



Expediente N° 60/2019

Ref.: Legítimo abono LIMSA  
S.R.L.- servicio mantenimiento  
integral-

DICTAMEN N° 107

Buenos Aires, 16/08/2019

**POR: DIVISIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SUMARIOS**

**POR: SECRETARÍA GENERAL**

**A: DR. EMILIO J. ALONSO**

Se requiere la intervención de éste órgano legal de asesoramiento jurídico en relación a un proyecto de Resolución que obra agregado a fs. 78/80 por medio del cual se propone: Reconocer como legítimo abono el pago de los servicios prestados por la firma LIMSA S.R.L. (CUIT N° 33-70739916-9), en concepto del servicio de mantenimiento edificio integral, sin provisión de herramientas de mano y equipos necesarios para la realización de los trabajos para el edificio sede de la DEFENSORÍA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL y para su Anexo logístico por el período comprendido entre el 17 de abril al 30 de junio de 2019 (Artículo 1°); además, por el artículo 2° del aludido proyecto se aprueba el pago de tres facturas por un monto total de PESOS CIENTO CUATRO MIL SETENTA Y NUEVE CON 36/100 (\$104.079,36.-) a favor de la firma precitada, como contraprestación por los servicios aludidos en el artículo anterior.

Con respecto al resto del articulado, deviene procedente remitirse al texto de la medida proyectada en honor a la brevedad.

- I -

ANTECEDENTES

En cuanto a los antecedentes relevantes a los fines del presente asesoramiento, merece destacar en orden de un mejor entendimiento las siguientes intervenciones:

A fs. 1, con fecha 27 de marzo del corriente, la Dirección de Administración puso en conocimiento de la Secretaría General que la Orden de Compra N° 10/2018 con la empresa LIMSA S.R.L. tenía fecha de vencimiento el 16/04/2019.

Asimismo informa que, a través del Expediente N° 40/2019, se encuentra en trámite una Licitación Privada que propicia la contratación del servicio en cuestión, la que se encuentra a consideración del Encargado de esta Defensoría para la aprobación de la convocatoria.

Finalmente indicó que dado que *"el procedimiento de selección de oferentes debe cumplir con los plazos estipulados en el Reglamento de Compras y Contrataciones de Obras, Bienes y Servicios aprobado por Resolución N°32/2013 y modificatoria, y es prácticamente imposible que esté concluido a la fecha de vencimiento de la orden de compra vigente, solicitamos instrucciones respecto del procedimiento a seguir en tanto resulta un servicio imprescindible para el funcionamiento básico del organismo"*.

A fs. 2 se incorporó copia fiel de la Orden de Compra Abierta N° 10/2018.

A fs. 3, con fecha 10 de abril del corriente, el Secretario General manifestó que *"...se autoriza la continuidad del servicio por parte del proveedor mencionado hasta que se haga efectiva la nueva contratación mediante la orden de compra que resulte tras la adjudicación, en tanto y cuanto se trata de un servicio imprescindible cuya interrupción perjudicaría el normal funcionamiento de este organismo..."*.

A fs. 5 se agregó comunicación efectuada por la Dirección de Administración a la empresa LIMSA S.R.L. para que continúe con la prestación del servicio contratado mediante la orden de compra N°



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

10/2018, en los mismos términos y condiciones de los pliegos y especificaciones técnicas correspondientes, conforme al detalle que allí consta y hasta tanto este organismo dé cumplimiento al procedimiento de contratación que se encuentra tramitando por Expediente N° 40/2019.

A fs. 6 luce correo electrónico remitido en fecha 15 de abril del corriente por la Empresa LIMSA S.R.L., mediante la cual presta conformidad para la continuación del servicio.

A fs. 12/13 el Departamento de Mantenimiento Edificio y Servicios Generales solicitó la continuidad del servicio durante el mes de junio del corriente.

Dicha solicitud fue comunicada por la Dirección de Administración al proveedor (fs. 14/15) siendo aceptada por este (fs. 16).

A fs. 17, 38 Y 66 lucen las Facturas B N° 0008-00000725, 0008-00000737 y 0008-00000747, expedidas por la mencionada firma, correspondientes al servicio de mantenimiento integral por el período comprendido entre el 17/04/19 y el 30/06/19, por la suma total de PESOS DIECISIETE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS CON 36/100 (\$ 104.079,36), conformadas por el Departamento de Mantenimiento Edificio y Servicios Generales y por la Dirección de Administración.

A fs. 76 luce comunicación cursada por la Dirección de Administración al Sr. Encargado y al Secretario General de Esta Defensoría, solicitándoles que les avisen con suficiente antelación la fecha desde la cual la empresa LIMSA debe dejar de prestar servicios de modo de garantizar la continuidad de servicio con personal contratado a tales efectos. Les recuerda asimismo que han suspendido el proceso de contratación por Compras, motivo por el cual están sin Orden de Compra.

En otro orden de cosas, a fs. 77 la Dirección de Administración acompañó Solicitud de Gastos correspondiente al gasto involucrado.

A fs. 81/82 dicha área efectuó una reseña de lo actuado, por lo que corresponde remitirse a su texto a fin de no incurrir en reiteraciones innecesarias. Empero, sí es necesario reproducir las siguientes consideraciones vertidas por la aludida Dirección en el informe en análisis -de fecha 8 de agosto del corriente-, a saber: "... se informa que a través del Expediente N° 40/2019, en tiempo y forma, esta Dirección junto con las áreas pertinentes a mi cargo, propicio las actuaciones pertinentes para la nueva contratación del servicio en cuestión. Al elevarse a consideración el proyecto de Resolución correspondiente. el señor Encargado de este Organismo, alegando razones presupuestarias solicita tomar las medidas necesarias a fin de suspender la Licitación Privada que tramita por las actuaciones citadas; informando que se arbitrarán las medidas necesarias a fin de que el servicio sea cubierto por personal idóneo..."

Informa también que: "...Sin perjuicio de lo expuesto y ante la necesidad de no interrumpir el servicio que nos ocupa, se le solicitó instrucciones a seguir a la autoridad superior. Es así que conforme surge de fojas 3 de presentes actuaciones, el Secretario General de esta Defensoría autoriza la continuidad del servicio hasta tanto se haga efectiva la nueva contratación, en tanto y en cuanto se trata de un servicio imprescindible cuya interrupción perjudicaría el normal funcionamiento de este Organismo..."

Sostuvo asimismo que: "...Es importante destacar que el servicio no se ha interrumpido y el mismo fue cumplido a conformidad del DEPARTAMENTO DE MANTENIMIENTO EDILICIO Y SERVICIOS GENERALES, desde el 17 de abril al 30 de junio de 2019; incluso hasta el día de la fecha la firma en cuestión continúa cumpliendo tareas para esta Defensoría. Asimismo, resulta oportuno señalar que el precio unitario de la hora hombre es igual al contratado oportunamente por la Orden de Compra N° 10/2018, siendo el mismo de \$271.04".



*Defensoría del Público de Servicios de  
Comunicación Audiovisual*

Por todo lo expuesto solicitó "el pago a través del procedimiento de "legítimo abono" de la prestación efectuada por la empresa SANEAMIENTO AMBIENTAL LIMSA S.R.L. (CUIT N° 33-70739916-9) por un total de pesos CIENTO CUATRO MIL SETENTA Y NUEVE CON 36/100 (\$ 104.079,36)..."

Destacó que, con relación a la existencia de crédito disponible, acompañó la solicitud de gastos N° 43/2019.

A fs. 83/84 se adjuntó copia fiel de la Resolución DPSCA N° 24/2018 por medio de la cual se adjudicó a la ya mencionada empresa la Licitación Privada N° 2/2018.

Por otra parte, a fs. 85/93 se agregan copias simples del Acta N° 22 de fecha 26 de septiembre de 2018 emitida por la Comisión Bicameral Permanente de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización junto con su rectificatoria de fecha 28 de septiembre de 2018 y con las Actas N° 26 de fecha 23 de noviembre de 2018, 27 de fecha 13 de diciembre de 2018, 28 de fecha 14 de marzo de 2019 y 29 de fecha 3 de mayo de 2019. De la lectura de los precitados instrumentos surge que el Dr. Emilio Jesús Alonso, DNI N° 32.478.031, se encuentra autorizado para la realización de "...todos aquellos actos conservatorios y/o administrativos permitidos por el marco legal vigente, tendientes a lograr la prosecución de las funciones propias de la Defensoría del Público..."

En este sentido es preciso destacar que las copias acompañadas guardan relación con las publicadas en el sitio web del Senado de la Nación (<http://www.senado.gov.ar/upload/28062.pdf>, <http://www.senado.gov.ar/prensa/17023/noticias>, <http://www.senado.gov.ar/prensa/17070/noticias>, <https://www.senado.gov.ar/prensa/17251/noticias> y <https://www.senado.gov.ar/prensa/17487/noticias>).

Finalmente a fs. 95 se agrega copia fiel de una nota remitida por el Dr. Emilio Alonso a la Dirección de Administración en fecha

12/06/2019 a través de la cual solicitó suspender la Licitación Privada por razones presupuestarias (nota original obrante a fs. 58 del Expediente N° 40/2019, conforme fuera informado a fs. 94 de las presentes actuaciones; asimismo informa que se arbitrarán las medidas necesarias para que el servicio sea cubierto por personal idóneo a tal fin.

Efectuada la reseña que antecede, la intervención de este servicio jurídico corresponde en virtud del art. 7 inciso d) del Decreto Ley N° 19.549.

- II -

#### ANÁLISIS JURÍDICO

1. En relación al proyecto en trámite, es dable afirmar que el "Legítimo Abono" no existe como instituto jurídico autónomo.

Se entiende como tal: al "Acto Administrativo que aprueba el pago de una factura emitida por un proveedor de Estado cuando no existe un contrato válido que pueda servir de fundamento del referido desplazamiento patrimonial -en razón de haberse omitido o encontrarse gravemente viciado el procedimiento de selección correspondiente- pero se verifican los extremos que habilitan la invocación de la doctrina del enriquecimiento sin causa". (Conf. MARCHETTI, LUCIANO "¿Legítimo abono? Pagos efectuados por la Administración sin respaldo contractual válido", en El Derecho Administrativo serie especial. El Derecho, 2005. P. 706.)

A partir de la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, se reconoce al enriquecimiento sin causa como fuente legal y autónoma de obligaciones, que tiene lugar cuando "...se produce un desplazamiento patrimonial de una persona a otra, de tal modo que ésta última incrementa su activo o disminuye su pasivo, y aquélla se empobrece, sin una causa jurídica." ("Código Civil y Comercial de la Nación" Comentado, Ricardo Luis Lorenzetti (Director), Tomo VIII, pág. 708)



Así, en su artículo 1.794 lo define en los siguientes términos: *"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"*.

Por su parte la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Procuración del Tesoro de la Nación también remiten al instituto del enriquecimiento sin causa, en caso que la administración hubiere recibido una prestación útil que no tuviera por fuente de la obligación un contrato al que se arribara mediante el procedimiento de selección legalmente establecido.

Sobre el particular, tiene dicho una pacífica y reiterada doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación, que: *"La fuente de la obligación y del reconocimiento del pago como legítimo abono radica en la situación de enriquecimiento sin causa de la Administración al haber recibido un servicio útil sin contraprestación alguna y un correlativo empobrecimiento de la firma reclamante"* (Dictámenes 247:38).

1.1 Asimismo es conteste la doctrina en cuanto a los extremos que deben acreditarse en los expedientes por los que se sustenten las solicitudes de pago para que éstas sean procedentes, a saber:

a) Factura expedida por el reclamante y si los tuviera, los remitos de entrega;

b) Informe del organismo explicando:

b.1) Necesidad de la contratación y los posibles perjuicios ante la falta del servicio.

Los bienes y servicios deben resultar de carácter impostergable e imprescindible para las áreas usuarias y que su carencia puede atentar contra la integridad o seguridad de las personas o bienes del organismo.

b.2) Justificación de haber recibido los bienes y servicios con explicación de los motivos por los cuales no se siguió el procedimiento de selección legalmente previsto; especificando a su vez las medidas que se han adoptado a efectos de regularizar la

prestación del servicio dentro del régimen de contrataciones vigente. En caso de encontrarse en trámite un procedimiento de selección, deberá indicarse el nro. de expediente y el estado del procedimiento.

b.3) También deberán obrar constancias de la autoridad que solicitó el bien o la prestación del servicio.

b.4) Especificar cómo se realizó la elección del proveedor: si se realizaron pedidos de cotización a otros proveedores, entonces deberán acompañarse los respectivos presupuestos; o si se trataba de un contrato vencido y se solicitó la prestación del servicio o la entrega de bienes al proveedor que oportunamente resultó adjudicatario de dicha contratación, acompañando en este caso la orden de pago respectiva.

La documentación detallada supra debe adjuntarse al informe técnico pertinente.

A su vez el área promotora de las actuaciones debe expedirse respecto a la razonabilidad del precio del bien o servicio y prestar conformidad con el mismo.

También deberá certificarse la recepción del bien o prestación del servicio.

Cumplidos los extremos expuestos, se ordenará el pago a través del dictado del acto administrativo que apruebe el reconocimiento del pago como legítimo abono, el que deberá ser suscripto por la máxima autoridad del organismo, previo dictamen del servicio jurídico permanente

1.2 Sentado ello, de los elementos de juicio obrantes en estos actuados es dable advertir diversas cuestiones:

- El vencimiento del contrato suscripto entre éste organismo y la empresa LIMSA S.R.L. (V. orden de compra N° 10/2018);

-La imperiosa necesidad de no interrumpir la prestación del servicio (fs. 1 y 3).

1.3 En este sentido es preciso tener presente las comunicaciones formuladas por la Dirección de Administración a la





empresa LIMSA S.R.L. para que continúe con la prestación de acuerdo a las instrucciones impartidas en cada uno de los períodos (fs. 4/5 y 14/15).

1.4 Se observa además, que las prestaciones efectuadas bajo esas circunstancias han recibido la conformidad de las áreas competentes, de acuerdo a las constancias obrantes en autos (fs. 17, 38 y 66).

2. Por otro lado, en cuanto al monto cuyo pago se propicia, debe tenerse presente que el eventual crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor (conforme Dictámenes PTN 238:9; 239:017).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Cardiocorp S.R.L. c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" - Fallos 329:5976 - morigeró los requisitos de acreditación de los extremos de la acción de enriquecimiento sin causa para que proceda la compensación, admitiendo la presunción de que el importe consignado en las facturas del proveedor está integrado en buena medida por el costo de su prestación, excepto prueba de sobreprecios.

Textualmente sostuvo que *"En tanto cabe presumir que el importe consignado por el proveedor en las facturas presentadas al cobro está integrado, cuanto menos en buena medida, por el costo (pérdida) que efectivamente tuvo para cumplir con la prestación respectiva; excepto concreta alegación y prueba de la existencia de sobreprecios"*.

2.1 Conforme se desprende del informe efectuado por la Dirección de Administración a fs. 81/82, el precio unitario facturado por el mencionado proveedor se corresponde con su última Orden de Compra N° 10/2018 de la Licitación N° 2/2018 que obra a fs. 2.

3. En atención a ello, y sobre la base de la útil y efectiva prestación efectuada por la firma precitada consistente en el

mantenimiento integral de la sede de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual por el período comprendido entre el 17 de abril al 30 de junio de 2019 y su aceptación de conformidad por parte del Departamento de Mantenimiento Edificio y Servicios Generales y la Dirección de Administración, resulta pertinente - entonces - el reconocimiento de dicha prestación por la suma de PESOS CIENTO CUATRO MIL SETENTA Y NUEVE CON 36/100 (\$ 104.079,36.), por aplicación de la teoría del enriquecimiento sin causa.

Ello así, ya que se observa que se encontrarían razonablemente reunidos los requisitos que tanto normativa como doctrinal y jurisprudencialmente se exigen para la procedencia de la acción *in rem verso*: enriquecimiento de una parte, empobrecimiento de la otra, relación causal entre ambos, ausencia de causa justificante y carencia de otra acción útil para remediar el perjuicio.

4. En relación a esto último, la Dirección de Administración en su informe de fs. 81/82 ha dado cuenta de la existencia de crédito disponible para afrontar el gasto en cuestión, acompañando constancia de su reserva (fs. 77).

5. A propósito de dichos informes y su naturaleza técnica, cabe recordar que el control de legalidad que ejerce esta Dirección importa que sus pronunciamientos deban ceñirse a los aspectos estrictamente jurídicos de la situación sometida a estudio, sin abrir juicio de sus contenidos técnicos o económicos, ni sobre cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia involucrados, por ser ajenos a su competencia funcional (conf. Dictámenes PTN 213:105, 115 y 367).

En ese sentido los informes técnicos merecen plena fe, siempre que sean suficientemente serios, precisos y razonables, no adolezcan de arbitrariedad aparente y no aparezcan elementos de juicio que destruyan su valor (conf. Dictamen de esta Dirección N° 102/13 y Dictámenes PTN 207:343; 252:349; 253:167; 272:102).



6. Para finalizar el análisis, se advierte que se encontraba en curso un procedimiento de selección para contratar el servicio de mantenimiento en cuestión (v. lo informado a fs. 81), cuyo trámite fue suspendido por instrucción de la máxima autoridad del organismo (v. fs. 94/95), indicando asimismo que se arbitrarían las medidas necesarias a fin de que el servicio objeto de los presentes actuados sea cubierto por personal idóneo a tal fin.

Como ya se anticipara y resulta dable reiterar, el legítimo abono es una figura reconocida por el Derecho Administrativo, de carácter excepcional. Es un 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**, siendo el sustento de dicha figura -como ya se explicitó- el enriquecimiento sin causa que beneficiaría a la administración en caso de no reconocer la deuda, así como los principios de justicia conmutativa, en tanto restablecería el equilibrio en el patrimonio enriquecido y el empobrecido. (conf. "El torno a la controversial figura del legítimo abono" Sandra Eizaguirre Sección Jurisprudencia Comentada RAP (484)pág. 42.

Por dichas razones y teniendo en cuenta lo indicado por el Encargado a fs. 95, esta Asesoría sugiere que, en caso de resultar necesaria la continuidad de la prestación del servicio en cuestión, se adopten a la brevedad las medidas necesarias a efectos de regularizar su contratación, conforme las disposiciones contenidas en la normativa vigente.

7. En referencia al aspecto competencial, se destaca que la medida se dicta en uso de la autorización conferida por el Acta N° 22 de fecha 26 de septiembre de 2018 emitida por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, su rectificatoria de fecha 28 de septiembre de

2018 y por las Actas N° 26, 27, 28 y 29 de fecha 23 de noviembre de 2018, 13 de diciembre de 2018, 14 de marzo de 2019 y 3 de mayo de 2019, respectivamente.

8. Por último es dable recordar que los dictámenes emitidos por esta asesoría no tienen carácter obligatorio para las autoridades con competencia para resolver, ya que sólo poseen la fuerza dimanante de su propia fundamentación jurídica (conf. Dictamen PTN 200:133).

- III -

#### CONCLUSIÓN

Expuesto lo anterior, cabe tener por cumplida la intervención peticionada.

Fdo: Dra. María Elena Rogan Subdirectora de Dictámenes y Asesoramiento de la Dirección Legal y Técnica. Conformado por la Dra. Cecilia Bermúdez Directora Legal y Técnica.