



LA FIGURA DEL LEGÍTIMO ABONO EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO

SEDE ATLÁNTICA

ALUMNA:

⊕ AGUILAR LEIVA, LUCIA GUADALUPE

DIRECTOR:

⊕ MGTER. SERGIO A. ZUCAL

UNRN

Universidad Nacional
de **Río Negro**

AGRADECIMIENTOS

A los profesores que me acompañaron a lo largo de la carrera, quienes, con su enseñanza y dedicación, me inspiraron en el aprendizaje del Derecho.

A mis compañeros y compañeras, muchos de los cuales se convirtieron en amigos y amigas.

A la Universidad Nacional de Río Negro, por brindarme el espacio y las herramientas para mi formación profesional.

A mi Director, Sergio, por su invaluable acompañamiento en el estudio y comprensión del Derecho Administrativo, así como por su guía en la realización de este trabajo, que supuso un desafío enriquecedor.

DEDICATORIA

A mi mamá y a mi abuelo, Cecilia y Pepe, por haberme inspirado con su amor y dedicación a la profesión y al ejercicio del Derecho.

A mis hermanas, primas y amigas, quienes han sido parte fundamental de este camino, desde el principio hasta el final.

A mi abuela Margarita, que sé hubiera estado orgullosa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Presentación del tema	5
Objetivos del trabajo de investigación	7
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	7
DESARROLLO DEL TRABAJO	9
Principios de las contrataciones administrativas	9
Formas de contratación con el Estado	15
La figura del Enriquecimiento sin Causa	22
Análisis doctrinario	22
Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	28
La figura del Legítimo Abono	35
La figura del Legítimo Abono en la Provincia de Río Negro	38
Análisis doctrinario	39
Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro	40
CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	50

INTRODUCCIÓN

Presentación del tema

En el presente trabajo final de grado se pretende realizar un análisis de la figura del Legítimo Abono que existe en el Derecho Administrativo. Se aspira a que el mismo alcance a ser una investigación y reflexión profunda del concepto, su tratamiento en la legislación vigente, el procedimiento de aplicación, el análisis que del mismo efectuara la escasa pero interesante doctrina que se ha publicado y la jurisprudencia, tanto en la provincia de Río Negro como a nivel nacional.

Para lograr su cometido, se ha decidido dividir la presentación en distintos capítulos, en los cuales se tratará cada tema por separado, comenzando por un análisis sobre los principios que rigen el Derecho Administrativo, continuando con un estudio sobre los distintos sistemas de contratación con los que cuenta el Estado para la provisión de bienes o servicios, entendiendo que estos dos primeros capítulos serán claves para intentar comprender posteriormente todo lo referido a la figura en cuestión.

A continuación se procederá a efectuar un profundo análisis sobre la figura del Legítimo Abono, repasando cómo ha sido estudiado e interpretado por la Doctrina. Por último, se intentará resaltar y comprender la disímil interpretación jurisprudencial que ha tenido tanto nivel provincial como a nivel Federal.

Se considera pertinente, a modo de introito, realizar un somero análisis respecto de las distintas posibilidades que la ley otorga al Estado para que éste realice sus contrataciones destinadas a la provisión de bienes o servicios.

Los procesos de contratación pública tienen un impacto considerable en la adecuada utilización de los recursos públicos y en la confianza que la ciudadanía deposita en los gobiernos y en su gestión. Resulta crucial resaltar entonces la relevancia de la contratación pública como una herramienta empleada por el Estado para cumplir con sus objetivos y funciones. Para llevar a cabo dichas contrataciones, el sector público debe ajustarse a los procedimientos establecidos en la legislación vigente, los cuales en general, van a comprender a las figuras de Licitación Pública, Licitación Privada, Contratación Directa y el Concurso de Precios.

La regla para las contrataciones en las que una de las partes es el Estado, es que las mismas se lleven adelante a través del procedimiento de la Licitación Pública. Pueden existir excepciones, que están específicamente legisladas, por cuestiones de precio, especificidad o urgencia, entre otros, en las que dichas contrataciones serán realizadas a través de procedimientos tales como la Licitación Privada, el Concurso de Precios o la Contratación Directa.

El problema que se plantea, el cual es objeto principal de estudio del presente trabajo, surge cuando el Estado no cumple con llevar a cabo una contratación de bienes o servicios conforme a los procedimientos previamente establecidos. Este incumplimiento legal, más allá de generar la debida responsabilidad administrativa y -eventualmente- penal del funcionario responsable, ha creado una situación jurídica problemática, por cuanto el Estado se ha visto beneficiado por la adquisición de un bien o servicio, sin haber abonado el pertinente precio. Por otro lado, es posible encontrar un proveedor que se ha visto privado de la compensación económica propia del bien o servicio brindado.

En la provincia de Río Negro, a los efectos de solucionar esta problemática, se ha legislado la figura del “Legítimo Abono”, en el Artículo N° 130 del Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Río Negro, Decreto 200/24, reglamentario de la Ley de Administración Financiera H N° 3186. Este consiste en un procedimiento administrativo mediante el cual el proveedor que ha brindado determinado bien o servicio al Estado puede reclamar a éste la contraprestación por haber prestado o proveído el mismo, encontrándose sujeto el pago a la verificación de una serie de requisitos preestablecidos.

A nivel Federal, por el contrario, no es posible identificar en la legislación vigente plasmada la figura del legítimo abono. Es por esto que, ante el supuesto fáctico en el que la administración contrata con determinado proveedor sin seguir ninguno de los procedimientos previstos en la normativa para la contratación administrativa, el particular no tiene más opción que acudir a la vía judicial e iniciar una demanda por enriquecimiento sin causa al Órgano Estatal que se ha visto beneficiado por la provisión del bien o servicio.

En atención a la temática de la materia analizada, se entiende como pertinente comenzar el presente estudio examinando los principios rectores en materia de contratación administrativa que rigen tanto en la Provincia como en la Nación, para luego proceder a analizar específicamente la figura en cuestión y su tratamiento legal y jurisprudencial.

Para poder dar cumplimiento a lo expresado se tomarán en cuenta la legislación de la Provincia de Río Negro y la Federal, la doctrina existente en la materia y jurisprudencia tanto del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro como de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conjuntamente con entrevistas a especialistas en el campo del Derecho Administrativo.

Objetivos del trabajo de investigación

El objetivo general de este trabajo radica en realizar un análisis exhaustivo de la figura del legítimo abono en la Provincia de Río Negro, con énfasis en su relevancia dentro de la contratación administrativa y su aplicación en situaciones excepcionales en las que los procedimientos ordinarios establecidos por la normativa no han sido cumplidos.

Se busca comprender cómo esta figura se inserta en el marco normativo y práctico de la contratación pública, evaluando su coherencia con los principios que rigen en el Derecho Administrativo, realizando una comparación con su figura equivalente a nivel federal.

Los objetivos específicos del presente trabajo son:

1. Enunciar y analizar los principios fundamentales del Derecho Administrativo que deben guiar la contrataciones llevadas adelante por el Estado;
2. Examinar las formas de contratación previstas en la normativa en la Provincia de Río Negro; y
3. Comparar la figura del legítimo abono con la del enriquecimiento sin causa, identificando similitudes y diferencias en su tratamiento normativo y jurisprudencial.

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El marco teórico del presente trabajo se fundamentará en la consulta, análisis y reflexión de una diversidad de materiales bibliográficos, tales como libros, tratados, manuales, trabajos de grado, artículos de investigación y otros proyectos realizados por expertos en Derecho Administrativo, tanto a nivel provincial como nacional. La selección de estos autores

responde a su relevancia y especialización en el área del Derecho Administrativo en general, y en particular, en la problemática del legítimo abono y la contratación administrativa. Muchos de ellos, además, mantienen vínculos directos o indirectos con la actividad de la Administración Pública, lo que les permite aportar una visión práctica sobre la gestión y contratación de bienes y servicios por parte del Estado.

Metodología de Investigación

Para el desarrollo de este trabajo, se adoptará una metodología cualitativa, centrada en el análisis de la doctrina publicada por juristas y especialistas en Derecho Administrativo. El foco principal estará puesto en la interpretación doctrinal y el estudio de la jurisprudencia más relevante en torno a la figura del legítimo abono, tanto en el ámbito de la provincia de Río Negro como a nivel federal. Se pondrá especial énfasis en los fallos judiciales que abordan este tema, permitiendo así una comprensión profunda de su aplicación práctica.

Enfoque Comparativo y Triangulación de Datos

Asimismo, se llevará a cabo un enfoque comparativo entre las distintas posturas doctrinales y los criterios jurisprudenciales sobre el legítimo abono y el enriquecimiento sin causa. Este análisis permitirá contrastar ambas figuras jurídicas, evaluando similitudes y diferencias en su fundamentación teórica y aplicación en casos concretos. Para este propósito, se seleccionarán fallos emblemáticos en los que se haya discutido tanto el legítimo abono como el enriquecimiento sin causa, aportando una visión detallada sobre la evolución y el tratamiento que han recibido estas figuras a lo largo del tiempo.

Para asegurar la exhaustividad del análisis, se empleará la metodología de triangulación de datos, lo que implica el cruce de información entre fuentes doctrinarias, entrevistas a expertos y los precedentes judiciales analizados. Esta técnica permitirá validar y verificar la consistencia de los datos, proporcionando una visión más precisa y fundamentada del fenómeno en estudio.

Análisis Histórico-Evolutivo

Además, se adoptará un enfoque histórico-evolutivo, el cual examinará la evolución de la interpretación jurídica del legítimo abono y el enriquecimiento sin causa en los últimos años, tanto en el ámbito provincial como a nivel nacional. Este enfoque permitirá identificar los cambios en la legislación y la jurisprudencia, proporcionando un marco contextual que facilite la comprensión de las dinámicas actuales.

Fuentes Primarias y Secundarias

El análisis documental abarcará tanto fuentes primarias como secundarias. Las fuentes primarias incluirán legislación aplicable, fallos judiciales y dictámenes de organismos de control, mientras que las fuentes secundarias estarán compuestas por comentarios doctrinarios y académicos. Este enfoque integral permitirá una visión completa de las implicancias teóricas y prácticas de la figura del legítimo abono y su relación con el enriquecimiento sin causa, fortaleciendo el marco conceptual y metodológico de este trabajo.

DESARROLLO DEL TRABAJO

Principios de las contrataciones administrativas

En esta sección se pretende mencionar y analizar brevemente los principios que, de acuerdo a la legislación vigente y a la doctrina de especialistas en el área, deben regir en los procedimientos administrativos en general y particularmente en materia de contratación administrativa de bienes y servicios.

En la República Argentina rige a nivel Federal la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La norma referida fue sancionada en el año 1992 y determina el marco normativo para la administración financiera y los sistemas de control en el sector público federal. Entre sus objetivos principales incluye la organización y gestión del presupuesto, el sistema de tesorería, la contabilidad

gubernamental y el control interno y externo del sector público. La finalidad del dictado de la misma es asegurar una administración de los recursos públicos efectiva y eficiente afianzando la transparencia en el manejo del patrimonio del Estado.

A pesar de no adentrarse en detalles específicos respecto de la contratación administrativa, la Ley N° 24.156 determina un marco normativo que incluye principios fundamentales que deben ser respetados al momento de ejercer la administración financiera del sector público. Y si bien deroga las anteriores leyes y normativa en la materia, específicamente mantiene la vigencia del Decreto-Ley 23.354/56, en los artículos correspondientes a las contrataciones estatales.

En la fundamentación del Decreto N° 1023/2001, que establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, se detalla la necesidad de actualizar la normativa: *“Que, en este orden de ideas, resulta pertinente sustituir los artículos 55 al 63 del Decreto Ley N° 23.354 de fecha 31 de diciembre de 1956, ratificado por la Ley N° 14.467, vigente en función de lo establecido por el inciso a) del Artículo 137 de la Ley 24.156. Que, tanto la evolución operada en dicho contexto, cuanto en las funciones propias del Poder Administrador llevaron, en su momento, al dictado de la Ley de Administración Financiera N° 24.156, en la cual se dispuso que el PODER EJECUTIVO NACIONAL debía presentar al Congreso un proyecto de Ley de Contrataciones del Estado, habiéndose presentado sucesivos proyectos de ley para regular las contrataciones públicas, no alcanzando ninguno de ellos sanción legislativa. Que dado el tiempo transcurrido sin que se alcanzara el objetivo propuesto y habida cuenta de los propósitos que inspiraron el dictado de la Ley N° 25.414, resulta procedente el dictado de una norma superadora del texto contenido en el del Capítulo VI de la Ley de Contabilidad adecuando, asimismo, el régimen de la Ley Nacional de Obras Públicas N° 13.064.”¹*

Profundizando en el mismo, es posible ver que el Artículo 3 establece: *“PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales a los que deberá ajustarse la gestión de las contrataciones, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de ellas, serán: a) Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado. b) Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes. c) Transparencia en los procedimientos. d)*

¹ Acceso a través de:
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

*Publicidad y difusión de las actuaciones. e) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. f) Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes. Desde el inicio de las actuaciones hasta la finalización de la ejecución del contrato, toda cuestión vinculada con la contratación deberá interpretarse sobre la base de una rigurosa observancia de los principios que anteceden”.*²

Introduciéndose en la esfera provincial estos principios van a estar identificados en la propia Constitución. Así, vemos que en su artículo 47 reza: *“La administración pública provincial y en lo pertinente la municipal, están regidas por los principios de eficiencia, austeridad, centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos. Su actuación está sujeta a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad y economía, sencillez en el trámite, plazos breves, participación y procedimiento público e informal para los administrados.”*³

En el año 1997 es sancionada la Ley de Administración Financiera de la provincia de Río Negro, N° 3186.⁴ Este cuerpo normativo, tal y como lo establece su Art. 1° *“Rige los sistemas de administración financiera y el sistema de control interno, que son de aplicación en todo el sector público provincial”*. La mencionada ley dedica el Título VII a las contrataciones del Estado. En su artículo 88 establece que toda contratación deberá ceñirse a los principios generales que allí se determinan, al establecer: *“Las contrataciones que efectúan los organismos provinciales deben ceñirse a los siguientes principios generales adecuadamente compatibilizados entre sí: a) El procedimiento de licitación de ofertas, debe contemplar la mayor cantidad de oferentes posibles y la igualdad de condiciones entre ellos. b) La adjudicación de la oferta más conveniente a los intereses públicos, la que en principio corresponde a la de más bajo precio. c) La consideración de los costos de financiación, operación y administración como puntos para programar y para formalizar las adquisiciones”*.

Este capítulo ha sido reglamentado por el Decreto H N° 1.737/98, cuya última modificación se efectuó este año mediante el Decreto 200/2024⁵. En el artículo 8° dispone:

² Acceso a través de:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

³ Acceso a través de:

<https://www.congreso.gob.ar/constituciones/RIO-NEGRO.pdf>

⁴ Acceso a través de:

<https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=1998010011&e=DEFINITIVO>

⁵ Acceso a través de:

“PRINCIPIOS GENERALES. Toda contratación que efectúe el Estado Provincial deberá ajustar la gestión de las contrataciones y asegurar la vigencia de los principios rectores de: a) Igualdad de tratamiento y condiciones entre los oferentes. b) Libre concurrencia, con el objeto de lograr la mayor cantidad posible de oferentes. c) Publicidad y difusión de las actuaciones. d) Defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública. e) Transparencia de los procedimientos. f) Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. g) Programar las contrataciones acorde a la naturaleza de las actividades y a los créditos asignados por Ley de Presupuesto, considerando los costos de financiación, operación y administración. h) Principio de celeridad.”

Efectuada la enunciación del marco normativo que establece los principios a los que debe adecuarse la contratación administrativa, se considera pertinente a continuación, reflexionar brevemente acerca de los alcances y límites que establecen estos principios y específicamente como influyen en las contrataciones administrativas para la provisión de bienes y servicios, rescatando la opinión de diferentes juristas especialistas en la temática.

Entre los expertos que se han estudiado para llevar adelante el presente trabajo resulta importante mencionar a la Dra. Sandra Eizaguirre, profesora titular de esta Casa de Altos Estudios, quien en su trabajo titulado “En torno a la controversial figura del legítimo abono” resalta como principios de la contratación administrativa a los siguientes: la igualdad de tratamiento y condiciones entre los oferentes; la libre concurrencia, con el objetivo de lograr la mayor cantidad posible de oferentes; la economía, eficiencia y eficacia en el procedimiento administrativo de contratación; la publicidad y difusión de las actuaciones; la defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública; y la transparencia de los procedimientos y responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones. (Eizaguirre, 2019).

También se hace mención a este tema en el artículo denominado “Contratos de la Administración. Teoría y Práctica” de Enrique Alonso Regueira, Ariel Cardaci Mendez, Martín Cormick, Nicolás P. Diana, Guido Julián Dubinski y Gonzalo S. Codelia, donde los autores realizan un análisis de los principios que estipula la normativa vigente y que deben regir en el asunto. Allí se aclara que los principios que regulan el procedimiento

<https://servicios-publico.jurionegro.gov.ar/adminweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf>

administrativo coexisten con los principios específicos del procedimiento de selección del contratista. Mencionan, entre otros, como principios rectores del procedimiento administrativo a los mencionados a continuación. (Alonso Regueira et al., 2017)

En primer lugar refieren al Principio de Legalidad y lo definen como el cumplimiento de las leyes por parte de los funcionarios. Es la obediencia de la Administración Pública a la legislación vigente, lo que limita su actuación. Este principio también es denominado por la doctrina como Principio de Juridicidad y la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) ha sostenido que este principio requiere la sujeción de la Administración al ordenamiento jurídico. Es así entonces que el funcionario deberá respetar en todo momento las prescripciones normativas que regulan su accionar. Los autores sostienen además que el precepto, a pesar de no estar expresamente regulado, se desprende de los artículos 16, 19, 28, 31, 42 y 75.23 de la Constitución Nacional. (Alonso Regueira et al., 2017)

Compartiendo el criterio allí expuesto, se puede afirmar que un principio al que todo trámite administrativo debe encuadrarse, es el Debido Proceso Adjetivo, el cual incide directamente en la legalidad del acto administrativo que pretende dictar la Administración. Cabe recalcar que el Debido Proceso Adjetivo puede definirse como el conjunto de garantías procesales mínimas que deben ser tenidas en cuenta durante el desarrollo de cualquier tipo de procedimiento administrativo, con el fin de asegurar que los derechos de las partes involucradas sean respetados. Poniendo como ejemplo el caso de una resolución que adjudicara a determinado oferente en una licitación, sin contar con la suficiente motivación - es decir, sin un fundamento válido sustentado en sus elementos esenciales y debidamente acreditados - se podría afirmarse que tal decisión se encontraría viciada y debería ser declarada nula, ante esta falencia.

Este principio se encuentra recepcionado a nivel constitucional, estrechamente relacionado con la garantía de Tutela Judicial Efectiva (plasmada en el artículo 18 de la Constitución Nacional) y puede sintetizarse en el derecho que posee el administrado en que el procedimiento administrativo sea justo.

También se debe citar el artículo titulado “El pago de legítimo abono en las contrataciones de bienes y servicios de la Administración pública nacional” de Bárbara Fernández Villa. Si bien más adelante se regresará sobre el mismo, aquí interesa resaltar las referencias que hace la autora sobre los principios que deben regir en la materia en cuestión.

Debe tenerse presente que, como afirma la autora mencionada, desde el principio de las gestiones hasta la conclusión de la ejecución del contrato, cualquier asunto relacionado con la contratación administrativa deberá ser interpretado conforme a una estricta observancia de los principios mencionados anteriormente. (Fernández Villa, 2017)

Respecto al Principio de Razonabilidad y Eficiencia, conforme con lo que la autora analiza en su trabajo, cuando se presenta a la Administración la necesidad de llevar adelante determinada contratación puede hacerlo comparando la mejor calidad al mejor precio de acuerdo a lo que propongan los oferentes, pero tiene el deber de realizarlo respetando este principio, considerando cuál es la elección más adecuada en cada situación, lo que va a contribuir en resultados óptimos en favor de la Administración. Es así entonces que la eficiencia en la tramitación de las contrataciones se encuentra vinculada con la relación existente entre los bienes y/o servicios que se obtienen con los recursos que fueron empleados para obtenerlos. Es por esto que aquellas autoridades que son responsables de llevarlas adelante tienen el deber de optar por la medida más razonable en cada situación en particular para obtener los mejores resultados en favor de la Administración, es decir, que estos bienes y/o servicios sean de la calidad correspondiente, en tiempo oportuno y al menor precio posible. (Fernández Villa, 2017)

En cuanto al Principio de Concurrencia, de acuerdo a lo estudiado por Fernandez Villa, este pretende que se presente para contratar con la Administración la mayor cantidad posible de oferentes ya que esto hace posible una mejor elección y por ende una mayor posibilidad de lograr identificar la oferta más conveniente para la Administración. El hecho de que se presente el mayor número posible de oferentes no implica que la concurrencia se limite simplemente a la cantidad (es decir, cuantos más oferentes, mejor), sino que, para ser más eficaz, dicha concurrencia debe ser auténtica y sincera. Esto significa que las ofertas presentadas deben ser realmente competitivas y efectivas en el mercado. (Fernández Villa, 2017)

Otro principio a tener bajo consideración es el Principio de Transparencia de las Actuaciones Administrativas. El mismo, basado en lo reflexionado por Fernandez Villa, se sustenta en la publicidad y difusión de las actuaciones de los funcionarios. Esta directriz es considerada fundamental para promover la confianza de la sociedad en el actuar del Estado en el ámbito de la gestión de los fondos. Este permite que los ciudadanos tengan acceso a los procesos gubernamentales, fomentando así la rendición de cuentas y disminuyendo la

posibilidad de corrupción. Como consecuencia de la aplicación de este principio se fortalece la legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas, ya que los ciudadanos puedan constatar que las actuaciones del Estado se realizan justa y equitativamente. (Fernández Villa, 2017)

El Principio de Igualdad, que tiene su nacimiento en la Constitución Nacional refiere, según lo expresado por la especialista, a la igualdad entre los oferentes que pretenden contratar con la Administración. Este precepto requiere que exista una igualdad en el trato entre los oferentes que debe regir durante el período que dure la gestión de contratación, desde el comienzo hasta la adjudicación y firma del contrato e incluso durante el desarrollo del mismo, no pudiendo la Administración beneficiar ni perjudicar al adjudicatario. (Fernández Villa, 2017)

Por último tiene lugar el Principio de Publicidad. Tal y como lo analiza la especialista, este resulta de la forma republicana de gobierno y por ende cuenta con jerarquía constitucional ya que se encuentra plasmado en el Artículo 1° de la Constitución Nacional, y, una de sus cualidades es la publicidad de los actos llevados adelante por funcionarios públicos. Este principio respalda la legalidad del procedimiento, promoviendo la concurrencia de oferentes y la igualdad entre ellos. (Fernández Villa, 2017)

Se considera que es sumamente importante a los fines del presente trabajo tener en consideración los principios evaluados precedentemente y que han de regir en la materia para luego poder comprender la gravedad de su inobservancia, la que podría ser considerada cuando - eventualmente - deba acudir a la vía del legítimo abono.

Formas de contratación con el Estado

En este capítulo se procura realizar una breve exposición y análisis de las formas de contratación, o mejor dicho, de los distintos procedimientos para la selección del contratista, determinados por ley y obligatorios para el Estado, que se encuentran vigentes tanto a nivel nacional como en la Provincia de Río Negro.

La Constitución de la Provincia de Río Negro establece en su artículo 98 que: *“Toda enajenación de bienes provinciales, compra, obra pública o concesión de servicios públicos,*

*se hace por licitación pública o privada bajo pena de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades consiguientes. Por ley se establecen las excepciones a este principio. Puede prescindirse de la licitación pública o privada cuando el Estado resuelva realizar las obras por administración o por intermedio de empresas cooperativas, sociedades mixtas o de otro tipo, de las cuales forma parte, y por los organismos intermunicipales o interprovinciales que se formaren al mismo efecto, para beneficiar al desarrollo y a la economía regional. Se da prioridad de contratación con el Estado a las personas físicas o jurídicas radicadas en la Provincia, según el régimen que establece la ley”.*⁶

En razón de ello es posible sostener que no queda lugar a duda que la Licitación Pública es el trámite propiciado para toda contratación y que la ley determinará, a manera de excepción, los sistemas alternativos, tal el caso de Licitación Privada, Contratación Directa, y Concurso de Precios.

Esta afirmación se ve reflejada, a nivel nacional, en el Artículo 24 del Decreto Nacional N° 1023/2001 el cual dispone que: “(...) *La selección del cocontratante para la ejecución de los contratos contemplados en el artículo 4° de este régimen se hará por regla general mediante licitación pública o concurso público, según corresponda (...)*”.⁷

Asimismo, se repite el encuadre, pero de manera todavía más terminante, en el artículo 80 de la Ley N° 3186 de la Provincia de Río Negro, expresando que: “*Toda contratación que realice la administración debe ajustarse al procedimiento de la licitación pública (...)*”.⁸

Por último, el Decreto Provincial 200/2024, modificatorio del Dec. 1737/98, Reglamento de Contrataciones de la Provincia, regula en su artículo 16 inciso “a”: “**PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN:** *En el marco de los principios del Artículo 98° de la Constitución Provincial y el Artículo 87° de la Ley Provincial H N° 3.186, se establecen los siguientes procedimientos de Contratación Pública: a) Licitación Pública: es la propuesta de contrato hecha con carácter general, mediante la publicación y difusión de avisos, sujeta a bases y condiciones, a la que pueden presentar sus ofertas todos los interesados en dicho contrato*”.⁹

⁶ Acceso a través de:
<https://www.congreso.gob.ar/constituciones/RIO-NEGRO.pdf>

⁷ Acceso a través de:
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

⁸ Acceso a través de:
<https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/ver?id=1998010011>

⁹ Acceso a través de:

La Licitación Pública es entonces, de acuerdo a lo expuesto, el procedimiento básico de contratación con que cuenta el Estado. A los efectos de describir su contenido y alcance, hemos tomado la definición que efectúa el maestro Agustín Gordillo en su trabajo, donde lo señala como un procedimiento administrativo que tiene como objetivo elegir, a través de la concurrencia de distintas ofertas, a la mejor de estas para la celebración de un contrato administrativo. La característica principal de este tipo de procedimiento de contratación es la publicidad e invitación al público en general, la misma está dirigida a una cantidad indeterminada de personas físicas o jurídicas que pretendan contratar con el Estado. (Gordillo, 2015)

Estas ofertas que se presentan para contratar con el Estado, de acuerdo a lo que establece la legislación vigente, deben ser realizadas por oferentes que se encuentren inscriptos en determinados registros. En el caso de la Provincia de Río Negro, estos deben estar inscriptos en el Registro de Proveedores de la Provincia. Lo mismo ocurrirá a nivel nacional o dentro de otros Poderes o Entes descentralizados que tengan su propio Registro de proveedores.

Como primera excepción al sistema de licitación pública es posible encontrar a la **Licitación Privada**, que es otro tipo de tramitación administrativa destinada a la invitación a proveedores para que presenten ofertas pero, a diferencia de la licitación pública, se encuentra direccionada a determinadas personas físicas o jurídicas en particular que el Estado invita a participar en cada caso en especial, las cuales normalmente están inscriptas previamente en el registro respectivo.

Es posible encontrar la regulación de esta figura en el Artículo 25 inciso “c” del Decreto Federal N° 1023/01 como uno de los procedimientos de selección del contratista, que apunta lo siguiente: *“Los procedimientos de selección serán: (...) c) LICITACIÓN O CONCURSO PRIVADOS. La licitación o el concurso serán privados cuando el llamado a participar esté dirigido exclusivamente a proveedores que se hallaren inscriptos en la base de datos que diseñará, implementará y administrará el Órgano Rector, conforme lo determine la reglamentación, y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que aquélla fije al efecto. También serán consideradas las ofertas de quienes no hubiesen sido invitados a participar”*.¹⁰

<https://servicios-publico.jurionegro.gov.ar/adminweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf>

¹⁰ Acceso a través de:

Paralelamente, la Ley Provincial también recepta esta figura en su artículo 87 inciso “a” como la excepción a la regla de la licitación pública y en el Decreto 200/2024 en el artículo 16° que indica: “*PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN: En el marco de los principios del Artículo 98° de la Constitución Provincial y el Artículo 87° de la Ley Provincial H N° 3.186, se establecen los siguientes procedimientos de Contratación Pública: (...) b) Licitación Privada: es la propuesta de contrato, sujeta a bases y condiciones, hecha mediante avisos o comunicaciones a firmas o personas determinadas*”.¹¹

Otro tipo de procedimiento administrativo que existe en nuestro ordenamiento jurídico para la contratación de bienes o servicios por parte del Estado y que tiene un lugar muy relevante en nuestra Administración es el **Concurso de Precios**, a través del cual la Administración invita a una cantidad determinada de personas físicas o jurídicas para que estos realicen sus ofertas y propongan precios para llevar adelante la ejecución del contrato para el que se los convoca. (Dromi, 2017)

En este tipo de procedimiento, que se asemeja a la licitación privada, se procede a un sistema de selección con una convocatoria restringida a proponer ofertas, pero se diferencia principalmente en que, tanto en la licitación pública como en la privada se debe seleccionar la oferta más conveniente para la Administración, mientras que en el concurso de precios es únicamente el precio o la cotización el elemento central y determinante de la oferta. (Dromi, 2017)

Este instituto no se encuentra regulado a nivel Federal pero en la Provincia de Río Negro si lo hace en el Decreto ya mencionado, especialmente en el Artículo N° 16 Inciso “c”, que expresa: “*Concursos de Precios: es el procedimiento mediante el cual se solicitan cotizaciones de precios a personas o firmas determinadas*” y en el Artículo N° 27 al declarar: “*DEL CONCURSO DE PRECIOS Art. 27°.- INVITACIONES: En los concursos de precios se invitará a por lo menos cuatro (4) posibles oferentes, mediante notas que contengan las especificaciones necesarias para la exacta identificación de la provisión, estableciendo el plazo para la presentación o propuesta de oferta. Cuando el concurso resulte desierto, se podrá contratar en el marco del Inciso b) del Artículo 92° de la Ley Provincial H N° 3.186*

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm>

¹¹ Acceso a través de:

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://servicios-publico.jusrionegro.gov.ar/adm_inweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf

*previa acreditación de los presupuestos normativos allí requeridos. En este caso, a los efectos de la razonabilidad del precio las ofertas presentadas pero declaradas no válidas, servirán únicamente como referentes, conforme lo establecido en el presente reglamento”.*¹²

Por último, puede observarse el sistema de excepción más utilizado y, a la vez, más controversial, es decir, la **Contratación Directa**. En este procedimiento es la propia Administración, a través de una simple compulsa de presupuestos, quien escoge directamente la persona física o jurídica con quien contratará.

Gordillo analiza que la licitación pública y privada poseen determinados caracteres en común que las diferencian de la contratación directa, siendo estos:

1. Tanto en la licitación pública como en la privada podemos encontrar comparación de ofertas de distintas personas físicas o jurídicas, y, por ende, un mayor control y mejores posibilidades de conseguir ofertas más ventajosas para la Administración, mientras que en la Contratación Directa no hay tal comparación de ofertas, ya que la oferta del contratista escogido no se compara con ninguna otra.

2. En las licitaciones tiene lugar la concurrencia de distintos posibles contratistas y es por esto que se afirma que debe existir igualdad entre los oferentes, lo que resulta en que la Administración no puede adjudicar el contrato a una determinada persona física o jurídica en condiciones distintas a las que se establece en el Pliego de Bases y Condiciones, cuestión que, en principio, no tiene lugar en el procedimiento de las contrataciones directas en donde la Administración puede desviar la base de las intenciones que tenía al contratar. (Gordillo, 2015)

Otro importante doctrinario que emite opinión sobre este tipo de procedimiento de contratación es Dromi en su trabajo titulado “Licitación Pública”. Tal es así que este autor la define como un procedimiento a través del cual el Estado elige directamente al contratista, sin concurrencia, competencia u oposición entre distintos oferentes. (Dromi, 2017)

La Contratación Directa, al ser un procedimiento excepcional, se halla habilitada para casos determinados específica y taxativamente por la legislación vigente, tal y como puede ser por cuestiones de urgencia, montos bajos, especificidad del bien o servicio que provee

¹² Acceso a través de:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://servicios-publico.jusrionegro.gov.ar/adm_inweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf

determinado oferente en particular, cuando se declara desierta o fracasada la licitación, entre otros. (Dromi, 2017)

A su vez, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que *“Solo cuando se configura alguna de las excepciones precisadas taxativamente (...) queda el Estado autorizado a licitar privadamente o a contratar de manera directa. La prescindencia del proceso previo de selección que tales excepciones comportan no puede, obviamente, quedar librado al arbitrio del administrador ni extenderse a otros supuestos que no sean los que aquellos incisos preven”* (Fallos: 310:2278).

Las objeciones que se plantean a este sistema radican en la falta de concurrencia, competencia u oposición entre los oferentes, la competencia que posee la Administración para contratar directamente con quien considere pertinente y conveniente para el caso en particular, y el carácter facultativo que posee ya que es el Estado el que si lo desea puede recurrir a los procedimientos de licitaciones.

Es importante destacar que la normativa contempla excepciones válidas para la utilización de este sistema, las cuales se agrupan en dos categorías principales. En primer lugar, se encuentran aquellos supuestos en los que resulta imperativo contratar con una persona en particular (como en los casos en que el Estado actúa como proveedor, existe un monopolio legal, exclusividad, una habilidad específica, entre otros). En segundo lugar, existen situaciones en las que la contratación no puede ser directa, debiendo, en cambio, realizarse previamente algún procedimiento de compulsa de precios (por razones de monto, emergencia, entre otras).

Las diferencias que pueden observarse con el resto de los procedimientos analizados es que en la Contratación Directa es la Administración quien elige directamente al contratista, sin que -en ciertas oportunidades- exista concurrencia u oposición. Tanto en la licitación privada o el concurso de precios, los que se asemejan a la licitación pública, se parte del principio de la concurrencia competitiva entre distintos oferentes particularmente invitados por el Estado a participar. Esto da origen a que exista distintas regulaciones para cada tipo de procedimiento en particular.

Una cuestión interesante a resaltar es que puede interpretarse que es posible llevar adelante una licitación privada para aquellos casos que se encuentran previstos como excepciones para proceder con una contratación directa, siempre que el procedimiento sea posible y compatible

con la naturaleza de la contratación. Sin embargo, no es posible el supuesto fáctico a la inversa, es decir, no podría contratarse directamente en los casos que se encuentran previstos para las licitaciones privadas o concursos de precios, podría considerarse que esto se debe a que la contratación directa es el procedimiento que más vulnera los principios de la contratación administrativa analizados en el capítulo anterior.

Este tipo de procedimiento encuentra su legislación en el Artículo 25 inciso “d” del Decreto Nacional N° 1023/2001 que establece específicamente los casos en los cuales podrá ser llevada adelante la contratación directa.

Así mismo, el Decreto Provincial N° 200/2024 la regula en su artículo N°16 inciso “d” determinando lo siguiente: *“PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN: En el marco de los principios del Artículo 98° de la Constitución Provincial y el Artículo 87° de la Ley Provincial H N° 3.186, se establecen los siguientes procedimientos de Contratación Pública: (...) d) Contratación Directa: es el procedimiento efectuado entre autoridad competente y persona o firma determinada no sujeta a los requisitos previos de licitación o concurso de precios (...)”*.¹³ Mientras que en su artículo 28 expresa taxativamente los supuestos en los que puede proceder el concepto bajo análisis.

A partir de lo analizado hasta el momento, es posible afirmar que las modalidades mencionadas constituyen los mecanismos previstos por el Estado para llevar a cabo la contratación de determinados bienes o servicios. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando la Administración no adopta ninguno de los tipos de contratación establecidos por la ley y un particular suministra un bien o servicio a su favor? Pueden presentarse dos escenarios: el primero, que se aplica a nivel federal, permite al particular que ha suministrado al Estado interponer una demanda judicial por enriquecimiento sin causa, con el fin de restablecer el equilibrio patrimonial; el segundo, aplicable en ciertas jurisdicciones, contempla la regulación de esta situación bajo la figura del "Legítimo Abono", tal como ocurre en la Provincia de Río Negro. Este último, tal y como se detallará posteriormente, constituye un procedimiento administrativo que actúa como vía de excepción para resolver dichas circunstancias.

¹³ Acceso a través de:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://servicios-publico.jusrionegro.gov.ar/adm_inweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf

LA FIGURA DEL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

Análisis doctrinario

Se dedicará este capítulo a analizar en detenimiento la figura del enriquecimiento sin causa. Se hará hincapié en los alcances que la doctrina especializada en la materia de nuestro país le ha otorgado al concepto antes aludido y como es su relación con la figura del legítimo abono.

A modo de introito es posible afirmar que el concepto de enriquecimiento sin causa es una figura que tiene su nacimiento en el Derecho Privado y que se encuentra legislada en el Artículo N° 1794 del Código Civil y Comercial de la Nación, en cuanto éste establece lo siguiente: “(...) *Toda persona que sin una causa lícita se enriquezca a expensas de otro, está obligada, en la medida de su beneficio, a resarcir el detrimento patrimonial del empobrecido. Si el enriquecimiento consiste en la incorporación a su patrimonio de un bien determinado, debe restituirlo si subsiste en su poder al tiempo de la demanda*”.¹⁴

Efectuando una breve referencia histórica es posible ver que este principio no se encuentra expresamente consagrado en ningún artículo del Código Civil redactado por Vélez Sarsfield que entrara en vigencia en 1871 en virtud de que para esa época el mismo todavía no había sido sistematizado en el derecho positivo que tomara como fuente. Sin embargo en varias de las notas al pie agregadas por el autor, como por ejemplo en los arts. 43 y 784 hace referencia a este concepto, el cual se basa en un principio existente desde los orígenes propios del derecho, el que nos enseña que nadie debe enriquecerse a expensas de otro.

Otro punto interesante a analizar es la naturaleza jurídica de la figura del enriquecimiento sin causa. De acuerdo a lo reflexionado por Herrera de Villavicencio en su trabajo, no existe consenso unánime en la doctrina respecto a la naturaleza jurídica del enriquecimiento sin causa. Algunas de las posturas sobre este tema son las siguientes:

a. Un sector de la doctrina argentina sostiene que la obligación de restituir al empobrecido se fundamenta en la equidad, ya que es justo y equitativo que quien se ha enriquecido sin una causa legítima devuelva lo obtenido.

¹⁴ Acceso a través de:
<https://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/texact.htm>

b. Otros autores argumentan que la prohibición de enriquecerse sin causa es un principio general del derecho. Señalan que el enriquecimiento, al implicar un desplazamiento patrimonial que beneficia a una parte y perjudica a otra sin causa jurídica que lo justifique, constituye uno de los axiomas generales que orientan, desde fuera, el sistema jurídico positivo. Dicho principio puede estar expresamente recogido de forma sistemática o simplemente aplicado en algunas de sus consecuencias. Aun en este último caso, sigue siendo un principio general, válido y eficaz.

c. Finalmente, algunos autores consideran que la obligación de restituir en caso de enriquecimiento sin causa constituye una fuente autónoma de obligaciones. (Herrera de Villavicencio, 2007)

Como se hará referencia posteriormente, este concepto resulta aplicable al campo del Derecho Administrativo, puesto que también en este ámbito, una demanda por enriquecimiento sin causa prosperará cuando alguien vea disminuido su patrimonio sin causa que lo justifique, en beneficio del patrimonio de otra persona, no importa si esta última es estatal o no.

Ahora bien, poniendo el foco específicamente en el área que de competencia, es decir, el ámbito del Derecho Administrativo y especialmente en las contrataciones administrativas que han sido analizadas hasta el momento, esta figura procedería en aquellos supuestos en que un particular que habiendo prestado un servicio u otorgado un bien determinado en favor de la Administración Pública, pero sin haber respetado los procedimientos que la legislación vigente establece para contratar, se ve imposibilitado de percibir el valor de lo entregado y, por ende, ve que su patrimonio se empobreció en beneficio del patrimonio del Estado que se ha enriquecido sin una justa causa que lo avale.

Para comprender del todo esta figura y analizar su aplicación a nivel Federal se tendrán en cuenta los trabajos llevados a cabo por distintos doctrinarios expertos en el área.

De conformidad con lo que establece Fernández Villa en su ensayo relacionado en la materia y citado previamente en el capítulo anterior, en las circunstancias en las que no exista un contrato que relacione a las partes o cuando el mismo ha sido llevado adelante de forma irregular (generalmente por no haber sido respetado el debido procedimiento de selección del contratista determinado de manera obligatoria por la legislación) tiene lugar la nulidad de la contratación y, en principio, no correspondería que suma alguna sea abonada a quien proveyó

el servicio o bien, debido a que no existe justamente un contrato válido que sustente el pago de los bienes o servicios que han sido prestados en favor de la Administración. A saber, en las contrataciones administrativas que se apartan del Régimen establecido para las mismas no procede el pago de las prestaciones realizadas por el particular o empresa que reclama, tal y como si se solicita en base a un contrato administrativo. (Fernández Villa, 2017)

A pesar de lo expuesto, tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la Procuración del Tesoro de la Nación consideran que, en los casos en los que existe un reclamo dirigido hacia el Estado por el pago de un servicio o bien prestado en su favor, que tiene como base una contratación nula, tan solo el hecho de haber recibido dicho servicio o bien podría implicar un enriquecimiento sin causa a favor de la Administración y constituyen supuestos en los que podrían llegar a proceder la acción por enriquecimiento sin causa. (Fernández Villa, 2017)

Esta acción de restitución es reconocida en la doctrina como “*acción in rem verso*”, siendo ésta aquella acción que tiene por objeto el restablecimiento del equilibrio patrimonial entre el empobrecido y el enriquecido, volviendo las cosas a su estado anterior. La misma encuentra sustento en la equidad que da cimientos a la pretensión de aquella parte que resulta empobrecida en la relación, ya que nadie puede enriquecerse injustamente o sin causa legal a costa de otro. De acuerdo a la doctrina en nuestro país, esta es una acción personal, que le corresponde iniciar a quien resulta empobrecido, o a sus sucesores en su caso, debido a un desplazamiento patrimonial sin justa causa. (Herrera de Villavicencio, 2007)

Por lo expuesto, para lograr adquirir el debido pago de los servicios o bienes prestados a favor de la Administración, el particular o empresa que los proveyó puede incoar la acción judicial de enriquecimiento sin causa en contra de la Administración Pública.

En razón de lo señalado y de acuerdo a lo que expone Laura M. Monti en su trabajo, podría tomarse como guía que las condiciones y requerimientos necesarios que deben presentarse para la procedencia de la acción *in rem verso*, son las siguientes:

1.- Enriquecimiento del demandado: Comprende cualquier tipo de ventaja, ya sea de carácter patrimonial o no, que pueda ser valuada en términos monetarios. En este tipo de supuestos, el demandado será una entidad de la Administración Pública Nacional que haya hecho uso o que pueda llegar a utilizar el bien o servicio prestado por el particular.

Algunos autores afirman que el enriquecimiento debe mantenerse vigente al momento del reclamo, lo que podría dar lugar a situaciones injustas en casos que involucren a la Administración Pública. Un ejemplo sería la prestación de bienes consumibles y perecederos, como alimentos o medicamentos. Es considerable que, en tales casos, "la exigencia de persistencia del enriquecimiento no implica que la restitución consista en devolver lo que aún permanezca... sino que, aunque el bien ya no forme parte del patrimonio del enriquecido (por ejemplo, al ser consumible), este haya generado una ventaja para dicho patrimonio (como el ahorro de gastos). Por lo tanto, lo relevante es analizar el alcance del enriquecimiento, determinado por diversas circunstancias vinculadas a la adquisición y naturaleza de la ventaja obtenida

2.- Empobrecimiento del actor: Motivado específicamente por la ausencia de contraprestación, el actor debe demostrar tanto el enriquecimiento del demandado como el empobrecimiento propio. Por esta razón, si el bien o valor que representa el enriquecimiento no pertenece al actor, la acción *in rem verso* resulta inaplicable debido a la falta de empobrecimiento.

El empobrecimiento del actor se refiere al detrimento o disminución real que sufre el patrimonio del demandante, sin que exista una intención de donar por parte de este. Este empobrecimiento se evalúa de manera amplia, ya que no se limita únicamente a la pérdida de un bien, sino que también abarca la falta de pago por una prestación cumplida o un servicio realizado.

3.- Relación causal entre ambos: Esto implica una correlación entre el enriquecimiento de la parte demandada y el empobrecimiento del actor. Por lo tanto, si el empobrecimiento no se debe al enriquecimiento del demandado, sino que el daño o pérdida se debe a otras causas, la acción *in rem verso* no es procedente. Asimismo, el enriquecimiento del demandado debe haberse producido a expensas de la parte actora o debe generar un desplazamiento patrimonial, es decir, debe implicar una invasión en la esfera jurídica del actor empobrecido.

4.- Ausencia de causa justificante: Tanto el enriquecimiento como el empobrecimiento deben presentarse sin una causa que los justifique o explique desde el punto de vista jurídico. La Procuración del Tesoro de la Nación sostiene que no es necesario que exista una relación contractual o un hecho ilícito, delito o cuasidelito que legitime la adquisición.

5.- Subsidiariedad de la acción: Esto implica la ausencia de otra acción eficaz, ya sea derivada de un contrato o de la ley, para remediar el perjuicio. Cuando existe una vía alternativa válida para satisfacer el interés en cuestión, procedente de cualquier fuente de obligaciones—contrato, cuasicontrato, delito, cuasidelito o la ley—, el empobrecido debe recurrir a dicha alternativa y no puede interponer la acción *in rem verso*. Por consiguiente, el empobrecido, como titular de la acción, debe carecer de otras acciones dirigidas a restablecer el equilibrio patrimonial. Así es que la acción *in rem verso* es de carácter subsidiario. En cuanto a su carácter supletorio, la acción *in rem verso* no altera las soluciones legales ya establecidas. Si una situación está regulada y resuelta por disposiciones legales, dichas normas deben ser aplicadas, y no procede el recurso a la acción *in rem verso*. (Monti, 2001)

Otra cuestión relevante a evaluar pero que excede el marco del presente estudio, es el elemento subjetivo de esta relación bilateral irregular. Analizándolo desde este otro aspecto es que nace esta reflexión ¿debe ser exigible la buena fe del empobrecido a la hora de reconocer un resarcimiento?

Cuando la doctrina hace referencia a la figura del enriquecimiento sin causa en las contrataciones administrativas considera que se requiere la existencia de un elemento subjetivo: “la buena fe del empobrecido”, es decir, que no haya mediado dolo o culpa por parte de quien resulta empobrecida. Ello es así, no obstante que actualmente en el ámbito del derecho privado prevalece la tendencia objetiva, la cual no requiere verificación de la existencia de la buena fe. (Monti, 2001)

En el campo de las contrataciones públicas resulta prioritaria la necesidad de evaluar en cada caso en particular, si el reclamante que supuestamente se ha empobrecido por una prestación que ha llevado adelante en favor de la Administración Pública, actuó efectivamente de buena fe. (Monti, 2001)

Sucede entonces que el requisito de la buena fe del particular se enfatiza en el supuesto de los contratistas o potenciales contratistas del Estado ya que éstos tienen un deber de diligencia calificado y por esto no pareciera que, en el marco de esta exigencia, se les pueda perdonar la ignorancia respecto de la inexistencia de un contrato administrativo que vincule a las partes. Para estos “especialistas” del procedimiento administrativo no le cabría la posibilidad de aludir a su propia torpeza como justificativo de la inexistencia de contrato.

Existen en la doctrina distintas opiniones respecto de la exigencia del requisito de buena fe del empobrecido.

Tal es así que Fabián Canda, por un lado, considera que es razonable exigir la ausencia de mala fe o culpa en el empobrecido. Sin embargo, sugiere que la presunción de conocimiento del vicio en la ejecución del contrato debería ser *iuris tantum*, es decir, susceptible de prueba en contrario. Argumenta, a su vez, que no se puede asumir automáticamente que todos los contratistas tienen el mismo nivel de especialización en los trámites y procedimientos estatales. Por lo tanto, la evaluación de la buena fe debe depender de factores específicos que los tribunales deben considerar en cada caso particular. (Canda, 2007, p. 50)

Coviello, por otro lado, sostiene que si la Administración está al tanto de la ejecución de la obra y no presenta objeciones, su silencio debe interpretarse como un asentimiento tácito. En su opinión, cualquier posterior negación por parte de la Administración sería considerada como un acto de mala fe. Según Coviello, la falta de objeción durante la ejecución del contrato implica una aceptación implícita, y cualquier intento de retractarse después sería injustificado. (Coviello, 2013, p. 237)

Por último, Ivanega defiende el principio general de la licitación pública y reconoce la rigurosidad con la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación evalúa las omisiones en este proceso. Sin embargo, critica la idea de limitar el análisis exclusivamente a la nulidad o inexistencia del contrato y basar la compensación únicamente en estos términos. Considera que esto podría resultar en una injusticia mayor que la que se busca evitar. Ivanega argumenta que, incluso si se acepta el criterio de "acto inexistente," no se deben excluir las consecuencias jurídicas para las partes involucradas. En su opinión, el contratista no debe beneficiarse de un contrato nulo, pero sí tiene derecho a recibir lo que legítimamente le corresponde por los servicios prestados o bienes entregados, siempre que estos hayan sido aceptados por la Administración. (Ivanega, 2009, p. 43)

Herrera de Villavicencio establece que el principio de enriquecimiento sin causa –y su consecuente *actio in rem verso* para obtener la repetición de todo enriquecimiento injusto–, que reposa en consideraciones de moral y equidad, no puede ser invocado por quien se ha empobrecido por dolo o culpa, pues se trata de una maniobra desleal, deshonesto y contraria a las buenas costumbres. (Herrera de Villavicencio, 2007, p. 114-115)

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

En el ámbito del derecho administrativo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha desarrollado una línea jurisprudencial que enfatiza la importancia del cumplimiento estricto de las formalidades en las contrataciones públicas, y el resguardo de los principios de legalidad, transparencia y justicia.

Como se ha analizado previamente el concepto de legítimo abono surge como un camino de excepción dentro del derecho administrativo argentino cuando no se han seguido los procedimientos correspondientes que establece la legislación vigente y hace referencia al reconocimiento del pago de bienes o servicios que la administración pública ha recibido y utilizado, pero que no han sido contratados conforme a los procedimientos legales. Tal y como se ha expresado en el capítulo anterior, la base teórica de esta figura es el principio del enriquecimiento sin causa, que establece que la administración no puede enriquecerse a costa de un particular sin compensar los servicios o bienes que haya recibido.

Sin embargo, la CSJN ha mostrado tradicionalmente una postura rígida y restrictiva hacia esta figura, privilegiando la transparencia y la legalidad de las contrataciones públicas. A lo largo de los años, el criterio de la Corte se ha ido perfeccionando con pronunciamientos que han ido determinando los casos en los que puede aplicarse la figura en cuestión.

Es por lo expuesto que los precedentes a analizar a continuación fueron específicamente seleccionados por su relevancia en la materia y el hecho de que la jurisprudencia que estos sientan permiten comprender el camino que han recorrido las figuras del legítimo abono y el enriquecimiento sin causa a lo largo de los años en el tribunal más importante de nuestro país.

Principales fallos de la CSJN y su evolución

a. Fallo "Carman de Cantón, Elena v. Nación s/pensión". (Fallos: 175:367)

Este fallo es uno de los precedentes más antiguos que influyó en la jurisprudencia sobre contratos administrativos. En él la Corte comenzó a sentar las bases del control de legalidad en los actos administrativos y estableció que la omisión de formalidades esenciales en los actos administrativos conlleva la nulidad de los mismos, y que esta nulidad no es simplemente un defecto subsanable, sino que afecta profundamente la validez del acto.

Este pronunciamiento sentó las primeras bases para la distinción entre nulidades absolutas y relativas, conceptos que más tarde se consolidarían en la jurisprudencia de la Corte y que tendrían un impacto significativo en el campo de las contrataciones públicas.

b. "Hotel Internacional Iguazú S.A. c. Gobierno Nacional" (1986). (Fallos 316:382)

En este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que la validez y eficacia de los contratos administrativos dependen del estricto cumplimiento de las formalidades estipuladas por las normativas vigentes, especialmente en lo que respecta a las formas y procedimientos de contratación. La Corte subrayó que estos requisitos son esenciales para garantizar la legalidad y el control de los acuerdos celebrados por el Estado.

c. "Stamei SRL c/ Universidad de Buenos Aires" (1987). (Fallos: 310:2278)

En el precedente Stamei SRL, la Corte reforzó el criterio que había esbozado en fallos anteriores. La omisión del procedimiento de licitación pública viciaba, una vez más, de nulidad absoluta todo el proceso de contratación, invalidando no solo el contrato en sí, sino también cualquier posible reclamo posterior por parte del contratista.

Este fallo fue importante porque la Corte no solo reafirmó su posición sobre la nulidad de los contratos sin licitación, sino que también comenzó a delinear la posibilidad de restituir los servicios ya prestados por parte del particular o contratista a su favor, pero únicamente bajo la teoría del enriquecimiento sin causa, descartando entonces de esta forma el derecho del contratista a obtener cualquier ganancia derivada de ese contrato nulo.

d. Fallo "Espacio S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos" (1993). (Fallos 316:3157)

El caso "Espacio S.A." marcó un hito en la consolidación de la doctrina de la nulidad absoluta en materia de contratación pública. En este caso, la Corte sostuvo que la falta del procedimiento de licitación pública, cuando la ley lo exige, conlleva la nulidad absoluta del contrato celebrado. Esta decisión fue crucial porque reafirmó que el Estado no puede

obligarse a pagar por servicios o bienes contratados en violación de los procedimientos de contratación.

La Corte fue clara al establecer que, en el caso en particular, la licitación pública es una formalidad esencial en el ámbito de la contratación administrativa, ya que asegura la transparencia, la libre competencia y la protección del interés público.

La Corte estableció que en los contratos públicos, tanto la Administración como las entidades y empresas del Estado están sujetas al principio de legalidad. Este principio implica que la autonomía de la voluntad de las partes se ve limitada en la medida en que la celebración del contrato debe ajustarse a las formalidades y procedimientos previamente establecidos. Asimismo, el objeto del acuerdo debe estar alineado con los contenidos normativos impuestos, los cuales las entidades públicas no pueden modificar sin una autorización legal expresa.

e. "Ingeniería Omega SA c/ Obra Social del Personal de la Construcción s/ Ordinario". (Fallos 323:3924)

En este fallo cuya sentencia es del año 2000, el máximo tribunal de nuestro país dio un paso más en su doctrina e introdujo el concepto de acto inexistente. En este pronunciamiento la Corte concluyó que la falta de licitación pública no solo generaba un contrato nulo, sino que este contrato ni siquiera podía considerarse como tal, ya que la omisión de las formalidades esenciales lo convertía en un acto inexistente.

La relevancia de este caso radica en que la Corte adoptó una postura aún más estricta que la que ya venía sosteniendo, señalando así que un acto inexistente no puede generar ninguna obligación para el Estado, y que solo en casos donde se pueda demostrar fehacientemente un enriquecimiento injustificado de la Administración Pública sería posible solicitar una compensación económica por parte del contratista o particular, pero nunca en carácter de ganancia, sino solo por el valor de lo efectivamente entregado o el costo en que incurrió el contratista, es decir, en lo que se empobreció.

Este fallo marcó un giro doctrinal al consolidar la noción de inexistencia jurídica de los contratos administrativos que no cumplen con las formalidades, en lugar de simplemente declararlos nulos.

f. Fallo "Mas Consultores SRL c/ Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) s/ Ordinario". (Fallos 323:1515)

En paralelo con el fallo Ingeniería Omega previamente analizado, la Corte resolvió en el caso Mas Consultores que la omisión del procedimiento de licitación pública implicaba también un acto inexistente, reafirmando así su doctrina. Este precedente resulta importante debido a que consolidó la idea de que no basta con probar la prestación de un servicio para exigir un pago, sino que además es necesario demostrar que el procedimiento administrativo fue efectivamente válido, lo que incluye el cumplimiento de las formalidades esenciales.

En este caso la Corte Suprema rechazó la demanda siguiendo los siguientes lineamientos:

1. Recordó la doctrina del caso "Hotel Internacional Iguazú", que trata sobre la validez y eficacia de los contratos administrativos.
2. Al tratarse de un contrato administrativo, consideró que debía evaluarse según los principios y normas del derecho público local, que en este caso exigían un proceso de licitación pública conforme a la ley de contabilidad de la provincia.
3. Señaló que no se realizaron los procedimientos requeridos, ni hubo habilitación presupuestaria.
4. Introdujo el concepto de "inexistencia" como categoría jurídica relevante, argumentando que la prueba de la existencia de un contrato administrativo está estrechamente ligada a la forma en que dicho contrato se perfecciona legalmente. Cuando la ley exige una forma específica, esta debe cumplirse como requisito esencial de su existencia.
5. Finalmente, la Corte sostuvo que las defensas de la demandada debían ser aceptadas, ya que no podía admitir una acción basada en obligaciones derivadas de un contrato que no fue celebrado de acuerdo con las formalidades legales.

Este fallo destacó la teoría de los "actos inexistentes", la cual sostiene que un contrato es inexistente si no se sigue el procedimiento legal exigido, como la licitación pública en este caso. Este criterio fue posteriormente reiterado en el caso "Servicios Especiales Wallabies".

g. "Cardiocorp SRL c/ Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) s/ Ordinario" (2006) (Fallos 329:5976)

En el caso Cardiocorp SRL, la Corte se enfrentó nuevamente a una contratación en la que se había omitido la licitación pública. En este fallo, la Corte reafirmó la inexistencia jurídica del contrato, pero reconoció el derecho del contratista a ser compensado por los costos de los insumos que había entregado, aunque descartó cualquier derecho a ganancias.

La Corte sostuvo entonces que el contratista debía probar que la administración se había beneficiado de los insumos entregados para recibir una compensación bajo la teoría del enriquecimiento sin causa. Este pronunciamiento reafirmó así el enfoque restrictivo de la Corte y la exigencia de buena fe en la actuación del contratista.

En esta causa, la Corte subraya que para que una demanda prospere es esencial que se especifique con exactitud el costo del suministro para poder determinar la pérdida económica sufrida por el privado. El Tribunal entendió que la Municipalidad se benefició en función del valor objetivo de los productos suministrados, excluyendo tanto la ganancia estimada como los gastos incurridos para obtener dichos productos. La Corte concluye que corresponde que los jueces del caso determinen el monto a restituir para evitar que la Municipalidad se enriquezca a expensas del patrimonio del particular sin ninguna compensación.

h. Fallo "Estado Nacional c/ Provincia de Buenos Aires" (2017). Fallos 340:1570.

El caso Estado Nacional c/ Provincia de Buenos Aires del año 2017 representa una excepción notable en la doctrina de la Corte. En el mismo, el Estado Nacional demandó a la Provincia de Buenos Aires por el pago de un servicio de seguridad prestado por la Prefectura Naval Argentina, a pesar de no haber existido un contrato formal. La Corte, sorprendentemente, hizo lugar al reclamo y reconoció el pago bajo la figura del legítimo abono, basándose en un decreto provincial que regulaba tal figura.

Lo interesante del fallo es que la Corte no cuestionó la posible inconstitucionalidad del decreto provincial, que permitía pagar por servicios contratados sin cumplir con las formalidades exigidas. Esto puede interpretarse como un reconocimiento excepcional de la validez del legítimo abono cuando el mismo se encuentra amparado por una normativa provincial.

En esta sentencia, la Corte aceptó la demanda y condenó a la Provincia de Buenos Aires a pagar al Estado Nacional los montos adeudados, junto con los intereses correspondientes. El Tribunal adoptó el siguiente enfoque:

- 1) Subrayó que para resolver el caso se aplicó el decreto de la Pcia. de Buenos Aires, dándole prioridad a la normativa local;
- 2) Observó que los organismos de asesoramiento y control de la Provincia habían dado su conformidad para el pago bajo dicha figura durante las actuaciones administrativas;
- 3) Afirmó que se había demostrado la urgencia del Administrador del Puerto de Olivos al solicitar el pago, y que no existía controversia respecto al costo del operativo;
- 4) Finalmente, la Corte argumentó que la única defensa presentada por la Provincia debía ser desestimada, indicando que “además de haber recibido los beneficios propios del servicio –que no se niega– se cumplieron las exigencias necesarias para la erogación conforme al decreto 1344/04”.

La Corte se desentendió de sus precedentes en la materia y omitió el análisis del núcleo de la decisión, relacionado con la adquisición de bienes o servicios sin respaldo contractual. La solución adoptada por la Corte, que se aparta de sus precedentes, se basa en las siguientes consideraciones primordiales:

- 1) La búsqueda de justicia o equidad en el caso concreto;
- 2) La naturaleza de los sujetos involucrados, es decir, el Estado Nacional y la Provincia;
- 3) El procedimiento realizado, que no requirió licitación pública sino una contratación directa adecuada al Estado Nacional;
- 4) La inexistencia de “ganancia económica” para el Estado Nacional por la prestación realizada;

5) La ausencia de entidad perjudicada, dado que la prestación solo podía ser proporcionada por la Prefectura Naval, sin posibilidad de sustituir el servicio con otra empresa;

6) La deferencia hacia la norma provincial (decreto de “legítimo abono” vigente en el momento de los hechos).

Jurisprudencia consolidada.

A través de los precedentes analizados es posible ver que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha consolidado una doctrina clara y rigurosa sobre la contratación pública, la nulidad de los actos administrativos y la figura del legítimo abono.

El enfoque principal ha sido, como puede verse de lo evaluado, proteger los principios de transparencia, equidad y competencia en las contrataciones públicas que fueron tratados al comienzo del presente trabajo, a su vez que ha permitido, en determinados casos excepcionales, el reconocimiento de pagos bajo el principio de enriquecimiento sin causa, siempre que el contratista pruebe que la Administración se benefició a través de la prestación de bienes o servicios sin haber efectuado pago alguno por ello.

Otra cuestión interesante es el concepto de acto inexistente, introducido por la Corte a partir del año 2000, que ha sido clave para su evolución doctrinaria. Este concepto diferencia entre contratos que, por no cumplir con las formalidades esenciales, no son ni siquiera susceptibles de ser considerados actos válidos o nulos, sino que son actos inexistentes desde el punto de vista jurídico.

Es posible concluir entonces en este sentido que el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha evolucionado desde una postura inicial que simplemente declaraba nulos los contratos celebrados sin haber seguido el procedimiento administrativo correspondiente, hasta llegar a una posición más sofisticada que introduce el concepto de inexistencia jurídica.

La Corte ha sido clara en que la omisión de los procedimientos de licitación pública conlleva la nulidad o inexistencia de los contratos administrativos, y solo en situaciones excepcionales, bajo la figura del enriquecimiento sin causa, ha reconocido el derecho a una

compensación mínima para el contratista, limitada a los costos efectivamente incurridos, límites de su empobrecimiento patrimonial.

LA FIGURA DEL LEGÍTIMO ABONO

Sumergiéndose en el tema principal del presente trabajo se analizará tanto el concepto de la figura del Legítimo Abono como su aplicación y antecedentes en la Provincia de Río Negro específicamente. Para lograrlo la base será la utilización de distinta doctrina de especialistas en el área del Derecho Administrativo y jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia.

La primera especialista en la materia a tener en consideración es la Dra. Sandra Eizaguirre, quien en su trabajo titulado “En torno a la controversial figura del Legítimo Abono” previamente citado realiza un trabajo exhaustivo en el que analiza la figura y su aplicación a lo largo del tiempo tanto a nivel federal como en la Provincia de Río Negro.

La autora define al instituto en los siguientes términos: “(...) *al pago que se realiza, en instancia administrativa, de un bien o servicio recepcionado por la Administración, pero que no fue contratado bajo ninguna de las formas previstas en la normativa vigente, es decir, sin seguir ninguno de los procedimientos previstos para la contratación administrativa válida*”. (Eizaguirre, 2019, pp 1-2)

Es posible decir entonces que el legítimo abono es un remedio de emergencia ante una situación fáctica ya existente que detenta tintes de ilegalidad. En otras palabras es viable sostener que la ley ofrece esta salida de emergencia que se podrá utilizar para subsanar, en sede administrativa, una lesión patrimonial producida a un tercero nacida de una contratación realizada de manera irregular, es decir, que no fue llevada a cabo a través de los procedimientos reglados que fueron analizados en el capítulo anterior.

Este instituto, tal como señala la autora, encuentra su fundamento en la figura del enriquecimiento sin causa, el cual resulta beneficioso para la Administración en situaciones en las que esta no reconozca la deuda correspondiente por los bienes prestados o los servicios proporcionados por el contratista, sin haber observado los procedimientos establecidos por la normativa vigente. En este sentido, el instituto busca restablecer el equilibrio patrimonial

entre el enriquecido, que es la Administración, y el empobrecido, que corresponde al contratista. (Eizaguirre, 2019)

Este es un trámite que debería ser, en principio, sumamente excepcional. Sin embargo, tal y como puede verse reflejado en la práctica diaria del actuar de la Administración Pública, se ha tornado muy frecuente su utilización.

Como se ha mencionado anteriormente, este instituto del derecho administrativo no posee regulación alguna a nivel Federal, pero si ha sido legislado por varias provincias, entre ellas la provincia de Río Negro. Ello en respuesta a la reiteración de situaciones irregulares que se presentan en el actuar cotidiano de la Administración Pública y en miras de no perjudicar a los proveedores estatales.

Compartiendo el criterio aquí expuesto, otra especialista en la materia, la Dra. Bárbara Fernández Villa, en su artículo titulado “El pago del Legítimo Abono en las contrataciones de bienes y servicios en la Administración Pública Nacional” examina la figura bajo análisis y nos da su enfoque personal *“Cuando la Administración –ya sea Administración central o Administración descentralizada– se aparta de los procedimientos establecidos para la selección de su cocontratante, y adquiere o contrata bienes o servicios sin seguir la normativa aplicable, nos encontramos ante supuestos no regidos por la norma y, por tanto, pasibles de la sanción de nulidad”*. (Fernández Villa, 2017, pp 60)

Esta postura no es excepcional. Ténganse presentes los principios que rigen en materia de contratación administrativa a los cuales se les ha dedicado un capítulo entero del presente trabajo y con los que, a priori, el reconocimiento del legítimo abono parecería colisionar abruptamente. Esta autora completa su argumentación afirmando que el instituto bajo análisis vulnera en forma flagrante los principios de igualdad, concurrencia, transparencia, publicidad y el propio objetivo central de todo régimen de contrataciones estatales, el cual en principio prevé que los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Estado, hayan sido adquiridos a través de un desempeño eficiente por parte de la Administración, al menor costo posible, en el momento oportuno y en su calidad correspondiente. Ir en contra del propio objeto del sistema de contrataciones atenta, de acuerdo con lo expresado por la autora, contra la propia juridicidad que debe prevalecer en la actuación de la Administración, es decir, contra el Principio de Legalidad. (Fernández Villa, 2017)

Existen en la práctica distintas situaciones en las que una contratación llevada adelante por parte de la Administración pueden dar lugar, eventualmente, a la utilización del legítimo abono. Se tomará la clasificación efectuada por la Dra. Fernández Villa por ser la que ha sido considerada la más completa. De esta forma resulta posible encontrar cuatro supuestos que normalmente son los que generan la utilización de este instituto.

En primer lugar puede suceder que la Administración se enfrente a un contrato que ha expirado, pero en el que persiste la necesidad de continuar con la prestación. Dado que aún no se ha logrado formalizar una nueva contratación mediante el procedimiento establecido en la normativa vigente, y por lo tanto, no se ha emitido la correspondiente orden de compra que registrará la nueva contratación —ya sea debido a la demora en el proceso de selección iniciado a tal efecto o porque este ni siquiera ha comenzado—, se decide, no obstante, continuar con la prestación a cargo del proveedor adjudicado en la última contratación realizada con ese propósito. Esto es muy normal en locaciones de inmuebles donde funcionan oficinas administrativas. El trámite para la nueva contratación no culminó a tiempo, pero el servicio no puede interrumpirse, por lo tanto el pago de los meses de alquiler que quedaron entre el viejo contrato finalizado y el nuevo se deberá efectuar mediante esta figura. (Fernández Villa, 2017)

En un segundo supuesto puede suceder que se produjo un abandono del servicio o del contrato de suministro de bienes, y ante la imperiosa necesidad de garantizar la continuidad de la prestación del servicio o la provisión de insumos, se decide contratar directamente a un proveedor, sin seguir los procedimientos legales estipulados para tal fin, con el objeto de evitar que la falta de servicio o suministro impacte en las actividades realizadas por la jurisdicción o entidad. En este tipo de situaciones —ya sea por vencimiento del contrato o por una interrupción repentina de la contratación— puede ocurrir que se inicie o no, en paralelo, el procedimiento de selección del contratista conforme a la legislación actual. En el caso de que se haya iniciado el procedimiento de selección correspondiente, de acuerdo a lo que dictamina el Régimen de Contrataciones, mientras dicho proceso se desarrolla y se llega a la adjudicación, el servicio será prestado por la empresa o proveedor contratado de manera irregular. (Fernández Villa, 2017)

Un tercer supuesto que puede dar lugar a la utilización del legítimo abono es que debido a una situación de urgencia o emergencia, la jurisdicción o entidad procede a contratar a un proveedor sin seguir el procedimiento que el Régimen de Contrataciones establece para estos

casos. Este es el supuesto más común. Para los funcionarios actuantes, en especial aquellos con poca experiencia, la emergencia justificaría el incumplimiento de la ley y deciden proceder con la contratación de manera irregular. (Fernández Villa, 2017)

Por último, puede verse que también ocurre que, sin que haya un contrato vencido, una interrupción abrupta de una prestación, ni una situación de urgencia o emergencia, un funcionario por motu proprio decida contratar directamente a una empresa específica (que puede o no ser proveedor del Estado) sin seguir ninguno de los procedimientos establecidos por la normativa vigente. Este supuesto ya nos plantea un accionar rayano a lo delictivo por parte del autor, quien da prioridad en su accionar a sus intereses personales por sobre los intereses del organismo al cual representa. (Fernández Villa, 2017)

Habiendo enumerado los distintos supuestos que normalmente son los generadores de la utilización del trámite en estudio, se procederá a continuación a analizar detenidamente como se regula este instituto en la provincia de Río Negro.

LA FIGURA DEL LEGÍTIMO ABONO EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

Análisis doctrinario

Varias provincias cuentan con regulaciones específicas para gestionar los pagos de bienes o servicios recibidos por la Administración sin un contrato válido que los justifique, y dichos trámites son conocidos bajo el término genérico de "legítimo abono".

En la Provincia de Río Negro la figura del legítimo abono se encuentra legislada en el Artículo N°130 del Decreto 200/24, Anexo II al Decreto H N° 1737/98, reglamentario de la Ley de Administración Financiera H N° 3186, que se ha mencionado anteriormente y que establece lo siguiente:

“Art. 130°.- RECONOCIMIENTO DE LEGÍTIMO ABONO:

1).- Cuando el trámite de una contratación no se hubiese ajustado a las normas del presente Reglamento, a los fines de evitar eventuales perjuicios al proveedor o prestador y de

facilitar la regularización administrativa del trámite, el pago de los Bienes y Servicios podrá ser declarado “de Legítimo Abono” siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Se hubiese producido una real y efectiva recepción de los bienes o servicios correspondiéndole al interesado la carga de la prueba, quien deberá presentar un reclamo administrativo en los términos del Artículo 42 de la Ley A No 2.938 y acompañar los documentos de prueba que respalden su pretensión administrativa (copias de facturas, remitos, órdenes de compra, certificaciones, constancias de entrega, entre otros).

b) El funcionario que dispuso la ejecución del gasto, informe sobre las razones de la excepcionalidad del procedimiento utilizado y avale o conforme el trámite de aprobación. En el caso de que hubiere un reemplazante en el cargo, este informará sobre iguales circunstancias sólo en el caso de que las conociere o le constare. La ausencia de aval o conformidad de su parte obstará la continuidad del trámite.

c) Que una Comisión Técnica Especial se expida en forma fundada sobre la valuación estimada del bien o servicio en la época de la contratación, importe que, en su caso, será el máximo a pagarse, a tal efecto se deberán incorporar los elementos de juicio o prueba que resulten pertinentes a fin de demostrar la razonabilidad del precio. Dicha Comisión será designada por el funcionario que aprobará el gasto.

2).- El funcionario que dispuso la contratación de manera irregular responderá personalmente del mayor costo que eventualmente surja luego de la valuación; como así también de los mayores costos e intereses que se hubieran devengado por la incorrecta tramitación realizada, sin perjuicio de las responsabilidades que determine el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

3).- La aprobación del Gasto será realizada por la máxima autoridad de la jurisdicción donde se imputará presupuestariamente el mismo. Deberá darse previa intervención a la Contaduría General de la Provincia y a la Fiscalía de Estado. Cumplidas las etapas de registro y pago del gasto, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial deberán ser remitidas las actuaciones al Tribunal de Cuentas de la Provincia”.¹⁵

¹⁵ Acceso a través de:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://servicios-publico.jusrionegro.gov.ar/adm_inweb/web/archivos/dc71283e-33ff-4b29-83f3-ad6dd91d2016.pdf

Lo interesante de esta disposición normativa es que se encuentra en el Reglamento de Contrataciones, que reglamenta la Ley de Administración Financiera, que posee tan solo siete artículos relativos a materia de contrataciones en la Provincia (Título VII, artículos 86 a 92), entre los que destaca el Artículo N° 88, que hace referencia a los principios generales que deben regir en la materia, tal y como ha sido expuesto en el capítulo acerca de los principios en contrataciones administrativas.

A su vez, el mismo reglamento también determina los principios generales a los que debe ajustarse el Estado Provincial en la gestión de las contrataciones en su Artículo N° 8 como también hemos evaluado anteriormente.

Esta reflexión se torna necesaria para advertir la evidente contradicción existente entre la Ley y el Reglamento y la introducción de la figura del Legítimo Abono que resulta evidente no respeta ninguno de todos los principios receptados en las normativas vigentes que deben regir en materia de contrataciones administrativas.

Jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro.

Es relevante, a esta altura del presente trabajo, analizar la aplicación de la figura del legítimo abono en la Provincia de Río Negro y el criterio adoptado a lo largo de los años por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia a través de la jurisprudencia administrativa en la materia.

Es así que este capítulo se basará en el artículo titulado “El Legítimo Abono en la doctrina del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro” llevado a cabo por Dr. Ricardo Apcarián, quien evalúa la evolución del criterio del más alto tribunal de la Provincia a lo largo de los años.

Los precedentes a tener en consideración en esta sección del trabajo son los siguientes: “**Evangelista**” (Evangelista c. Provincia de Río Negro, 2007); “**Correo Argentino**” (Correo Argentino S.A. c. Consejo Provincial de Salud Pública de Río Negro, 2007); “**Mastronardi**”

(Mastronardi c. Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, 2016); “**Audiovisual**” (Audiovisual Systems S.A. c. Provincia de Río Negro, 2017); y “**Santiago Gavazza Representaciones S.R.L.**”, (Santiago Gavazza Representaciones SRL c. Provincia de Río Negro, 2019). Las sentencias referidas fueron específicamente seleccionadas para analizar a esta instancia del presente trabajo debido a su relevancia en la materia que aquí se encuentra bajo estudio.

El primer punto a tener en cuenta es la relevancia de las formas de contratación administrativa, que hemos analizado capítulos anteriores, en tanto en el antecedente “Evangelista” el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia afirmó que “...*la prueba de la existencia de un contrato administrativo se halla íntimamente vinculada a la forma en que dicho contrato queda legalmente perfeccionado*”, en el que ésta ha establecido que cuando la normativa vigente requiere una forma particular para la celebración de un contrato en específico esta debe ser cumplida ya que constituye un requisito fundamental para su validez y que esta exigencia, inherente a las particularidades del derecho administrativo, se alinea con el principio general, también aplicable en el derecho privado, que estipula que los contratos sujetos a una forma específica según la ley no se considerarán válidamente probados si no cumplen con la forma prescrita. (Apcarian, 2021)

En autos “Audiovisual” el Superior Tribunal sostuvo que “*en materia de contratos públicos, la Administración, las entidades y empresas estatales, se hallan sujetas al principio de legalidad, cuya virtualidad propia es la de desplazar la plena vigencia de la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso y su objeto a contenidos impuestos normativamente, de los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal*”. Es por esto que, de acuerdo a lo razonado por Apcarian, puede entenderse que cuando no hay un contrato que obligue a las partes, o no se ha seguido el procedimiento de selección del contratista establecido de manera obligatoria en la legislación, es posible hallarse ante una relación irregular, constituida en violación del principio de legalidad y, por lo tanto, susceptible de ser anulada en instancia judicial. Este criterio fue posteriormente ratificado en el precedente “Santiago Gavazza Representaciones S.R.L.”. (Apcarian, 2021)

En el fallo “Mastronardi” el Superior Tribunal estipula que “*la vigencia del principio de legalidad impone a los órganos y funcionarios públicos un proceder consistente y ajustado al*

ordenamiento jurídico en todo lo concerniente a (...) la selección del contratista estatal, las modalidades de contratación, las pautas para la adjudicación y, en definitiva, todo aquello que haga a la ejecución del gasto". Por lo tanto, tal y como se plantea en "Santiago Gavazza Representaciones S.R.L" *"si no se prueba la existencia de un contrato administrativo celebrado con las formalidades previstas por la legislación vigente, solo cabe al proveedor/contratista iniciar, seguir y concluir el procedimiento de legítimo abono"*.

Ahora se analizará, ya entrando más profundamente en la temática que nos convoca, el criterio del Superior Tribunal respecto de la figura del legítimo abono y "sus supuestos de aplicación".

El autor sostiene que el legítimo abono surge a partir de la acción *in rem verso* por la aplicación del instituto conocido como el enriquecimiento sin causa como, de acuerdo a lo que determina el STJ en el precedente "Audiovisual": *"una solución a la problemática de los pagos realizados sin respaldo contractual"*. (Apcarian, 2021)

En "Correo Argentino" el STJ estableció que *"ante la falta de formalización de la contratación, el reconocimiento de derechos pecuniarios frente a la Administración requiere un pormenorizado examen llevado a cabo en un procedimiento tendiente a acreditar la prestación del servicio o la entrega del bien, como así también a determinar la autorización del pago por la prestación recibida, con previa intervención de los organismos de control y asesoramiento provincial a los efectos de expedirse sobre la procedencia del "legítimo abono" y en caso de viabilidad, afectarse el correspondiente pago"* y que *"se trata de un procedimiento que amen de evitar perjuicios al proveedor, tiende a dotar de mayor estrictez a la admisibilidad de los reclamos basados en la realización de prestaciones llevadas a cabo al margen de los procedimientos reglados de la contratación administrativa, de modo de no transformar en regla aquello que, por esencia, debe ser un temperamento de excepción y para evitar la convalidación de hechos consumados al margen de la juridicidad"*.

Otro punto a tener en consideración, tal y como lo establece Apcarian, es el carácter indisponible del trámite administrativo. Mediante sus pronunciamientos el STJ ha determinado que el camino por el procedimiento del actual artículo 130 del Reglamento de Contrataciones es ineludible para aquel que se haya vinculado regularmente con el Estado. A su vez, también ha dispuesto que hasta que no se obtenga una decisión firme en sede

administrativa respecto del pedido de reconocimiento del legítimo abono, no es posible acudir a la vía judicial. (Apcarian, 2021)

Es así que el STJ ha dicho en los precedentes “Evangelista” y “Santiago Gavazza Representaciones S.R.L” que *“Quien contrata con el Estado Provincial, tiene el deber de conocer en que forma corresponde hacerlo y no hay eximente alguno para eludir, desde la óptica del interés privado, de una interpretación que hace un particular bajo la invocación de la “Emergencia Sanitaria” o la “buena fe” para un caso como el de autos, ya que –ante todo y para ambas invocaciones por sobre todo se ha de partir por la observancia del interés público expresado por las normas específicas”*.

Esto significa que, cuando el vínculo se desvía de los procedimientos administrativos establecidos para la selección de contratistas, el camino adecuado para reclamar un pago a la Administración es el previsto en el artículo 130 del Reglamento de Contrataciones, lo cual es inalterable tanto para el Estado como para el particular involucrado. (Apcarian, 2021)

En “Mastronardi” el tribunal sostuvo: *“El Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, tiene -por encontrarse involucrado el interés público- fuertes restricciones para obligarse contractualmente por fuera de los marcos normativos vigentes; restricciones éstas que -forzoso es señalar- se deben presumir conocidas por sus proveedores y/o contratistas. En relación a esto último, se ha dicho que los contratistas del Estado tienen un deber de diligencia calificado, que debe incluir necesariamente el conocimiento de la normativa a la que se sujetan las contrataciones”*.

En este mismo lineamiento y desarrollando aún más el concepto en el fallo “Correo Argentino” el tribunal determinó: *“Se trata de un procedimiento que amen de evitar perjuicios al proveedor, tiende a dotar de mayor estrictez a la admisibilidad de los reclamos basados en la realización de prestaciones llevadas a cabo al margen de los procedimientos reglados de la contratación administrativa, de modo de no transformar en regla aquello que, por esencia, debe ser un temperamento de excepción y para evitar la convalidación de hechos consumados al margen de la juridicidad”*.

Lo siguiente a analizar se trata, siguiendo con los lineamientos expuestos por el doctrinario, de la cuestión relacionada a la exigibilidad del crédito.

En “Audiovisual” el STJ dijo que *“El reconocimiento del legítimo abono es un procedimiento de excepción que está sujeto a severos controles y que requiere además por imperativo legal, de un acto de aprobación formal del gasto por parte de la máxima autoridad de la jurisdicción donde se efectuara la imputación presupuestaria; sin perjuicio –claro está- de la responsabilidad personal que eventualmente le quepa al funcionario que dispuso irregularmente el gasto”*.

Ocurre entonces que, de acuerdo a lo expresado por el especialista, cuando el procedimiento tiene demoras o resulta muy lento para cumplir con las expectativas del contratista éste debe requerir que el mismo se acelere a través de las herramientas que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo A N° 2938, hasta conseguir un pronunciamiento explícito que reconozca o rechace el crédito. En su defecto, puede optar por considerar tal crédito denegado tácitamente por la vía del silencio (cumpliendo con los recaudos que establece la normativa mencionada) para luego tener por habilitada la vía judicial. (Apcarian, 2021)

Sucede que el STJ ha establecido en el precedente “Audiovisual” que para el caso del Legítimo Abono hasta que el procedimiento no se complete con la emisión del acto administrativo que reconozca el crédito, el contratista no tiene un derecho exigible contra la Administración, y el silencio de la administración no puede tener un efecto diferente al establecido por la normativa. El tribunal insiste en este fallo en que aquellos que deseen establecer una relación contractual con el Estado tienen la obligación de conocer la normativa aplicable a dichas contrataciones. En consecuencia, deben asumir el posible perjuicio derivado de la espera en el proceso de legítimo abono, en el cual pueden participar y solicitar en defensa de sus derechos. Además, el Poder Judicial, en su función de supervisión, no puede reemplazar los procedimientos establecidos ni modificar el funcionamiento de la administración. (Apcarian, 2021)

Otro punto a analizar es la mora de la Administración. Como se ha expuesto previamente y de acuerdo a lo estudiado por el autor del trabajo bajo análisis en este capítulo, *“hasta tanto sea finalizado el trámite de reconocimiento de legítimo abono y aprobado el gasto (tanto en su procedencia como en su cuantía), el contratista no detenta un crédito exigible contra el Estado, motivo por el cual mal podría encontrarse este último en situación de mora”*, así lo ha sostenido el STJ en el precedente “Mastronardi”. Además, en este mismo precedente se expresa que *“la jurisprudencia administrativa mayoritaria lisa y llanamente desconoce el*

derecho de los contratistas a la percepción de los intereses moratorios cuando la selección del contratista y consecuente contratación se llevó a cabo al margen de los procedimientos reglados de la contratación administrativa, más ello no se adecua en mi opinión a una justa composición del conflicto”.

Es entonces verdadero que pesa sobre aquellos que pretendan contratar con el Estado el deber de conocer la normativa a la que deben ajustarse las contrataciones administrativas y que deban asumir el perjuicio que les implique la espera en el procedimiento del trámite del legítimo abono. Una vez finalizado el trámite y aprobado el gasto no existen razones, de acuerdo a lo expresado por el STJ en “Mastronardi” y “Correo Argentino”, *“que justifiquen en derecho dejar librado el momento del pago a la sola voluntad de la administración...”*.

CONCLUSIONES

El objeto principal de estudio de esta obra, como ya se manifestara anteriormente, se encuentra estrictamente relacionado a la problemática que se presenta cuando el Estado no cumple en llevar adelante determinada contratación de bienes o servicios de acuerdo a los procedimientos legales vigentes. Este incumplimiento legal, más allá de generar la debida responsabilidad administrativa y penal del funcionario responsable, ha creado una situación jurídica problemática, por cuanto el Estado se ha visto beneficiado por la adquisición de un bien o servicio, sin haber abonado el pertinente precio.

A lo largo de este trabajo, se ha llevado a cabo un análisis detallado sobre las figuras del legítimo abono y el enriquecimiento sin causa, ambas herramientas jurídicas utilizadas en el derecho administrativo argentino como componedoras de la problemática mencionada *ut supra*. El estudio ha permitido identificar los desafíos que estas figuras presentan en su aplicación práctica, así como las particularidades propias de cada una en los niveles provincial y federal.

1. Legítimo Abono en la Provincia de Río Negro

El análisis ha demostrado que el legítimo abono, de acuerdo a la regulación vigente en la Provincia de Río Negro, constituye una herramienta administrativa de carácter excepcional. Aunque se trata de un mecanismo pensado para estabilizar situaciones irregulares en la contratación pública, su regulación expresa otorga seguridad jurídica a los proveedores que, actuando de buena fe, han brindado servicios o bienes al Estado sin la formalización contractual adecuada. Esto permite, en circunstancias extraordinarias, el reconocimiento de derechos económicos de los contratistas y promueve la recomposición económica en casos irregulares, ofreciendo una vía administrativa clara para reclamar el pago.

A pesar de ello, los principios fundamentales de transparencia, eficiencia, igualdad y competencia, fundamentales en materia de contrataciones públicas, deben regir en todo momento por lo que la figura del legítimo abono debe ser aplicada de manera excepcional y restrictiva, en línea con la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro y el control que ejerce la Fiscalía de Estado de la Provincia. Es crucial que esta figura no se convierta en una forma habitual de contratación, ya que esto podría comprometer la integridad del sistema de contrataciones públicas y generar una discrecionalidad indebida.

2. Enriquecimiento sin Causa a Nivel Federal

A nivel federal, por otro lado, donde no existe una figura equivalente al legítimo abono, los proveedores deben recurrir al principio del enriquecimiento sin causa para reclamar compensaciones por bienes o servicios proporcionados en situaciones irregulares. Este principio, regulado en el Código Civil y Comercial, plantea que el resarcimiento debe

limitarse estrictamente al empobrecimiento sufrido por el reclamante. En la práctica, el proceso de reclamación bajo esta figura tiende a ser más complejo y requiere la intervención judicial, lo que prolonga los tiempos de resolución y puede generar incertidumbre para los contratistas, dada la variabilidad en la jurisprudencia.

Este contraste pone en evidencia la diferencia entre las dos jurisdicciones: mientras en Río Negro se cuenta con un mecanismo administrativo regulado para resolver este tipo de conflictos, a nivel federal los reclamantes deben someterse a procesos judiciales más largos y con un resultado menos predecible.

3. Consideraciones Finales

La investigación ha permitido concluir que ambas figuras —legítimo abono y enriquecimiento sin causa— deben ser aplicadas de manera restrictiva y excepcional dentro del régimen de contrataciones públicas. Si bien la existencia de un mecanismo específico como el legítimo abono en Río Negro proporciona una mayor certeza jurídica a los proveedores, su uso debe ser cuidadosamente controlado para evitar que su aplicación se desvirtúe.

En definitiva, las figuras aquí analizadas subrayan la importancia de la coordinación y el cumplimiento de los principios generales del derecho administrativo en todo proceso de contratación pública. La publicidad, transparencia y diligencia son factores clave que deben guiar la actuación tanto de los contratistas como de la Administración Pública, garantizando un equilibrio entre la satisfacción de las necesidades operativas del Estado y la protección de los derechos de los proveedores.

Cabe reflexionar respecto a que la Corte, en el fallo "Estado Nacional y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ cobro de pesos" previamente analizado dejó pasar la oportunidad de reafirmar su consolidada doctrina sobre la imposibilidad de reconocer el pago de prestaciones realizadas fuera de una contratación administrativa válida al no ejercer el control de constitucionalidad respecto a una normativa provincial que contraviene el derecho. La Corte, de manera indirecta, avaló la práctica abusiva tanto de las Administraciones como de los contratistas, quienes encuentran argumentos relativamente justificables para evitar la

aplicación de los procedimientos que establece la legislación para llevar adelante la contratación.

A pesar de que el caso podría haber pasado desapercibido debido a su naturaleza de relación interadministrativa entre el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, esta situación pudo haberse utilizado para reiterar la necesidad de que las Administraciones se ajusten a la legislación vigente, respetando los principios de las normas de mayor jerarquía y no permitir la previsión de casos de violación en sí misma.

Respecto al alcance del resarcimiento, la decisión de la Corte también es relevante. Los sistemas que prevén el legítimo abono reconocen al contratista los precios de plaza, lo que incluye, de manera lógica, la ganancia de la empresa. Esto contrasta con la doctrina de la Corte, que hasta ahora ha sido extremadamente restrictiva, admitiendo únicamente el resarcimiento del empobrecimiento del proveedor, siempre que se haya demostrado, lo que se traduce esencialmente en el reconocimiento de los costos afrontados para proveer el bien o servicio, excluyendo su ganancia empresarial. Mantener esta doctrina resultaría ampliamente disuasiva, ya que pocos proveedores estarían dispuestos a asumir el riesgo de que, al final del proceso judicial, solo se les reconozcan los gastos incurridos.

Resulta pertinente considerar que los casos en los que se utiliza la figura del legítimo abono siempre conllevan en ellos una sospecha de corrupción, por lo que cualquier medida destinada a eliminar esta práctica, que tiene reconocimiento normativo en muchos ordenamientos, sería sumamente positiva para la integridad de las contrataciones administrativas.

En una época en la que la sociedad demanda mayor transparencia en el actuar de la Administración Pública, junto con eficiencia, eficacia y economía, únicamente puede lograrse a través de la competencia perfecta entre los proveedores.

BIBLIOGRAFÍA

1. DOCTRINA

- Eizaguirre, S. (2019). En torno a la controversial figura del legítimo abono. *RAP: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 41(484), 41-57.
- Alonso Regueira, E. M., et al. (2017). *Contratos de la Administración: teoría y práctica* (1a ed.). Patricia Raquel Yamella.

- Fernández Villa, B. (2017). El pago de legítimo abono en las contrataciones de bienes y servicios de la Administración pública nacional. *Revista RAP*, (460), 49. Ediciones RAP.
- Gordillo, A. (2015). En M. Rejtman Farah (Dir.), *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 11). FDA.
- Dromi, J. R. (2017). *Licitación pública* (5a ed. act.). Ciudad Argentina; Hispania Libros.
- Apcarian, R. (2021). *El legítimo abono en la doctrina del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro*. Poder Judicial de Río Negro. <https://www.poderjudicialrn.gov.ar/paper-url>
- Herrera de Villavicencio, B. (2007). El enriquecimiento sin causa en los contratos administrativos. En Universidad Austral. Facultad de Derecho (Ed.), *Jornadas sobre Cuestiones de Contratos Administrativos: En homenaje a Julio Rodolfo Comadira* (pp. 103-123). Rap.
- Monti, L. M. (2001). Los contratos administrativos y el enriquecimiento sin causa. En J. C. Cassagne (Dir.), *Revista de derecho administrativo* (Año 13, Vol. 2001, pp. 345-360). Depalma.
- Canda, F. O. (2007). La importancia del elemento forma en el contrato administrativo: Consecuencias de su omisión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En *Cuestiones de contratos administrativos* (pp. 50-60). Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ediciones Rap.
- Coviello, P. J. J. (2013). El enriquecimiento sin causa en la contratación pública. En *Derechos, garantías y potestades en los contratos públicos* (p. 237). Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ediciones Rap.
- Ivanega, M. M. (2009). El principio de buena fe en los contratos administrativos. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 360, 43-60. Ediciones Rap.
- Volonté, M. (2009). *Procedimiento administrativo en la Provincia de Río Negro: Ley A N° 2938 concordada y anotada con jurisprudencia* (1a ed.). San Carlos de Bariloche: Sello Editorial Patagónico.
- Volonté, M. (2020). *Sobre la necesidad de actualizar la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Río Negro* [Documento electrónico]. Buenos Aires: La Ley.

- Marchetti, L. (2005). ¿Legítimo abono?: Pagos efectuados por la Administración sin respaldo contractual válido. En *El Derecho Administrativo* (Vol. 2005). Buenos Aires: El Derecho; Universitas.
- Falcone, L. S. (2018). La figura del "legítimo abono" y su regulación en la Provincia de Buenos Aires: La necesidad de una regulación a nivel nacional. En *RAP: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* (Año 41, No. 482, Noviembre). Buenos Aires: Rap.
- Bustelo, E. N. (2007). Contrato viciado por omisión de la licitación pública (a propósito de *Cardiocorp*). *LA LEY*, 2007-D, 221. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallo comentado: *Cardiocorp S.R.L. c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires* (2006/12/27).
- Cassagne, J. C. (2015). Principios generales del derecho. En *Revista Jurídica de Buenos Aires* (Vol. II). Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Comadira, J. R. (2000). *Licitación pública*. Buenos Aires: Depalma.
- Comadira, J. R., & Escola, H. J. (2012). *Curso de derecho administrativo* (Tomo II). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Kemelmajer de Carlucci, A. (1998). Algunas particularidades del enriquecimiento sin causa en el derecho administrativo. *Jurisprudencia Argentina, 80° Aniversario*, 261-286.
- Marienhoff, M. S. (1994). *Tratado de derecho administrativo* (Tomo III-A, 4ª ed. actualizada). Buenos Aires: Abeledo Perrot.

2. JURISPRUDENCIA

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro.

- **Evangelista, O. B. c. Provincia de Río Negro - Consejo Provincial de Salud Pública**, Expte. 21272/06, Sentencia N° 82, Secretaría Civil STJ N°1 (2007). [https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=641d6a78-18e0-47c0-8231-235e681ba043&stj=1&usarSearch=1&texto=EVANGELISTA+OLGA+BEATRIZ+C%2F+PROVINCIA+DE+RIO+NEGRO+-+CONSEJO+PRO]

VINCIAL+DE+SALUD+PUBLICA-+S%2F+ORDINARIO+S%2F+CASACI%C3%93N&option_text=0#lista-sumarios].

- **Correo Argentino S.A. c. Consejo Provincial de Salud Pública de Río Negro**, Expte. 21528/06, Sentencia N° 134, Secretaría Civil STJ N°1 (2007).
[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=d57601b0-b78a-47a9-944b-b442eab8eb33&stj=1&usarSearch=1&texto=CORREO+ARGENTINO+S.A.+C%2F+CONSEJO+PROVINCIAL+DE+SALUD+PUBLICA+DE+RIO+NEGRO+S%2F+SUMARIO-+COBRO+DE+PESOS+S%2F+CASACI%C3%93N&option_text=0]
- **Mastronardi, M. D. c. Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro**, Expte. C-2RO17-CC2014, Sentencia N° 97, Secretaría Civil STJ N°1 (2016).
[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=9b274992-d2ea-4425-9d7a-560cf984f89f&stj=1&usarSearch=1&texto=MASTRONARDI+MARCELO+DANTE+C%2F+MINISTERIO+DE+SALUD+de+la+PROVINCIA+DE+RIO+NEGRO+S%2F+CONTENCIOSO+ADMINISTRATIVO&option_text=0]
- **Audiovisual Systems S.A. c. Provincia de Río Negro (Secretaría General de la Gobernación)**, Expte. C-1VI-33-CC-201, Sentencia N° 106, Secretaría Civil STJ N°1 (2017).
[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=9df54b70-154e-4fe1-b7b9-b66bcab33704&stj=1&usarSearch=1&texto=AUDIOVISUAL+SYSTEMS+S.A.+C%2F+PROVINCIA+DE+RIO+NEGRO+%28SECRETAR%C3%8DA+GENERAL+DE+LA+GOBERNACI%C3%93N%29+S%2F+CONTENCIOSO+ADMINISTRATIVO+S%2F+APELACION&option_text=0]
- **Santiago Gavazza Representaciones SRL y/o Gavazza, S. L. c. Provincia de Río Negro**, Expte. 0015/2011, Sentencia N° 63, Secretaría Civil STJ N°1 (2019).
[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=cb068352-e460-4fe0-8cf2-da256da1ee55&stj=1&usarSearch=1&texto=SANTIAGO+GAVAZZA+REPRESENTACIONES+SRL+Y%2FO+GAVAZZA+SANTIAGO+LUCIO+C%2F+PROVINCIA+DE+RIO+NEGRO+S%2F+CONTENCIOSO+ADMINISTRATIVO+S%2F+APELACION&option_text=0]

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

- **Stamei SRL v. Universidad Nacional de Buenos Aires.** (1987). Fallos 310:2278. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-stamei-srl-universidad-nacional-buenos-aires-ordinario-fa87000458-1987-11-17/123456789-854-0007-8ots-eupmocsollaf?>]
- **Carman de Canton, E. v. Nación.** (1964). Fallos 175:367. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-carman-canton-elena-nacion-argentina-pension-fa36000001-1936-08-14/123456789-100-0006-3ots-eupmocsollaf>]
- **Espacio SA v. Ferrocarriles Argentinos.** (1993). Fallos 316:3157. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-espacio-sa-ferrocarriles-argentinos-cobro-pesos-fa93000595-1993-12-22/123456789-595-0003-9ots-eupmocsollaf>]
- **CardiCorp S.R.L. c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.** (2006). Fallos 329:5976. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=613285&cache=1726580149868>]
- **Ingeniería Omega SA c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s/ cobro de sumas de dinero.** (2000). Fallos 323:3924. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=4957581>]
- Hotel Internacional Iguazú S.A. c. Gobierno Nacional (1986). Fallos 316:382. Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- **Mas Consultores Empresas SA v. Santiago del Estero Pcia.** (2000). Fallos 323:1515. Corte Suprema de Justicia de la Nación. [<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=486144&cache=1726604535681>]
- **Estado Nacional y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ cobro de pesos.** (2017). Fallos.340:1570.[<https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7416012>]

u.

AGUILAR LEIVA, LUCIA GUADALUPE