E. 144. XLIX.
R.O.
Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c/ Ej. Arg. - Comando de Ing. M° de Economía de la Nación s/ contrato de obra pública.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de julio de 2014.

Vistos los autos: "Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. c/ Ej. Arg. - Comando de Ing. M° de Economía de la Nación s/ contrato de obra pública".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que, en razón de lo dispuesto por este Tribunal en el pronunciamiento de fs. 774/775, revocó la sentencia apelada y, en consecuencia, rechazó las demandas promovidas por Tecniper S.R.L. y Estudio Consultor de Obras Públicas S.R.L. —ECOP S.R.L.—, las actoras Financial Assets S.A. (cesionaria del crédito de ECOP S.R.L.) y Tecniper S.R.L. interpusieron recursos ordinarios de apelación que fueron concedidos a fs. 878. Los memoriales de agravios fueron presentados a fs. 900/923 y 924/943, respectivamente.

2°) Que los recursos ordinarios son formalmente procedentes, toda vez que se dirigen contra una sentencia definitiva, dictada en una causa en que la Nación es parte y el valor cuestionado en último término o monto del agravio excede el mínimo legal a la fecha de su interposición, según lo previsto por el art. 24, inc. 6°, ap. a, del decreto-ley 1285/58, modificado por la ley 21.708 y actualizado por resolución de esta Corte 1360/91.

3°) Que, cabe recordar, que las actoras ECOP S.R.L. y Tecniper S.R.L. habían promovido demanda contra el entonces

Ministerio de Economía y Producción y el Ejército Argentino del Estado Nacional para que se les abonaran los mayores gastos generales e indirectos correspondientes al contrato 111/83 —para la ejecución de trabajos en el Hospital Militar Central Cirujano Mayor Cosme Argerich— y se condenara al Estado Nacional al pago total de $ 6.375.207,62. La Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal —por mayoría— admitió la demanda. Para así decidir, y en lo que aquí interesa, recordó que el 28 de diciembre de 1992 la Dirección de Construcciones del Estado Mayor General del Ejército y Tecniper S.R.L. e Ingemon S.R.L. habían suscripto un Acta Acuerdo *ad referendum* del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, según la cual la comitente de acuerdo con los términos del art. 11 del decreto 1619/86, había reconocido adeudar a las contratistas, en concepto de mayores gastos generales e indirectos derivados del menor ritmo de obra, el total de $ 6.375.207,62. Entendió que el Estado había autorizado las ampliaciones del contrato sobre la base de considerar que la disminución del ritmo de la obra no obedecía a situaciones previsibles o previstas en el contrato ni que pudieran ser imputadas a la contratista, circunstancia que estaba constatada por la comisión administrativa de la comitente, por las resoluciones obrantes en el expediente administrativo y por el informe pericial y el Acta Acuerdo. Afirmó que si bien, según las normas aplicables, el convenio solo quedaba perfeccionado con la aprobación del ministerio competente para dar lugar a la ejecutoriedad del acto, la mora en la elevación de las actuaciones a esos fines, su estado y las demás circunstancias de autos demostraban de modo suficiente que había existido un claro reconocimiento de deuda.

4°) Que esta Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su decisión del 31 de mayo de 2011, que luce a fs. 774/775, declaró procedentes los recursos extraordinarios interpuestos por las demandadas, revocó la sentencia apelada y dispuso que se dictara un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo allí expresado. Para así decidir, remitió al dictamen de la señora Procuradora Fiscal y agregó que no correspondía a los jueces sustituir el criterio del órgano administrativo competente para reconocer la deuda reclamada y que al no haberse expedido el Ministerio de Economía, la cámara no pudo válidamente pronunciarse sobre la existencia y monto del crédito previsto en el Acta Acuerdo suscripta entre las partes.

5°) Que el a quo, para así decidir, señaló que en el Acta Acuerdo suscripta *ad referendum* entre la Dirección de Construcciones del Estado Mayor General del Ejército (comitente), los socios gerentes de Tecniper S.R.L. y el apoderado de la sociedad Ingemon S.A. (contratista) se había reconocido una deuda a favor de estas últimas que ascendía a la suma de $ 6.375.207,62, con motivo de los mayores gastos generales e indirectos derivados del menor ritmo de la obra. Agregó que el acta, pese a haberse llevado a cabo un extenso procedimiento administrativo, no había sido refrendada por la autoridad competente para hacerlo. En consecuencia, carecía de autosuficiencia, de eficacia y de fuerza ejecutoria. Consideró, asimismo, que no podía examinar las cuestiones de hecho relativas a la acreditación de los mayores gastos, ya que como lo había indicado este Tribunal en su pronunciamiento "*el a quo no pudo válidamente pronunciarse sobre la existencia y monto del crédito*". Concluyó

que la revisión judicial solo podrá ser eficaz cuando pueda ejercerse sobre actuaciones que hayan transitado —plenamente— los pasos establecidos administrativamente.

6°) Que las actoras se agravian porque consideran que el nuevo pronunciamiento, otorgó al fallo de esta Corte y al dictamen de la Procuración General al que se remite, un alcance que no tienen, tornándose así la sentencia en dogmática y carente de real fundamento. Entienden que se hace una incorrecta aplicación de la doctrina jurisprudencial de la aprobación por el superior de lo actuado por los órganos inferiores, desconociendo el carácter "declarativo" del procedimiento administrativo de reconocimiento de una deuda consolidada.

Señalan que el hecho de que la señora Procuradora Fiscal haya afirmado que no resultaba posible "*sustituir el criterio del órgano administrativo soslayando la doctrina de la Corte de Fallos: 304:721 y 327:548*", se limita a la imposibilidad de la sustitución de la decisión de la firma del Acta Acuerdo a efectos de darle a ésta "carácter ejecutivo", pero no puede tener, ni tiene, el alcance de una prohibición total sobre un pronunciamiento sobre el crédito que se reclama en estos actuados. Agregan que aun cuando las actas no tuvieran efecto ejecutivo resulta posible formular un estudio del crédito a partir del análisis de la prueba rendida, tanto en sede judicial como administrativa. Sostienen que de la prueba aportada a la causa (fáctica y normativa) surge con claridad que la decisión a adoptarse por el tribunal es la determinación del monto del reclamo, sin que, en este aspecto, la falta de aprobación final del Acta Acuerdo, e inclusive la eventual insuficiencia probatoria, pueda

constituir justificativo alguno para que el tribunal se inhiba de pronunciarse dictando una sentencia condenatoria.

Asimismo, se agravian de que la cámara señalara que en el precedente "Desaci", la Sala II había rechazado una pretensión similar a la de autos, y que lo había hecho en el entendimiento de que la "*revisión judicial sólo podrá ser eficaz cuando pueda ejercerse sobre actuaciones que han transitado —plenamente— los pasos establecidos administrativamente*", y que dicha decisión "*fue confirmada por la Corte Suprema, que además de compartir los fundamentos desarrollados por esa sala, hizo especial hincapié en el hecho de que, a los fines pretendidos, las empresas contaban con otros medios para lograr su consecución (Fallos: 328:2490)*". Agregan las recurrentes que allí no hubo análisis alguno del crédito, de modo que no había tramitación administrativa alguna que continuar, mientras que en el caso de autos hubo un largo procedimiento de análisis del crédito, e incluso se suscribió el acta, elemento cuya ausencia fue determinante en la decisión adoptada en "Desaci".

Se quejan las recurrentes de que la sentencia impugnada desconozca el derecho de su parte a obtener un pronunciamiento que se expida sobre el crédito que mantiene, en un plazo razonable, y bajo los términos del decreto 1619/1986. Afirman que tienen un derecho adquirido a que el crédito que reclaman se juzgue bajo los términos del mencionado decreto.

Finalmente, se agravian de la imposición de costas a su cargo. Entienden que las mismas deben ser impuestas por su orden y que no puede desatenderse que fue la dilación verificada

en el trámite administrativo y el dictado de la ley 24.447 lo que obligó al inicio de la acción.

7°) Que las quejas de las apelantes traducen su discrepancia con la interpretación que efectuó la cámara respecto de la sentencia de esta Corte de fs. 774/775, pero en modo alguno consiguen demostrar el apartamiento que se aduce, esto es, un apartamiento palmario, manifiesto o patente, ni el desconocimiento, en lo esencial, de lo decidido por el Tribunal.

La sentencia de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha seguido los lineamientos fijados por este Tribunal en su pronunciamiento de fs. 774/775.

En efecto, este Tribunal dispuso en su sentencia —mediante remisión al dictamen de la señora Procuradora Fiscal— que únicamente correspondía tratar los agravios de los apelantes referidos a la falta de ejecutoriedad del Acta Acuerdo, ya que los otros planteos versaban sobre cuestiones de hecho y prueba ajenas a la instancia extraordinaria. Agregó que el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos era la autoridad facultada para suscribir el Acta Acuerdo de reconocimiento de deuda y que, en consecuencia, la falta de dicho acto obstaba a que se la tuviera por reconocida a los efectos de su cancelación bajo el régimen de la ley 23.982. Entendió que la decisión de la cámara había sido desacertada, ya que si bien había admitido que de acuerdo con la normativa aplicable el acta solo quedaba perfeccionada con la aprobación de ese Ministerio para dar lugar a la ejecutoriedad del acto, igualmente había tenido por reconocida

la deuda sobre la base de considerar la mora en la resolución del reclamo. Asimismo, este Tribunal señaló que no corresponde a los jueces sustituir el criterio del órgano administrativo competente para reconocer la deuda reclamada por los actores y que al no haberse expedido el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la alzada no pudo válidamente pronunciarse sobre la existencia y monto del crédito previsto en el Acta Acuerdo suscripta entre las partes el 28 de diciembre de 1992.

Ante ello, el a quo revocó la sentencia en lo que hace a la ejecutoriedad del Acta Acuerdo y rechazó las demandas. Para así decidir tuvo en cuenta que el acta no fue refrendada por la autoridad competente para hacerlo; e hizo mérito de que el propio Ministerio de Economía, al presentar alegato en la instancia anterior había reconocido que "*la actora nunca culminó la tramitación del expediente administrativo*" y en su recurso extraordinario sostuvo que "*se debe proseguir (con) las actuaciones administrativas tendientes a establecer la eventual existencia y cuantía del crédito reclamado*". Consideró que no podía examinar las cuestiones de hecho relativas a la acreditación de los mayores gastos ya que como surgía de la sentencia de esta Corte, "*el a quo no pudo válidamente pronunciarse sobre la existencia y monto del crédito*". Tuvo en cuenta las pretensiones contenidas en los escritos de inicio (interrupción de la prescripción y cumplimiento del Acta Acuerdo) y, por lo tanto, estimó inoficioso examinar si se había incurrido en mayores gastos durante la ejecución del contrato que vinculó a las partes.

En consecuencia, no se advierte el apartamiento de la decisión de esta Corte al que aluden las recurrentes, sino que, por el contrario, el a quo dictó sentencia de conformidad con los parámetros señalados por este Tribunal en su pronunciamiento.

8°) Que, finalmente, corresponde hacer lugar al agravio relativo a las costas del proceso que deben ser impuestas en el orden causado, desde que los actores se vieron obligados a iniciar este juicio para evitar que, por aplicación de la ley 24.447, se produjera la caducidad de su derecho.

Por ello, se rechazan los recursos ordinarios deducidos y se confirma la sentencia apelada. Con costas por su orden en todas las instancias. Notifíquese y devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recursos ordinarios interpuestos por **Financial Assets S.A. y TECNIPER S.R.L., actoras en autos**, representadas por los **Dres. Guillermo José Rother, en calidad de apoderado y Guido Alberto Ponzano, en calidad de apoderado, respectivamente**, ambos con el patrocinio letrado del **Dr. Alberto B. Bianchi.**

Traslados contestados por **el Estado Nacional — Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, demandada en autos**, representado por el **Dr. Rodolfo A. Mancuso Pintos; y por el Estado Nacional, Estado Mayor General del Ejército, demandado en autos**, representado por la **Dra. Leonor Trupputi Meli.**

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal nº 7.**