



Procuración del Tesoro de la Nación

Expte. PTN N.º S04:0002320/13
en 3 cuerpos y 18 expedientes
agregados sin acumular
N.º original 579/06
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN
PARA LA PREVENCIÓN DE LA DRO-
GADICCIÓN Y LA LUCHA CONTRA
EL NARCOTRÁFICO (SEDRONAR)

156

BUENOS AIRES, 27 MAY 2013

SEÑOR SECRETARIO DE PROGRAMACIÓN PARA LA PREVENCIÓN
DE LA DROGADICCIÓN Y LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO:

Vuelven a esta Procuración del Tesoro de la Nación las presentes actuaciones que versan sobre el reclamo formulado por la Compañía Argentina de Ingeniería y Arquitectura Sociedad Anónima (CAIA SA), a efectos de que se le abonen determinadas facturas por trabajos que habría realizado en la sede de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), cuyo pago fue suspendido por la Resolución N.º 21/00 de ese organismo (v. fs. 2/4).

- I -

ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN

1. Si bien los antecedentes de la cuestión planteada fueron reseñados en las anteriores intervenciones de este Organismo Asesor (v. fs. 60/62 y fs. 580/581), recordaré aquí los aspectos más relevantes del caso.

2. Según surge del Considerando de la Resolución SEDRONAR N.º 21/00, CAIA SA solicitó la cancelación de diversas facturas originadas en obras que habría realizado en esa Secretaría (v. fs. 11/13).

*Y
CM*

De verificaciones realizadas en el seno de ese Organismo se desprendió que algunos de los trabajos cuyo cobro se pretendía nunca habían sido realizados y otros, efectivamente efectuados, fueron facturados a precios exorbitantes con relación a los valores de plaza.

Por tal motivo y ante la posibilidad de que se hubiese configurado un ilícito penal se dispuso suspender el pago de esas facturas.

3. Formulada la correspondiente denuncia judicial, el 15 de febrero de 2006 el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional N.º 2, Secretaría N.º 3, decretó el sobreseimiento de los encausados, entre ellos del presidente de CAIA SA.

La medida se fundó en que, en razón del tiempo transcurrido y de las obras y remodelaciones efectuadas con posterioridad en las mismas áreas en las que se habrían efectuado aquellas cuyo pago se pretende, un eventual peritaje tendiente a comprobar la efectiva realización de las obras encargadas a CAIA SA sería ineficaz y arrojaría resultados inciertos y, además, en que resultaba inverosímil presumir a más de cinco años de la iniciación del proceso que nuevos elementos pudieran constituirse en probanzas cargosas para los encausados. En vista de ello y dado que la probabilidad de la comisión de delito necesaria para la continuación de las actuaciones no se avizoraba, correspondía el sobreseimiento de los encausados (v. fs. 32/45, en especial fs. 43).

4. El Área de Asuntos Jurídicos de SEDRONAR informó a fojas 50/52 que el auto de sobreseimiento se encontraba firme, que el sumario administrativo seguido por Expediente N.º 1193/99 SEDRONAR, en el que se encontraba vinculada la empresa CAIA SA, continuaba su trámite luego de la suspensión motivada por la de-



Procuración del Tesoro de la Nación

nuncia y que aún no se había producido el informe que establece el artículo 108 del Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto N.º 467/99 (B.O. 13-5-99).

5. Por su parte, la funcionaria a cargo del Área Dictámenes de SEDRONAR, opinó que, habida cuenta de lo resuelto en sede judicial, correspondería hacer lugar al reclamo formulado por la empresa CAIA SA y abonar el importe de las facturas presentadas con más los intereses respectivos (v. fs. 53/58).

6. Al ser consultada, esta Casa advirtió que con carácter previo a su dictamen debía: a) concluirse y remitirse el sumario administrativo en trámite; b) certificarse la realización o no de los trabajos a los que se refieren las facturas cuyo cobro se pretende y, c) remitir todos los antecedentes de los procesos de contratación de la firma reclamante (v. fs. 60/62).

7. A fojas 77/78 la Fiscalía de Investigaciones Administrativas señaló que de la opinión contable elaborada por el Cuerpo de Auditores de ese organismo surge que la presentación efectuada por CAIA SA exhibe una serie de irregularidades que llevarían a determinar que los reclamos efectuados no cuentan con antecedentes administrativos que permitan sustentar válidamente su pago, que tampoco estaría claramente determinado el importe total de la deuda en cuestión y que se pretendería dar a la decisión adoptada por el Juez Penal, a que se hizo referencia en el punto 3, un efecto que el ordenamiento jurídico no le atribuye (v. fs. 79/80).

8. El Departamento de Contrataciones y Suministros de SEDRONAR informó que en los registros de esa dependencia no obra ningún antecedente de los procesos de contratación efectuados con la empresa reclamante (v. fs. 104).

9. La Dirección de Asuntos Jurídicos de la mencionada Secretaría, luego de reseñar los antecedentes del caso, analizó pormenorizadamente las facturas presentadas por CAIA SA, señaló el cúmulo de irregularidades que presenta dicha documentación, y concluyó que existen sólo unos pocos elementos suministrados por esa empresa cuyo cobro reclama que, según fue verificado por ese servicio jurídico, se encuentran incorporados al patrimonio de esa Secretaría, por lo que correspondería hacer lugar parcialmente al reclamo por un importe que ascendería a \$ 61.134,22 (SESENTA Y UN MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO PESOS CON VEINTIDÓS CENTAVOS).

Asimismo hizo saber que el sumario administrativo en trámite había sido remitido al área de sumarios de esa Secretaría en los términos del artículo 118 del Reglamento de Investigaciones Administrativas (v. fs. 567/577).

10. Giradas nuevamente las actuaciones a esta Procuración del Tesoro, se indicó que aún no resultaba procedente su intervención y se insistió en que con carácter previo debía concluirse y remitirse el sumario administrativo e informar con precisión si para la contratación de la reclamante se siguieron los procedimientos propios del régimen de contrataciones del Estado (v. fs. 580/581).

11. Mediante el Memorando N.º 5/11, la Instructora Actuarial de la Dirección de Asuntos Jurídicos de SEDRONAR -a cargo de este expediente-, ratificó el informe reseñado en



Procuración del Tesoro de la Nación

el punto 9 del presente Capítulo respecto de las prestaciones efectivamente verificadas y de los monto correspondientes (v. fs. 591/593).

12. Posteriormente, por medio del Memorando del 7 de setiembre de 2011, se solicitó a la misma funcionaria que informara si los montos facturados por la reclamante a los que se recomendó atender, en la medida en que se detalló en el informe ratificado, son razonables con relación a los valores de plaza vigentes al momento de su prestación (ver fs. 596 y 618, respectivamente).

13. Sobre la base de la información recibida, el Instructor Sumariante concluyó que en todos los casos en que se propicia el pago a la empresa CAIA SA de prestaciones, bienes y servicios facturados y no abonados, se trata de prestaciones recibidas de conformidad por montos razonables de acuerdo con los valores de mercado, en la medida en que fue posible su obtención (v. fs. 621/623).

14. Por la Resolución SEDRONAR N.º 695 del 31 de agosto de 2012, se dio por concluido el sumario administrativo y se dispuso la cesantía de la agente S H Ch. (D.N.I. N.º . . .), que para la época de tramitación de los expedientes auditados reportaba en el área de Coordinación y Apoyo Técnico Administrativo (luego Dirección General de Administración) de SEDRONAR y la suspensión de otro funcionario (v. fs. fojas 633/644), aunque esta última sanción fue dejada luego sin efecto por la Resolución SEDRONAR N.º 898 del 14 de diciembre de 2012 (v. fs. 651/655).

Para disponer la citada cesantía se tuvo en consideración, entre otros elementos, ... que la reiteración por parte

de la agente arriba citada de conductas gravemente negligentes como la adjudicación directa de obras y trabajos a favor de una empresa particular eludiendo la normativa vigente en la época, a más de la certificación de autenticidad impuesta sobre actos administrativos inexistentes constituye una conducta que ocasionó o pudo ocasionar una situación de engaño en la voluntad de la Administración, y hasta la habilitación de pagos a un particular que no poseía un derecho legítimo a su percepción.

Por la misma Resolución SEDRONAR N.º 695/12 se declaró la inexistencia de perjuicio fiscal por motivo de los hechos que fueron materia de la investigación sumarial.

15. A fojas 656, fueron remitidas nuevamente estas actuaciones a efectos de que me expida sobre el particular.

- II -

ANÁLISIS JURÍDICO

1. Estos actuados arribaron inicialmente a este Organismo Asesor por sugerencia del Área Dictámenes de SEDRONAR a fin de que me expida respecto de las objeciones legales que pudieran existir con relación a su opinión, en el sentido de que correspondería que se haga lugar al reclamo administrativo formulado y que la autoridad administrativa proceda al reconocimiento de la deuda, a fin de que se efectivice su pago (v. fs.53/58, en esp. fs. 57).

2. Del cotejo de las actuaciones surge que no existen en la Secretaría interviniente antecedentes de los procesos de contratación efectuados con CAIA SA que respalden el re-



159

Procuración del Tesoro de la Nación

clamo de pago (v. fs. 104) y que no ha podido certificarse la efectiva realización de las obras ni la prestación de los servicios invocados, salvo la de un número menor de prestaciones.

3. La circunstancia de que en la especie no se hayan seguido los procedimientos propios del régimen previsto para las contrataciones de la Administración Pública, vicia de nulidad las que se habrían llevado a cabo con la reclamante.

Tal vicio impide que de dichas contrataciones irregulares se deriven efectos válidos por lo que, en el examen de caso, debe excluirse la aplicación de normas y principios de carácter contractual.

4. En tal sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que ... *la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla vinculada con la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado. Cuando la legislación aplicable determina una forma específica para la conclusión de un contrato, dicha forma debe ser respetada pues se trata de un requisito esencial de su existencia* (Fallos: 323:1515, 1841 y 3924; 324:3019; 326:1280 y 3206; 327:84 y 329:809).

En el mismo sentido ese Alto Tribunal sostuvo que ... *la validez y eficacia de los contratos administrativos se suspende al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación* (Fallos: 308:618; 311:2831; 323:1515, 1841 y 3924; 324:3019; 326:1280 y 3206; 327:84 y 329:809).

5. Sin embargo, si como consecuencia de dichos actos irregulares la Administración hubiera recibido un servicio sin contraprestación de su parte -tal como lo afirma el servicio jurídico de SEDRONAR, a fojas 567/577-, se configuraría una situación que requeriría un tratamiento específico.

En consecuencia, ante la posibilidad de que esa hipótesis se verifique en la especie, estimo necesario que se proceda siguiendo los siguientes lineamientos:

a) En primer término, el organismo técnico con competencia específica en la materia de la jurisdicción -que no es su servicio jurídico- deberá informar si hubo o no prestaciones -obras o servicios- cumplidas por CAIA SA y recibidas por esa Secretaría, que no hayan sido abonadas.

b) Si la respuesta fuera afirmativa, la autoridad jurisdiccional determinará si en tal situación se encuentran reunidos o no los requisitos que doctrinaria y jurisprudencialmente se exigen para la procedencia de la acción *in rem verso*: esto es, enriquecimiento de una parte, empobrecimiento de la otra -motivado precisamente por la falta de contraprestación-, relación causal entre ambos, ausencia de causa justificante (relación contractual o hecho ilícito, delito o cuasidelito, que legitime la adquisición) y carencia de otra acción útil -nacida de un contrato o de la ley- para remediar el perjuicio (v. Dictámenes 241:115, 265:105, 280:107, entre otros).

En este supuesto, deberá tenerse presente que cuando a una situación puedan resultarle aplicables los principios del enriquecimiento sin causa, el eventual crédito del empobrecido ... no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor (conf. Llambías, Jorge J.;



160

Procuración del Tesoro de la Nación

Tratado de Derecho Civil - Obligaciones, Tº IV-B, pág. 399, N.º 3043, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1980; Borda, Guillermo A.; Tratado de Derecho Civil Argentino - Obligaciones, T.º II, pág. 488, 2da. ed., Ed. Perrot, Buenos Aires) (v. Dictámenes 238:9 y 239:017).

c) Si se concluyera que tal situación se configura en la especie, corresponderá que la empresa reclamante presente, con relación a las prestaciones cuyo cumplimiento se encuentre fehacientemente acreditado y que no hayan sido abonadas, los estudios técnicos pertinentes referidos a su estructura de costos, que establezcan únicamente la medida del empobrecimiento que ha sufrido, sin computar el margen de ganancia o beneficio que pretende.

d) Determinada que sea la suma a abonar, a fin de subsanar la situación contraria a la justicia distributiva que importaría un enriquecimiento sin causa del Estado a costa de la empresa reclamante, SEDRONAR estaría habilitada para reconocer de legítimo abono el crédito que eventualmente resulte a su favor.

Desde ya que de no configurarse la situación descripta en el apartado b) anterior, el reclamo debe ser rechazado.

- III -

CONCLUSIÓN

Dejo así expuesta mi opinión sobre la cuestión consultada.

DICTAMEN N.º 94

DR. ANGELINA M. E. ABBONA
Procuradora del Tesoro de la Nación