




Tribunal: Corte Sup.

Fecha: 05/12/2000

Partes:  Ingeniería Omega Sociedad Anónima v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires 

Publicado: Fallos 323:3924.

 [CONTRATO ADMINISTRATIVO \(En general\) - Elementos - Prueba del contrato - Ausencia de las formalidades exigidas - Prestación de servicios a un hospital dependiente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Enriquecimiento sin causa - Acción fundada en supuesto incumplimiento contractua](#)

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.- Considerando: I. A fs. 246/253 de los autos principales (a los que corresponderán las siguientes citas), Ingeniería Omega S.A., empresa dedicada a la reparación, compraventa, exportación e importación de aparatos médicos y quirúrgicos y a la construcción, reparación y mantenimiento de servicios de hospitales, sanatorios y clínicas, promovió demanda contra la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de obtener el pago de servicios prestados, a partir de abril de 1990, en el Hospital General de Agudos Cosme Argerich.

Refirió que, por tales prestaciones, emitió varias facturas correspondientes a 1991 (en que la deuda alcanzaba la suma de \$ 846.900) y a 1992 (por las que se adeudaba una cantidad de \$ 722.000) y dos notas de crédito, como así también que las gestiones para obtener el pago resultaron infructuosas, circunstancia que motivó un pedido de pronto despacho, que no obtuvo respuesta expresa de la Administración.

Para concluir, señaló que, al haberse impreso en cada factura las condiciones de pago, en el sentido que éste debía realizarse al contado, la falta de objeciones de la demandada la coloca en mora automática desde la fecha de emisión.

II. A fs. 266/273, la demandada expresó, en lo sustancial, que, para las contrataciones de servicios públicos y/o suministros que se lleven a cabo por la Administración comunal, resulta aplicable el Reglamento de Contrataciones del Estado, de acuerdo con la ordenanza 31655 y el decreto municipal 4989/1977. Así, deben hacerse previa licitación pública y sólo en forma excepcional se puede recurrir a la contratación directa, a la licitación privada o al remate público (art. 56 [Ver Texto](#) inc. 3 decreto ley 23354/1956).

Aclaró que la empresa no respetó lo previsto en el art. 61 incs. 102, 103, 110 y 113 Ley de Contabilidad reglamentada por decreto 5720/1972 [Ver Texto](#), concerniente a los recaudos de fondo y de forma que el proveedor debe observar para quedar habilitado a exigir el pago y que pretende hacer regir, por el derecho común, su supuesta relación con el Estado municipal, cuyo desenvolvimiento opera a través de las normas del Derecho Administrativo.

Finalmente, solicitó la aplicación al caso de la ley 24283 [Ver Texto](#) y de su decreto reglamentario 794/1994 [Ver Texto](#), por los cuales se limita la actualización del valor de cosas, bienes o cualquier prestación debida, al real y actual al momento del pago.

III. El juez de primera instancia, al hacer lugar a la demanda, condenó a la comuna a abonar el importe de los trabajos y reparaciones efectuados en el Hospital Argerich y le otorgó un plazo de diez días para el cumplimiento (fs. 503/508).

Para así decidir, sostuvo que las partes se vincularon mediante la celebración de un contrato de suministro, que en esencia constituye una compraventa, esto es, la Administración acuerda la provisión de ciertos elementos necesarios para el servicio público mediante el pago de un precio.

Por esta razón, consideró que corresponde aplicar en subsidio -y no mediando contradicción con los principios de Derecho Público- las reglas del Derecho Privado.

Recordó que la demandada, en los expedientes administrativos 5024/1992 y 22011/1992, reconoció la relación contractual así como la recepción de los trabajos realizados y la existencia de deuda a favor de la actora.

IV. A su turno, la sala K de la C. Nac. Civ. estimó que la accionante realizó trabajos de reparación de ascensores, agua corriente y otras obras de importancia en el Hospital antes citado, que sus directivos recibieron de conformidad. Asimismo, consideró suficientemente probado que Ingeniería Omega S.A. reclamó el pago correspondiente en forma verbal y por escrito, sin que la demandada diera cumplimiento a sus obligaciones (fs. 543/548).

Por lo expuesto, los jueces manifestaron que, más allá de que el contrato padezca de vicios en su etapa preparatoria (falta de autorización, vicios en la admisión, adjudicación, publicación, etc.), corresponde que la comuna pague, desde que los trabajos cumplidos por la actora la beneficiaron, pues se ha configurado, así, el presupuesto del enriquecimiento sin causa a favor del Estado.

Con relación al planteo efectuado por el municipio en su expresión de agravios (ver fs. 517/525), referido a la aplicación de la ley 23982 [Ver Texto](#), indicaron que deben considerarse incluidas en el régimen de consolidación las facturas 37640, 38239 y 37729. Para ello, tuvieron en cuenta que su art. 1 consolidó, en el Estado Nacional, las obligaciones vencidas de causa o título anterior al 1/4/1991. Con respecto a las obligaciones de causa o título posterior a esa fecha de corte, se arbitró el sistema previsto en el art. 22 [Ver Texto](#) de la citada ley, que coloca, en cabeza de la entidad condenada a pagar, la carga de tramitar el crédito en el presupuesto del año siguiente. Si no lo hizo así -agregaron-, terminado el período ordinario de sesiones del Parlamento del año en que debió aprobarse la partida presupuestaria, el actor puede llevar adelante la ejecución. Concluyeron que tal dispositivo es plenamente aplicable a la Ciudad de Buenos Aires, sucesora de la municipalidad demandada, que en su momento adhirió al régimen de la ley federal mencionada.

V. Disconforme, la accionada interpuso el recurso extraordinario cuya denegatoria (a fs. 578) originó la presente queja. Dijo que lo decidido vulnera el principio de igualdad ante la ley y los derechos de propiedad y de defensa en juicio, amparados por los arts. 14 [Ver Texto](#), 16 [Ver Texto](#), 17 [Ver Texto](#) y 18 [Ver Texto](#) CN. (fs. 551/563) y que el carácter de orden público que reviste la ley 23982 [Ver Texto](#), fue vulnerado por la interpretación de su texto, que efectuó la Cámara.

Afirmó que la sentencia se aparta de los preceptos legales e incurre en omisiones sustanciales para la solución del litigio, pues el a quo ha omitido resolver, sin dar fundamentos para ello, respecto de las facturas 37912, 37972 y 39015, por ser éstas la consecuencia de trabajos realizados con anterioridad al 1/4/1991, lo que conlleva, a su criterio, una arbitrariedad evidente. Basó esta afirmación en que el art. 2 [Ver Texto](#) inc. d decreto 2140/1991, reglamentario de la ley 23982 [Ver Texto](#), define las obligaciones de causa o título anterior a la fecha de corte como las que tuvieron su origen en hechos o actos ocurridos con anterioridad a la citada fecha, aun cuando se reconocieren administrativa o judicialmente con posterioridad. Es decir, que se tiene en cuenta el momento de la realización efectiva del servicio prestado.

Se agravó asimismo porque el decisorio resulta contradictorio, puesto que, si bien señaló que el procedimiento seguido y el contrato de suministro celebrado se encuentran viciados de nulidad absoluta por violación de las normas sustanciales, concluyó que corresponde que el municipio pague las sumas reclamadas. Para ello, recurrió al principio del enriquecimiento sin causa, sin que la contraria demostrara su empobrecimiento, de manera que afectó el principio de igualdad, extremo que comporta un acto irracional o de palmario apartamiento del cuadro normativo que rige el caso, lesivo de su derecho a la defensa en juicio (art. 18 [Ver Texto](#) CN.).

VI. A mi modo de ver, en lo atinente al agravio dirigido por la demandada contra la parte del pronunciamiento que le ordena el pago de los trabajos efectuados por la actora, el juzgador expresó suficientes fundamentos que, al margen del acierto o error, impiden la invalidación de la sentencia en los términos de la doctrina de la arbitrariedad (ver doct. de Fallos 303:769 [Ver Texto](#)).

En efecto, la decisión de la Cámara no hace más que receptar la doctrina de V.E., en el sentido de que, si bien considera que la omisión de la licitación pública, cuando ella es requerida por la ley, vicia de nulidad absoluta el acto de adjudicación y, por añadidura, el contrato celebrado con el contratista (conforme art. 14 [Ver Texto](#) ley 19549), la actora tiene derecho al pago que reclama, a la luz de lo establecido en el art. 1052 [Ver Texto](#) CCiv., aplicable supletoriamente, que obliga a las partes a la restitución de lo que han recibido o percibido en virtud del acto anulado. Se trata de la recepción, en materia de nulidades, de la teoría del enriquecimiento sin causa, y la Corte admitió, por aplicación de aquel principio, el derecho a reclamar el precio o el valor de lo ejecutado o entregado en beneficio de la Administración (Fallos 267:162 [Ver Texto](#) ; 310:2278 [Ver Texto](#)).

VII. Por el contrario, es mi parecer que asiste razón a la accionada en cuanto sostiene que el a quo omitió pronunciarse respecto a si son alcanzadas, por el régimen de consolidación de deudas, las facturas 37912, 37972 y 39015, aunque dicho punto no remita a la inteligencia de una ley federal, como esa parte aduce, si se tiene en cuenta que, como V.E. expresó reiteradamente, "la ley 23982 [Ver Texto](#) en cuanto sea de aplicación en el ámbito de la Capital Federal, ha sido dictada en ejercicio de facultades legislativas que corresponden al Congreso en los términos del art. 75 [Ver Texto](#) inc. 30 CN. y, en consecuencia, reviste el carácter de derecho público local" ajeno a la instancia extraordinaria (Fallos 304:481 [Ver Texto](#) ; 318:1357 [Ver Texto](#)).

Por ello, estimo aplicable al caso la doctrina de la Corte sobre arbitrariedad, que autoriza a revisar fallos que versen sobre cuestiones de naturaleza local, cuando consagren una interpretación de las normas con relación a las circunstancias del caso, en términos que equivalgan a su prescindencia, pues ello configura una lesión al derecho constitucional de la defensa en juicio (Fallos 310:2114 [Ver Texto](#)), o cuando hayan omitido tratar, sin fundamento, una cuestión planteada en la instancia ordinaria, que resulte conducente para una hipotética solución distinta a la adoptada, a la vez que exige del agraviado la demostración de dichos extremos, desarrollada en forma autónoma en el escrito de interposición del remedio federal (Fallos 310:2012 [Ver Texto](#)).

En efecto, resulta claro que la demandada, tanto en la expresión de agravios contra la sentencia de primera instancia, como al momento de interponer el remedio federal, refirió que, a su criterio, debía considerarse como deuda consolidada en los términos del art. 1 [Ver Texto](#) ley 23982 a los importes correspondientes a las facturas 37640, 37729, 38239, 37912, 37972 y 39015. A pesar de ello, el tribunal resolvió que las tres primeras se encontraban comprendidas en el citado régimen por ser anteriores a la "fecha de corte" prevista en la norma citada y nada dijo sobre las restantes, de tal forma que omitió tratar dicha cuestión, oportunamente propuesta, sin dar fundamento para ello.

Lo hasta aquí expuesto es suficiente, desde mi punto de vista, para dejar sin efecto lo decidido a la luz de la mencionada doctrina de la arbitrariedad. Máxime, si se tiene en cuenta que, como ha dicho la Corte, respecto del alcance de los arts. 1 [Ver Texto](#) y 2 [Ver Texto](#) ley 23982 en el ámbito federal, en concordancia con lo dispuesto por el art. 2 [Ver Texto](#) inc. d decreto 2140/1991, la causa de las obligaciones en el sentido de la citada ley la constituyen los hechos o actos que de modo directo e inmediato les hubiesen dado origen, de modo tal que son los hechos, actos o prestaciones los elementos relevantes a tal fin y no los contratos que aquéllos vinculen (Fallos 318:198 [Ver Texto](#)), extremo que privaría a lo resuelto, en mi concepto, de constituir una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias de la causa.

VIII. Por todo lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar parcialmente a la presentación directa, dejar sin efecto la sentencia de fs. 543/548 en cuanto fue materia de recurso extraordinario y devolver las actuaciones al tribunal de procedencia para que dicte una nueva de acuerdo con las pautas de este dictamen.- Nicolás E. Becerra.

Buenos Aires, diciembre 5 de 2000.- Considerando: 1) Que contra el pronunciamiento de la sala K de la C. Nac. Civ. que, al confirmar la sentencia de primera instancia, condenó a la demandada -actual Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- a pagar una suma de dinero por los trabajos, reparaciones y suministros efectuados por la actora en el Hospital Cosme Argerich, la vencida interpuso el recurso extraordinario cuya denegación dio origen a la presente queja.

2) Que la recurrente aduce que resulta contradictorio afirmar -como lo hizo el a quo- que la contratación en la que la actora sustentó su pretensión adolecía de vicios y, al mismo tiempo, no declarar su nulidad y hacer lugar al pago de lo reclamado con sustento en el principio del enriquecimiento sin causa, cuando la actora no demostró el empobrecimiento sufrido. Se agravia asimismo por la omisión de pronunciamiento sobre la consolidación -en los términos de la ley 23982 [Ver Texto](#) - de tres de las facturas presentadas por la empresa.

3) Que la demandada, al desarrollar el agravio referente a los vicios del procedimiento de contratación, señaló que la selección del contratista debió efectuarse mediante licitación pública. Agregó que los funcionarios intervinientes no tenían competencia para disponer una contratación directa, que sus actos carecían de causa y motivación suficiente, y que -aun en la hipótesis de que se admitiera la posibilidad de acudir a ese tipo de contrataciones- no se requirieron ofertas a tres casas del ramo de acuerdo con lo prescripto por el decreto 5720/1972 [Ver Texto](#) , ni existieron informes técnicos que avalaran el proceder adoptado.

Sostuvo que la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa supone la acreditación del empobrecimiento de quien reclama y la medida del enriquecimiento de quien ha recibido la prestación, y que la actora no probó tales extremos.

4) Que si bien los agravios del apelante remiten al examen de cuestiones de hecho, prueba y derecho público local, ajenas -como regla y por su naturaleza- a la instancia del art. 14 [Ver Texto](#) ley 48, tal circunstancia no constituye óbice decisivo para habilitar la vía elegida cuando median razones de entidad suficiente para invalidar el pronunciamiento, como sucede en el caso.

En efecto, la Cámara ha prescindido de considerar planteos conducentes de la apelante, dirigidos a privar de sustento la pretensión de la actora, omitiendo además la aplicación de las normas de derecho administrativo referentes a la supuesta contratación invocada por aquélla, en claro apartamiento de la normativa aplicable al caso, todo ello con grave afectación del derecho de defensa en juicio (art. 14 [Ver Texto](#) ley 48).

5) Que las quejas referentes a la omisión de formas esenciales para la celebración del contrato conducen a dilucidar la existencia de éste. 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 [Ver Texto](#) ; 316:382 [Ver Texto](#) ; causa M.265 XXXIII "Más Consultores Empresas Sociedad Anónima v. Santiago del Estero, Provincia de - Ministerio de Economía s/cobro de pesos" [Ver Texto](#) , sent. del 1/6/2000).

6) 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 regían en la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, contenidas en las leyes nacionales de obra pública 13064 [Ver Texto](#) , de contabilidad (decreto ley 23354/1956 [Ver Texto](#) y su decreto reglamentario 5720/1972 [Ver Texto](#)), aplicables en razón de lo dispuesto por la ordenanza municipal 31655 .

Los arts. 9 [Ver Texto](#) ley 13064 y 55 [Ver Texto](#) decreto ley 23354/1956 exigían que las contrataciones de la comuna se hicieran por licitación pública; y admitían, sólo en forma excepcional, la licitación privada y la contratación directa en determinados supuestos, entre los cuales no resulta de las actuaciones que se encuentren los que motivan este proceso (conf. en el mismo sentido causa M.265 XXXIII cit.).

7) Que la actora no ha invocado ni probado la observancia de estas disposiciones, y la existencia de normas en el orden municipal que permitían la contratación directa en determinados supuestos (vgr., el decreto 725/1990) no sirve, en el caso, para justificar la excepción a la regla de la selección por medio de la licitación pública. En efecto, si bien aquéllas posibilitaron que, en situaciones de emergencia, se pudiera contratar bajo modalidades distintas, para que tal proceder fuera válido, ello debía justificarse mediante los informes pertinentes y con una adecuada motivación de los actos administrativos que determinaran la aplicación del régimen excepcional, acreditando la real existencia de las circunstancias de emergencia.

8) 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 aplicable exige una forma específica para su conclusión, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia.

Esta condición, que se impone ante las modalidades propias del derecho administrativo, concuerda con el principio general también vigente en derecho privado en cuanto establece que los contratos que tengan una forma determinada por las leyes no se juzgarán probados si no estuvieren en la forma prescripta (conf. arts. 975 [Ver Texto](#) y 1191 [Ver Texto](#) CCiv. y causa M.265 XXXIII, cit.).

9) Que, en consecuencia, los agravios de la apelante deben ser acogidos pues no es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación (causa M.265 XXXIII, cit.).

10) Que tampoco corresponde fundar la decisión condenatoria, como lo hizo el a quo, en los principios del enriquecimiento sin causa, toda vez que ello importa una grave violación del principio de congruencia, puesto que la actora fundó su demanda de "cobro de pesos" en el supuesto incumplimiento contractual, y no en la institución citada.

En este sentido, cabe recordar que esta Corte 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 (arts. 163 [Ver Texto](#) inc. 6, 330 [Ver Texto](#) y 337 [Ver Texto](#) parte 2ª CPCCN., Fallos 292:97 [Ver Texto](#)).

11) Que, por otra parte, la aplicación de los principios del enriquecimiento sin causa no es procedente en el sub examine, ya que no ha existido la indispensable invocación y prueba del empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir, de manera que la aplicación que la Cámara ha hecho de esa institución, con todas sus consecuencias -ya que condenó por el monto de las facturas presentadas por la actora- comporta violación del art. 18 [Ver Texto](#) CN.

12) Que las consideraciones expuestas tornan innecesario el tratamiento de las restantes argumentaciones de la recurrente y llevan a la conclusión de que el pronunciamiento apelado no constituye una derivación razonada del derecho vigente con arreglo a las circunstancias comprobadas de la causa, por lo que se impone su descalificación como acto judicial válido.

Por ello, oído el procurador general, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento. Exímese a la recurrente de

efectuar el depósito previsto en el art. 286 [Ver Texto](#) CPCCN., cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/1991 [Ver Texto](#) . Con costas. Notifíquese, agréguese la queja al principal y remítase.- Julio S. Nazareno.- Carlos S. Fayt.- Augusto C. Belluscio.- Enrique S. Petracchi.- Gustavo A. Bossert. Según su voto: Adolfo R. Vázquez.

VOTO DEL DR. VÁZQUEZ.- Considerando: que el infrascripto coincide con los consids. 1 a 12 inclusive del voto de la mayoría, que da por reproducidos.

13) Que los contratos administrativos integran la categoría jurídica de los contratos en general y, como especie de tal género, tienen sus mismas características esenciales, toda vez que no existe diferencia ontológica entre un contratista del Estado y uno particular. Dentro de esas características merecen ser destacados, entre los aspectos importantes, las ideas de libertad e igualdad -como punto de partida del consentimiento-, el principio de equivalencia subjetiva que da lugar al acuerdo y la obligatoriedad, dispuesta por imperativo legal, de los términos de dicho acuerdo (art. 1197 [Ver Texto](#) CCiv.).

Con particular alusión al principio de la equivalencia, es claro que ella reside en el mantenimiento del equilibrio entre los intereses contrapuestos y que su base universal es la justicia conmutativa -aquella que los particulares se deben entre sí-. Por consiguiente, no puede sostenerse, en sentido opuesto, que los contratos, y en cuanto aquí interesa los llamados contratos administrativos, son regidos por el principio de la justicia distributiva -aquella que es debida por la comunidad a sus miembros-, pues ello implicaría aceptar que el contratista es un particular administrado que colabora obligatoria y desinteresadamente con la administración pública y consecuentemente debe ser socorrido en caso de pérdida por todos los miembros de la comunidad, con lo cual el contratista no sólo no correría ningún riesgo empresario sino que podría incluso variar su ganancia en desmedro del patrimonio público, conclusión que, francamente, resulta insostenible (causa M.265 XXXIII. "Más Consultores Empresas Sociedad Anónima v. Santiago del Estero, Provincia de - Ministerio de Economía s/cobro de pesos" [Ver Texto](#) , sent. del 1/6/2000, voto del juez Vázquez).

14) Que, asimismo, cada especie de contrato tiene singularidades que la caracteriza y la distingue -aspectos diferenciales de otras especies o figuras convencionales-. Desde esa perspectiva, para juzgar el contrato en examen debe acudirse a la prueba de su existencia. Ella se encuentra íntimamente vinculada con la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable exige una forma específica para la conclusión de un determinado contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia.

Esta condición, que se impone ante las modalidades propias del derecho administrativo, concuerda con el principio general también vigente en derecho privado en cuanto establece que los contratos que tengan una forma determinada por las leyes no se juzgarán probados si no estuvieren en la forma prescripta (arts. 975 [Ver Texto](#) y 1191 [Ver Texto](#) CCiv.) (causa M.265 XXXIII. cit., voto del juez Vázquez).

15) Que, en consecuencia, las defensas de la demandada deben ser acogidas ya que no es posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un supuesto contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación.

Por ello, oído el procurador general, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte nuevo pronunciamiento. Exímese a la recurrente de efectuar el depósito previsto en el art. 286 [Ver Texto](#) CPCCN., cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/1991 [Ver Texto](#) . Con costas. Notifíquese, agréguese la queja al principal y remítase.

