




**Tribunal:** Corte Sup.

**Fecha:** 01/06/2000

**Partes:**  Más Consultores de Empresas S.A v. Provincia de Santiago del Estero -Ministerio de Economía- 

**Publicado:** Fallos 323:1515.

 [CONTRATO ADMINISTRATIVO \(EN GENERAL\) - Elementos - Forma - Competencia y procedimiento - Efectos sobre la validez del contrato](#)

---

DICTAMEN DE LA PROCURADORA FISCAL:

Suprema Corte:

I - Más Consultores de Empresas Sociedad Anónima, firma que dice integrar la organización Price Waterhouse, tener su domicilio en la Capital Federal y dedicarse a la evaluación de personas destinadas al nivel jerárquico para su posterior contratación en empresas públicas o privadas, interpone la presente demanda, con fundamento en los arts. 1623 [Ver Texto](#) , 1627 [Ver Texto](#) y concordantes del CCiv. y 73 [Ver Texto](#) , 208, inc. 5 [Ver Texto](#) , 474 [Ver Texto](#) y 847 [Ver Texto](#) del CCom., contra la Provincia de Santiago del Estero (Ministerio de Economía), a fin de obtener el pago de una factura obrante a fs. 35, correspondiente a la selección de personal, que efectuara a su pedido, para integrar el directorio del Ente Regulador de Energía Eléctrica de ese Estado local.

En tal contexto, V.E. me corre vista por la competencia a fs. 50.

II - Es doctrina antigua y reiterada del Tribunal que su competencia originaria, conferida por el art. 117 [Ver Texto](#) de la CN y reglamentada por los arts. 12 [Ver Texto](#) de la ley 48 y 24, inc. 1 [Ver Texto](#) del decreto-ley 1285/1958, procede en los casos en que una provincia es parte si, a la distinta vecindad de la otra parte, se une el carácter civil de la materia en debate (Fallos 269:270 [Ver Texto](#) ; 272:17 [Ver Texto](#) ; 294:217 [Ver Texto](#) ; 310:1074 [Ver Texto](#) , cons. 2º, 313:548 [Ver Texto](#) ; 315:1892 [Ver Texto](#) , entre muchos otros).

Se ha atribuido tal carácter a los casos que requieren para su solución la aplicación, de modo sustancial, de normas de derecho común (Fallos 310:2943 [Ver Texto](#) ; 311:1588 [Ver Texto](#) ; 313:1019 [Ver Texto](#) y 313:1217), quedando excluidos los supuestos en los que es menester el examen o revisión, en sentido estricto, de actos administrativos o legislativos de carácter local, es decir, la aplicación de normas de derecho público provincial (Fallos 310:1074 [Ver Texto](#) ; 311:1791 [Ver Texto](#) ).

En la causa sub examine, un análisis de los términos de la demanda -a la que corresponde atender de modo principal para determinar la competencia según el art. 4 [Ver Texto](#) del CPCCN- permite concluir -prima facie y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión a dictaminar- que cabe asignar carácter de causa civil a la pretensión de autos, toda vez que, la sociedad actora demanda que se le pague una factura por un servicio que presuntamente le encomendó el Ministerio de Economía de la Provincia de Santiago del Estero, organismo que integra su Administración Central, fundando su acción en normas de derecho común.

Asimismo es de destacar que, de las constancias obrantes en el expediente, no se advierte en principio la existencia de elementos que permitan inferir que tal factura se haya originado en un contrato de carácter administrativo (confr. Comp. 591. XXIV. "OCA S.A v. Ente Provincial de Turismo de la Provincia de Río Negro s/ sumario [Ver Texto](#) ", pronunciamiento del 24 de mayo de 1993 y sentencia in re P. 123.XXIII, Originario "Piraino, Miguel A. v. Casa de la Provincia del Neuquén s/ cobro de australes [Ver Texto](#) ", del 17 de noviembre de 1994).

En consecuencia, de considerar V.E. suficientes las constancias de fs. 2 para tener por acreditada la distinta vecindad de la parte actora respecto de la Provincia del Chaco, soy de opinión que la causa debe ventilarse en la instancia originaria del Tribunal.- Buenos Aires, mayo 13 de 1997.- María G. Reiriz.

Buenos Aires, junio 1 de 2000.

Vistos los autos: "Más Consultores Empresas Sociedad Anónima el Santiago del Estero, Provincia de (Ministerio de Economía) s/ cobro de pesos", de los que

Resulta:

l) A fs. 43/49 se presenta la firma Más Consultores de Empresas Sociedad Anónima y promueve demanda contra la Provincia de Santiago del Estero por cobro de la suma de \$ 30.516,20 en concepto de retribución de servicios prestados a ésta, con más sus intereses.

Dice que su parte integra la organización Price Waterhouse -que es uno de los estudios de auditoría y consultoría de mayor importancia internacional- y constituye una firma de reconocida actuación, dedicada fundamentalmente a la selección de personal gerencial. Por tal motivo intervino en los procedimientos de asesoramiento y evaluación de personal jerárquico de numerosas empresas privadas y entidades públicas, como las que detalla.

Afirma que en el año 1994 el Ministerio de Economía de la demandada le encomendó la selección de postulantes para integrar el directorio del Ente Regulador de Energía Eléctrica provincial (en adelante EnRESE). Los servicios comprometidos quedaron documentados en la nota que acompaña fechada el 28 de noviembre de 1994 y el acuerdo de voluntades se acredita mediante el aviso publicado en el periódico "El Liberal" del 29 del mismo año y la recepción de antecedentes por parte de la fiscalía de Estado de la provincia.

Aduce que su parte dio íntegro cumplimiento a las obligaciones asumidas y, consecuentemente, elevó a la demandada un informe fundado en el que señaló qué profesionales -en ingeniería y ciencias económicas- podían ocupar los cargos de vocales del directorio; e indicó que no había encontrado entre los postulantes a ninguna persona con el perfil adecuado para ejercer con el título de abogado- la presidencia de ese órgano. Aclara que no acompaña las evaluaciones y conclusiones por su carácter confidencial, sin perjuicio de adjuntarlas si la demandada o el Tribunal lo requirieran. De todos modos, considera innecesaria su agregación, ya que la prestación de los servicios requeridos ha sido reconocida por la demandada, según resulta de las leyes provinciales 6165 y 6153; en esta última se designaron los vocales del EnRESE y se indicó que la selección de los candidatos estuvo a cargo de su parte y que ella entregó sus conclusiones el 30 de diciembre de 1994.

Sostiene que la demandada, en cambio, no satisfizo la contraprestación a su cargo, que resulta de la factura 0133 del 7 de julio de 1995, pese a los numerosos reclamos y gestiones extrajudiciales -ante el Ministerio de Economía y la Fiscalía de Estado de la provincia- que relata.

Puntualiza que los servicios fueron requeridos por la demandada y cumplidos a su satisfacción, como lo prueba la ley 6153. La provincia recibió la factura, al menos, el 18 de julio de 1995 (como surge de las manifestaciones de un funcionario de la demandada en un expediente administrativo) y nunca la impugnó, por lo que debe tenerse por probada la contratación (art. 208, inc. 5 [Ver Texto](#), del CCom.). Además, al no haber sido reclamadas las facturas, deben presumirse "cuentas liquidadas" (art. 474 [Ver Texto](#) del Ccit.).

Afirma que el contrato celebrado es de locación de servicios o -en todo caso- de locación de obra y se encuentra regido por los arts. 1623 [Ver Texto](#) y siguientes del CCiv. Por medio de la citada ley 6153 la demandada manifestó que los servicios fueron prestados y recibidos por ella de plena conformidad, de manera que su parte tiene derecho a demandar el precio con sustento en

el art. 1627 [Ver Texto](#) de este último código. También funda su derecho en los arts. 73 [Ver Texto](#), 208, inc. 5 [Ver Texto](#), 474 [Ver Texto](#) y 847 [Ver Texto](#) del CCom. y cita jurisprudencia en apoyo de su postura.

Aclara que si bien en la nota antes aludida se indica un importe mayor, el reclamo se limita a la cancelación de la factura 0133 de \$ 30.516,20. Asimismo -a fin de evitar cuestionamientos- pide que los intereses se liquiden a la tasa que fija el Banco de la Nación Argentina para el descuento de documentos, pese a que en la factura se establece un interés más alto (una vez y media esa tasa).

II) La Provincia de Santiago del Estero se presenta a fs. 291/292 y contesta la demanda pidiendo su rechazo.

Niega los hechos expuestos por la actora, en especial: que haya contratado sus servicios, que le adeude suma alguna, que aquélla haya realizado un trabajo de selección de funcionarios, que la fiscalía de Estado haya recibido legajos de los postulantes para entregárselos ala demandante, y que la provincia haya solicitado una publicación en un diario "referida directamente a la actora".

Relata que en abril de 1996 la reclamante inició una gestión administrativa para cobrar honorarios por un supuesto trabajo de selección de profesionales encargado por el Ministerio de Economía. Ese encargo nunca existió, a tal punto que en ninguna dependencia provincial existen constancias de trámites referentes ala cuestión ni de reconocimientos de deuda a favor de la consultora. Añade que ésta no demostró la firma de algún convenio o compromiso que pueda sustentar el trabajo supuestamente encomendado; tampoco esgrime antecedentes válidos que acrediten la realización del trabajo ni el monto pretendido. Concluye en que su parte no está obligada al pago de una obligación inexistente.

Impugna la documentación acompañada por la actora pues la considera "ajena a la causa". Asimismo desconoce el contenido de la factura acompañada y la obligación que surge de ella.

Finalmente, opone excepción de prescripción ya que el supuesto hecho generador de la obligación habría ocurrido en noviembre de 1994 y la demanda fue interpuesta en junio de 1997, una vez transcurridos "los dos años para reclamar deudas surgidas de honorarios".

III) La actora contesta la excepción de prescripción y pide su rechazo, pues considera que es aplicable al sub examine el plazo decenal previsto en el art. 4023 [Ver Texto](#) del CCiv. o, en su defecto, el de cuatro años que establece el art. 847 [Ver Texto](#) del CCom. Agrega que el curso de la prescripción quedó suspendido en virtud de la interpelación auténtica recibida por la deudora el 2 de octubre de 1995. Por ende, ala fecha de promoción de la demanda tampoco había transcurrido el plazo de dos años invocado por la provincia.

Considerando:

1) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema (arts. 116 [Ver Texto](#) y 117 [Ver Texto](#) de la CN).

2) Que la demandada aduce que la acción está prescrita por haber transcurrido el plazo bienal que rige "para reclamar deudas surgidas de honorarios" (sic), con sustento aparente (dado que no se invoca norma alguna) en el art. 4032 [Ver Texto](#) del CCiv.

Sin embargo, ese precepto sólo alude a los honorarios de árbitros o conjueces, abogados, procuradores, "empleados en la administración de justicia" y quienes "ejercen la profesión de curar". Resulta obvio que ninguno de esos supuestos se asemeja al caso de autos, en el que una sociedad comercial reclama el precio correspondiente al servicio de selección de personal que dice haber prestado a la provincia demandada.

A falta de una disposición especial que contemple una acción de este tipo, corresponde aplicar el plazo general de diez años (arts. 846 [Ver Texto](#) del CCom. y 4023 [Ver Texto](#) del CCiv.). Sobre esa base, es evidente que a la fecha de promoción de la demanda (20 de marzo de 1997, conf. cargo de fs. 49 vta.) aún no se habla producido la prescripción.

3) Que cabe ahora dilucidar la existencia del contrato invocado por la actora. Al respecto, la empresa "Más Consultores" sostiene que fue contratada por la Provincia de Santiago del Estero para llevar adelante el proceso de selección de postulantes a integrar el directorio del ente provincial antes citado; y que el acuerdo de voluntades se exteriorizó en el aviso -cuya copia certificada obra a fs. 490- publicado en el periódico local "El Liberal", el 29 de noviembre de 1994. Entiende, también, que el resultado de la prueba testifical producida en el sub lite, así como lo expresado en los considerandos de la ley provincial 6153, en los que se dejó constancia de su actuación a los fines antes señalados, constituyen los indicios suficientes para hacer verosímil el contrato cuya existencia pretende demostrar.

La demandada, por su parte, niega expresamente tal contratación y destaca la falta de cumplimiento de los recaudos pertinentes, en sede administrativa, para admitir el contrato en cuestión.

4) Que, en primer lugar, 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](#) ).

5) 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 acudir a las normas sobre contrataciones que rigen en la provincia demandada contenidas en la ley provincial de contabilidad 3742 [Ver Texto](#) .

Los arts. 25 [Ver Texto](#) y 26 [Ver Texto](#) de ese ordenamiento exigen que toda contratación del Estado provincial de la que se deriven gastos se haga por licitación pública; y admiten, sólo en forma excepcional, la licitación privada y aun la contratación directa en determinados supuestos entre los cuales no resulta de las actuaciones que se encuentre el que motiva este proceso.

6) Que de las constancias obrantes en la causa surge que, en la contratación invocada, no se observaron los procedimientos sustanciales pertinentes ni se contó con la habilitación presupuestaria necesaria para atender el gasto respectivo, tal como lo exige la normativa señalada.

7) Que la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a 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 prescrita (arts. 975 [Ver Texto](#) y 1191 [Ver Texto](#) del CCiv.).

8) 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, se resuelve:

Rechazar la demanda, con costas.

Notifíquese.- Eduardo Moliné O'connor.- Carlos S. Fayt.- Augusto C. Belluscio.- Enrique S. Petracchi.- Antonio Boggiano.- Guillermo A. F. López.- Según su voto: Adolfo R. Vázquez.

VOTO DEL DR. ADOLFO R. VÁZQUEZ:

Considerando:

Que el infrascripto coincide con los considerandos 1° a 6° inclusive del voto de la mayoría.

7) Que los denominados 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 de otro 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](#) del 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.

8) Que, asimismo, cada especie de contrato tiene singularidades que la caracterizan y la distinguen -aspectos diferenciales- de otras especies o figuras convencionales. Desde esa perspectiva, para juzgar el contrato en examen debe acudir 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](#) del CCiv.).

9) 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, se resuelve: Rechazar la demanda, con costas. Notifíquese.