones portuarias, dependientes de esa Subsecretaría, se realizan a través de convenios suscriptos entre la mencionada Subsecretaría y la Prefectura Naval Argentina, las que deben encuadrarse en el art. 26, inciso 3, apartado a de la ley de contabilidad 7764/71, la ley 19.013 y su modificatoria 21.683 del Servicio de Policía Adicional prestado por la Prefectura Naval Argentina.

Aduce que la actora debió sujetarse a las normas y procedimientos que rigen el servicio de policía adicional y no atenerse al simple pedido de tal prestación. Esta omisión, según la demandada, torna improcedente el reclamo. Sostiene al efecto que la forma inusual en que fue dado, ha obligado a la provincia a efectuar tramitaciones que aún no han concluido. De tal manera fue la propia actora la que ha provocado la falta de reconocimiento administrativo y el pago consiguiente; extremos que hacen improcedente también el reclamo judicial en la medida en que no existe una decisión administrativa al respecto.

Con apoyo en tales consideraciones, solicitó que oportunamente se rechace la demanda.

Considerando:

1°) Que la presente causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación toda vez que el Estado Nacional, con derecho al fuero federal según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley Fundamental, demanda a la Pro-

vincia de Buenos Aires a quien le concierne la competencia originaria de la Corte, de conformidad con lo dispuesto en el art. 117 de la Constitución Nacional. En esta jurisdicción se concilian ambas prerrogativas jurisdiccionales (Fallos: 320:2567; 322:2038; 324:2859 y 330:3777, entre muchos otros).

2°) Que la defensa planteada por la demandada referente a la omisión de formas esenciales para la celebración del contrato, conducen a dilucidar la existencia de este. En tal sentido, es menester recordar que este Tribunal ha sostenido reiteradamente que 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; 323:3924 y su cita).

3°) Que, en razón del carácter administrativo del contrato que se dice celebrado, el caso debe ser juzgado con arreglo a los principios y reglas propios del derecho público, para lo cual debe acudirse a las normas sobre contrataciones que rigen en la Provincia de Buenos Aires y a las nacionales que regulan el "Servicio de Policía Adicional" cuyo pago se reclama (ley 19.013 y su modificatoria 21.683).

4°) Que si bien el art. 25 de la ley de contabilidad provincial 7764 establece que "Todo contrato se hará por licitación pública cuando del mismo se deriven gastos y por remate o licitación pública cuando se deriven recursos", el art. 26 admite en forma excepcional la licitación privada y aun la contratación directa en determinados supuestos, entre los cuales se en-

cuentra el que motiva este proceso. En efecto, el inciso 3°, apartado a del citado art. 26 prevé la posibilidad de contratarse directamente "Entre reparticiones oficiales, nacionales, provinciales o municipales y entidades en las que dichos Estados tengan participación mayoritaria".

Sin embargo, la demandada niega la procedencia del reclamo frente a la ausencia de un convenio suscripto entre la Subsecretaría de Actividades Portuarias y la Prefectura Naval Argentina.

En tales condiciones, resultan aplicables al caso las disposiciones del decreto local 1344/04 -vigente al momento de la prestación del servicio cuyo pago se persigue- cuyo artículo primero disponía lo siguiente: "Establécese que todo reconocimiento de gasto por provisión de insumos y/o servicios sin el correspondiente amparo contractual, de acuerdo con los términos de la Ley de Contabilidad y del Reglamento de Contrataciones, en el ámbito de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada, cualquiera fuere la fuente de financiamiento, será aprobado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Jurisdicción, Organismo o Entidad correspondiente. La Instancia generadora del gasto y bajo su exclusiva responsabilidad, deberá explicitar fundada y ponderadamente, las causas y razones por las que debió eludir el proceso contractual reglado, lo que deberá contar con el aval de la autoridad superior jurisdiccional del organismo y/o del ente respectivo, previa intervención de Asesoría General de Gobierno, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado, que deberán evaluar la procedencia de las

causales y razones aducidas y los argumentos y fundamentos esgrimidos”.

5°) Que en el expediente administrativo en el que se efectuó el reclamo que da origen a este proceso, dieron su conformidad con la procedencia del pago los tres organismos provinciales cuya intervención exigía la norma transcripta.

En efecto, la Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, después de poner de resalto los motivos en los que se basó el requerimiento, indicó que ese organismo asesor “ha venido sosteniendo, en casos similares al presente, que corresponde el reconocimiento de un gasto efectuado por la Administración, sin haberse seguido el procedimiento de compras o contratación..., fundado en la doctrina del enriquecimiento sin causa (conforme artículos 499 y 2306 del Código Civil) y en el marco de lo dispuesto por el Decreto N° 1344/04” (fs. 61 del expediente administrativo 22400-17396-2011-0).

Asimismo la Contaduría General de la Provincia, en mérito a que el precio objeto del expediente -\$ 5.684- guardaba relación con los obrantes en su base de datos (“Base de Datos del Catálogo de Insumos Valorizados” prevista en el decreto 1429/91), no encontró observaciones que realizar en lo que era materia de su competencia (fs. 75 y 77, expediente administrativo ya referido).

Como corolario de todo ello el Fiscal de Estado de la provincia estimó que, habiéndose obtenido el aval de la autoridad superior del organismo, podría requerirse al Poder Ejecutivo provincial el dictado del decreto de reconocimiento y pago del

monto reclamado por la figura del "legítimo abono" -art. 1° del decreto 1344/04-; y, por su parte, el Coordinador del Área Legal de la Subsecretaría de Actividades Portuarias locales indicó que, después de haber examinado el proyecto de decreto de reconocimiento y pago, no tenía objeciones que formular (fs. 80 y 87 del expediente administrativo tantas veces citado).

6°) Que, por lo demás, en autos se ha probado que el 21 de noviembre de 2008 el Delegado Administrador del Puerto de Olivos solicitó a la Prefectura Naval Argentina, en forma urgente, el servicio de policía adicional para la custodia de dos predios que se hallaban en estado de abandono y en riesgo de ser ocupados por intrusos causándose de este modo un importante perjuicio a la operatoria portuaria, al erario público provincial y al desarrollo del área portuaria. Los predios en cuestión fueron identificados como el sito en la calle Vito Dumas y Camacué, y el ubicado en la calle Vito Dumas y Sturiza (fs. 36 del expediente administrativo 5100-17004/2011, acompañado por la demandada).

En relación con el carácter urgente de la solicitud, el Administrador del Puerto de Olivos, actuó en el entendimiento de que si se hubiera seguido el procedimiento normal de contratación "las instalaciones y espacios abiertos habrían sido ocupados y generado una causa judicial para su recuperación, que impediría la realización del plan destinado a convertir el Puerto de Olivos en un centro deportivo, turístico y de recreación" (fs. 47 del expediente citado).

7°) Que la parte demandada no ha negado las circunstancias de hecho referidas, es decir, la solicitud del servicio de policía adicional por parte del funcionario provincial a cargo de la administración del puerto, ni que ella revistiese la urgencia invocada.

Tampoco ha desconocido el hecho de que el servicio efectivamente se dio entre el 21 de noviembre y el 31 de diciembre de 2008, y que la oportuna custodia de los predios resultó en un concreto beneficio para los intereses de la provincia.

Por último, no ha mediado controversia sobre el costo del servicio informado por Prefectura Naval Argentina (fs. 101), coincidente con el que resulta de las actuaciones administrativas (fs. 38 del expediente 5100-17004/2011).

En cuanto a las atribuciones del funcionario que lo requirió -Delegado del Puerto de Olivos, dependiente del Ministerio de la Producción local-, la accionada no ha puesto en tela de juicio que, dada una situación de urgencia, tuviera competencia para hacerlo.

Por el contrario, tal como ya fue expuesto, los servicios jurídicos de la misma Provincia de Buenos Aires han sostenido, en casos similares al presente, que en esas condiciones corresponde el reconocimiento del gasto efectuado (fs. 53, expediente administrativo 5100- 17004/2011).

8°) Que, por lo dicho, carece de atinencia con los hechos en que se sustenta la demanda la única argumentación ensayada por la Provincia de Buenos Aires, ya que, además de haber

recibido los beneficios propios del servicio -que no niega- se han cumplido las exigencias que permiten la erogación correspondiente en los términos previstos en el decreto 1344/04.

Es precisamente por esa razón que los procedimientos administrativos que se labraron frente al requerimiento de pago, tuvieron por objeto determinar si, pese a que no se había firmado convenio alguno al respecto, habían mediado suficientes razones de urgencia para haber justificado el requerimiento y la prestación tal como se llevó a cabo.

9°) Que todo ello determina la procedencia del reclamo, con los alcances que se indicarán en los considerandos siguientes, ya que no pueden ser admitidos como obstáculos para dictar sentencia sobre el fondo de la cuestión, las constancias de fs. 89 y 90 del expediente administrativo, en tanto y en cuanto importaban una reiteración de lo ya actuado a fs. 40/41, 44, 50 y 55. Por lo demás, como es sabido, la competencia originaria de la Corte prevista en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, que no puede ser ampliada, restringida o alterada por la reglamentación, determina -frente a los antecedentes reseñados en los considerandos 5° y 6°- el pronunciamiento definitivo que se requiere (Fallos: 335:2636, y sus citas).

10) Que en mérito a lo expuesto la demanda habrá de prosperar por la suma de **\$ 19.012**, en concepto de capital, correspondiente a las horas de servicio dado por efectivos de la Prefectura Naval Argentina entre el 21 de noviembre y el 31 de diciembre de 2008, en los terrenos ya indicados.

11) Que el reclamo de intereses moratorios habrá de proceder a partir del vencimiento del plazo establecido en el art. 8° de la ley 19.013, es decir a partir del vencimiento del tercer día contado desde "la notificación de que los servicios solicitados habrán de cumplimentarse".

La notificación a la que se refiere la norma citada tuvo lugar en dos ocasiones: a) el 21 de noviembre de 2008, para el período comprendido entre el 21 y el 30 de noviembre; y b) el 25 de noviembre del mismo año, para el período comprendido entre el 1° y el 31 de diciembre.

Esos extremos se desprenden del expediente administrativo de Prefectura PZDE 0363, sin que resulte óbice para ello el desconocimiento genérico de su autenticidad por parte de la demandada (Fallos: 335:2636, ya referido, considerando 4° y sus citas).

Por lo tanto, la deudora incurrió en mora el 24 de noviembre en el primer caso; y el 28 del mismo mes en el segundo.

12) Que corresponde en este punto efectuar una aclaración sobre el monto del capital adeudado, respecto del cual habrán de calcularse los intereses.

El servicio del mes de noviembre fue cotizado en la suma de \$ 5.684, y el del mes de diciembre en \$ 18.228 (fs. 5 y 6, expediente PZDE 0363). Sin embargo en las notas posteriores se reclamó el pago de \$ 13.328 por el servicio del mes de diciembre (fs. 8 a 13).

La demanda fue promovida por un total de \$ 19.012, es decir el resultado de sumar los \$ 5.684 a los \$ 13.328 ya indicados.

De tal modo, no debe tomarse el valor original pretendido en sede administrativa, ya que si así fuese se incurriría en la transgresión al deber de respetar el principio de congruencia impuesto por el art. 34, inciso 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo olvido trae aparejada la pena de nulidad de la sentencia.

Por todo ello, el reclamo será admitido por la suma de \$ 5.684 con más los intereses devengados desde el 24 de noviembre de 2008, y por la de \$ 13.328 con más los intereses devengados desde el 28 de noviembre de 2008; en ambos casos hasta la fecha del efectivo pago.

13) Que los accesorios deben ser computados a la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina (conf. causas CSJ 457/1998 (34-S)/CS1 "Serena S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", pronunciamiento del 19 de agosto de 2004; CSJ 114/2001 (37-I)/CS1 "Instituto Provincial de Seguros de Salta c/ Neuquén, Provincia del s/ rendición de cuentas", sentencia del 26 de octubre de 2010 y CSJ 254/2000 (36-F)/CS1 "Ferrocarriles Argentinos (E.L.) c/ Buenos Aires, Provincia de y otra s/ cobro de pesos", sentencia del 17 de septiembre de 2013, entre otros).

Por ello, habiendo tomado intervención la señora Procuradora Fiscal, se decide: Hacer lugar a la demanda y en consecuencia condenar a la Provincia de Buenos Aires a pagar al Estado Nacio-

nal -Prefectura Naval Argentina-, dentro de los treinta días de notificada la presente, la suma de diecinueve mil doce pesos (\$ 19.012), más sus intereses computados de conformidad con lo establecido en los considerandos 11 a 13. Con costas en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Ricardo Luis Lorenzetti (en disidencia parcial)- Elena I. Highton de Nolasco - Juan Carlos Maqueda - Horacio Rosatti - Carlos Fernando Rosenkrantz.

Disidencia parcial del Señor Presidente Doctor Don Ricardo Luis Lorenzetti

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1º a 12 del voto de la mayoría.

13) Que los accesorios deben ser computados hasta el efectivo pago a la tasa que percibe el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones ordinarias de descuento (conf. causas CSJ 457/1998 (34-S)/CS1 "Serena S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ daños y perjuicios", sentencia del 19 de agosto de 2004, disidencia de los jueces Petracchi, Belluscio y Vázquez y "Goldstein, Mónica", disidencia parcial de los jueces Petracchi, Belluscio y Lorenzetti, Fallos: 328:1569).

Por ello, habiendo tomado intervención la señora Procuradora Fiscal, se decide: Hacer lugar a la demanda deducida y en consecuencia condenar a la Provincia de Buenos Aires a pagar al

Estado Nacional -Prefectura Naval Argentina-, dentro de los treinta días de notificada la presente, la suma de diecinueve mil doce pesos (\$ 19.012), más sus intereses computados de acuerdo con las pautas expuestas en los considerandos 11 a 13. Con costas en el orden causado (art. 1º, decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

Ricardo Luis Lorenzetti.

Parte actora: **Estado Nacional - Ministerio del Interior - Prefectura Naval Argentina.**

Parte demandada: **Provincia de Buenos Aires.**

Profesionales: **Gabriela Soledad Alderete, Natalia Seoane, Evangelina Laura de Amaral, María Florencia Quiñoa y Alejandro Fernández Llanos.**