

Sr. Secretario Gral. de la Gobernación

Llc. Emilio Achem

S-----/-----D:

Son remitidas a consideración de esta Asesoría Jurídica y de Control de Legalidad de Gobierno las presentes actuaciones en las que se acompaña proyecto de Decreto que hace lugar parcialmente al Recurso de Alzada interpuesto por el Sr. Mariano Agustín Torres, C.U.I.L. N° 20-36423942-5 con patrocinio letrado de los Dres. Selma Ruth Olivares y Jorge Ignacio Conturso, contra la Resolución N° 276-2024 dictada por el Presidente de la Caja de Acción Social.

FORMALMENTE: El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma de ley en virtud de haber sido notificado de la Resolución del Consejo de Administración el día 23 de octubre del 2024 y presentación del Recurso de Alzada el 13 de noviembre del 2024 dentro del plazo de veinte (20) días hábiles previsto por el art. 85° de la Ley 1995-A, habiendo presentado previamente Recurso de Reconsideración y Jerárquico en Subsidio en el Organismo de origen de estos actuados, siendo procedente el tratamiento del Recurso de Alzada por tratarse de una institución autárquica, de derecho público con personería jurídica, administración y patrimonio propio conforme lo dispone el art. 2 de la Ley 214-A.

ANTECEDENTES: Las presentes actuaciones son iniciadas el **27 de noviembre del 2023** (según consta en su hoja de su ruta) por el Sr. Gerente de Administración de la C.A.S. en las que solicita a la entonces Presidente de este organismo que disponga las contrataciones correspondientes para realizar el registro de marca a nombre de la Caja de Acción Social, tanto del logo utilizado como de la frase "*La mejor apuesta es nuestra gente*" que se adjunta a fjs. 2.

Con su Visto Bueno la Presidente ordena el pase a compras para que se solicite un presupuesto de la contratación, el que es agregado por la firma "Torres Cantero & Asoc." y suscripto por el Sr. Ricardo Marcelo Torres consignando como fecha el **21 de noviembre del 2023**, obra el pase de la División Compras y Suministros (fjs. 10 vta.) con fecha **23 de noviembre** al Dpto. Contable el que afecta preventivamente

la suma de seiscientos cincuenta y cinco mil pesos (\$655.000) en **noviembre del 2023, (sin consignar día).**

El área legal efectúa el encuadre legal pertinente al procedimiento a seguir el 29 de noviembre y el **6 de diciembre** el recurrente comunica que se han iniciado los registros de marca de referencia ante el Instituto Nacional de la Propiedad intelectual (INPI) de los que se adjuntan originales con firma digital para su archivo y cuyo número de acta confiere derecho de propiedad y prelación contra terceros; asimismo reclama la suma de seiscientos cincuenta mil pesos (\$655.000).

El 19 de diciembre del 2023 el recurrente efectúa nueva presentación (fjs. 47) y reclama el valor eventualmente adeudado el que actualiza a un millón trescientos diez mil pesos (\$1.310.000,00) y el 27 de diciembre efectúa nueva reclamación acompañando copias de publicaciones efectuadas en el Boletín de Marcas de fecha 13 de diciembre del 2023.

El 26 de junio del 2024 el reclamante presenta un escrito en el que comunica que la solicitud de registro de marcas ha superado la etapa administrativa y legal ante el Organismo Nacional y se ha resuelto la concesión a favor de la Caja de Acción Social por el término de diez años renovables, reclamando la cancelación total de las prestaciones por la suma de dos millones cuatrocientos treinta y un mil ochocientos pesos (\$ 2.431.800).

Con fundamento en lo dictaminado por el Servicio Jurídico del área de origen se dicta la Resolución del Presidente de la Caja de Acción Social N° 276 de fecha 10 de julio del 2024 la que en su **art. 1º resuelve rechazar en todas sus partes por improcedente la solicitud efectuada por la firma Mariano Torres Cantero & Asoc.;** contra la cual los Sres. Mariano Agustín Torres y Ricardo Macelo F. Torres, ambos titulares de la firma TORRES CANTERO & Asoc. por derecho propio y con patrocinio letrado de la Dra. Selma Ruth Olivares y el Dr. Jorge Ignacio Conturso interponen Recurso de Reconsideración y Jerárquico en Subsidio contra la Resolución N° 276, adjuntando una copia simple de una Orden de Servicio suscripta por la ex Presidente de la C.A.S. y una copia simple de un denominado "Poder Especial" suscripto por la ex funcionaria, ambos de fecha **24 de noviembre del 2023**, un certificado del RUPE N° 37203 a nombre de uno de los socios de la firma del año 2020 ya vencido, y una captura de pantalla del logo y lema del Organismo.

Finalmente, mediante Resolución N° 337 de fecha 21 de agosto del 2024 el Presidente rechaza en todos sus partes por improcedente el Recurso de Reconsideración impetrado, temperamento que es el seguido por el Consejo de Administración en el Recurso Jerárquico planteado en subsidio con ampliación de fundamentos expuestos por el recurrente a fjs. 87/90 de estas actuaciones, en su sesión de fecha 4 de octubre del 2024 mediante Acta N°48 punto 10, planteando Recurso de Alzada contra este último acto administrativo a fjs. 102/105 y habiendo sustanciado el mismo Asesoría Letrada del Ministerio de

Economía, Finanzas y Hacienda cuyo dictamen ha sido receptado en el proyecto traído a consideración de esta Asesoría.

ANÁLISIS LEGAL -AGRAVIOS: De la argumentación vertida por el recurrente en sus distintas presentaciones surge que alude a principios que no han sido analizados por las áreas pre-opinantes y que refieren a la Buena Fe en el procedimiento administrativo, a la Teoría de los Actos Propios, a la Impulsión o instrucción de Oficio por parte de la Administración y a un Enriquecimiento ilícito por parte del Estado; dejando de lado los otros agravios referenciados como falta de cumplimiento de los denominados requisitos esenciales del acto administrativo consagrados en el art. 17 de la Ley 1995-A, pues se ha limitado el recurrente a una enumeración de los mismos pero no se expresa el vicio o violación normativa en el que se ha incurrido, compartiendo lo expresado en este punto por el Servicio Jurídico de la C.A.S.

- I) **BUENA FE:** Este principio general aplicable al procedimiento administrativo ha sido receptado en el orden local por el art. 2º de la Ley 1995-A inc.2) cuando en su parte pertinente expresa que *"Buena Administración: Los procedimientos administrativos y el actuar de la Administración deben caracterizarse por su transparencia, eficacia, respeto, equidad, celeridad, facilitación, buena fe, en el marco de una buena administración..."* por otra parte este principio también es aplicable para el administrado *"La aplicación del principio de la buena fe, por otra parte, comportará la confianza de la Administración en que el administrado que con ella se relaciona va a adoptar un comportamiento leal en la fase de constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la propia Administración y frente a otros administrados".* Como ha dicho Sainz Moreno, *"la buena fe de la Administración frente al ciudadano consiste en la confianza de que éste no sólo no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, sino que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe de otro ciudadano"*¹. En realidad este párrafo discierne la aplicación del principio de la buena fe en los contratos administrativos. También la jurisprudencia ha dicho que el principio de la buena fe es aplicable desde el nacimiento de las relaciones jurídicas hasta su extinción, como citáramos al principio 2 . Desde el nacimiento de las relaciones jurídicas, la buena fe se actualiza exigiendo desde sus inicios el respeto al procedimiento contractual, en cuanto se debe adoptar desde el comienzo una conducta leal y honesta. Las conductas iniciales entonces, dice la jurisprudencia, no deben ser confusas, equívocas, ni maliciosas." (1 y 2 Wicacker. Franz. *La Buena Fe*, citado por González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 60.). Del análisis de las fechas del procedimiento

llevado a cabo -por ello se remarcaron- surge en forma indubitable que al menos hubo mala fe por parte del recurrente, ya que este elaboró un presupuesto cuyos montos difieren con los posteriores, se incluyó documentación relativa al inicio de los trámites de inscripción en el INPI e incluso la orden de servicio y copia del poder especial que con posterioridad agrega son de fechas anteriores (21 o 24 de noviembre del 2023) al inicio de las actuaciones (27 de noviembre del 2023), ello sin desconocer las responsabilidades de los funcionarios intervinientes, mal entonces puede endilgar a la Administración no haber actuado con buena fe.

- II) **TEORÍA DE LOS ACTOS PROPIOS – INSTRUCCIÓN O IMPULSIÓN DE OFICIO:** Esta Teoría ha sido esgrimida por el agraviado en su presentación de fjs. 74/75 al expresar *"....es la propia administración la que dispone este tipo de contratación, otorga poder y suscribe orden de servicios a este estudio, por lo que mal podría la propia administración retractarse de un acto que ella misma consintió y menos aún, teniendo atrás una estructura administrativa idónea y con experiencia....no se puede alegar su propia torpeza o en otras palabras no se puede ir contra los propios actos. Si la propia administración consideró que no se encontraban cumplidos los presupuestos legales, ella debió, de oficio, dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada (inc. 2 del art. 2º de la Ley 1995-A- Impulsión o Instrucción de Oficio).."* pretender que la Administración dirija un procedimiento **no iniciado** es irrazonable y la Teoría de los Actos Propios mencionada por el recurrente para desconocer un procedimiento reglado se vincula al punto anterior mencionado como Buena Fe que debe regir para el administrado y precisamente es aplicable a sus actos, tal como lo ha expresado reiteradamente la Procuración del Tesoro en relación a ella **"ACTOS PROPIOS. Fundamento. Nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos mediante una conducta incompatible deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz; trasladada esta teoría al procedimiento administrativo, puede aseverarse que va contra sus propios actos el administrado que intenta una pretensión incompatible con su obrar primero** (conf. Dict. 213:314; 273:105). Dict. N° 152/12, 2 de julio de 2012. Expte. N° S04:0077864/11. Ministerio de Seguridad. (Dictámenes 282:1), en definitiva pretender que se le abone un monto sin cumplir con un procedimiento reglado como es el normado por la Ley 2000-A endilgando a la Administración su propia torpeza, es al menos irrazonable; sobre el particular la Corte de Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que *".....el sometimiento voluntario a un régimen jurídico, sin reservas expresas, comporta un*

acatamiento a dicho régimen lo que torna improcedente su posterior impugnación....” (Fallos 305:826, 307:354 y 333.901 entre otros).

El procedimiento de aplicación en la presente contratación era la Ley 2000-A la que su art. 16 inc. a) legisla sobre la Contratación Directa por un monto hasta el valor índice de 10, cuya autorización debe ser otorgada en el caso de los Organismos autárquicos o Descentralizados por su Presidente, la ley 2484-I estableció un valor índice de 70.000\$, de modo que era viable por el monto; sin embargo la Circular N°30-OCC-2023 establece aún en estas Contrataciones Directas por el monto una serie de documentación fiscal y respaldatoria con carácter previo (ap. C1-2), según el pago sea con fondos permanentes o por Tesorería General o Jurisdiccional, entre otros: precios de referencia, planillas que controlen la prohibición de desdoblamiento del gasto, Carga al SIGED (OC), control de la inscripción vigente en el RUPE, certificado de cumplimiento fiscal en la actividad etc., ninguno de estos pasos se cumplió con carácter previo. Como lo ha expresado reiteradamente la PTN en relación al procedimiento contractual de cualquier naturaleza *“CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Validez. La validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación (conf. Fallos 308:618; 316:382; 323:1518). Expte. N° 20-00940/2001. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; 10 de julio de 2001. (Dictámenes 238:9).* Mención aparte merece la suscripción de un Poder Especial (del 24 de noviembre del 2023) carente de las más mínimas formalidades; si a ello se agrega que el administrado no puede alegar el desconocimiento del derecho de conformidad a lo previsto por al art. 8 del C.C. y Co. consagrado como *“Principio de inexcusabilidad: La ignorancia de las leyes no sirve de excusa para su cumplimiento, si la excepción no está autorizada por el ordenamiento jurídico”* carece totalmente de asidero la argumentación vertida por el recurrente para endilgar a la Administración la falta de cumplimiento del procedimiento administrativo.

- III) **ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA:** El Código Civil y Comercial de la Nación en su TITULO V. CAPITULO 4° legisla el enriquecimiento sin causa. La Sección 1° se refiere a las Disposiciones Generales. El artículo 1794 caracteriza la figura de la siguiente manera: 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; de la documentación

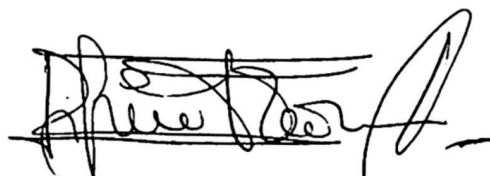
obstante en estas actuaciones referidas a la inscripción tramitada por el recurrente ante el Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual (INPI), así como logo y lema que figuran en la página institucional surge "prima facie" que los servicios cuyo pago se reclaman habrían sido efectivamente prestados y recibidos; y por ende la administración obtenido un servicio sin contraprestación lo que habría configurado un enriquecimiento sin causa alguna. En esta situación se encontrarían reunidos los requisitos que doctrinaria y jurisprudencialmente se exigen para la procedencia de la acción in rem verso, motivado por la falta de contraprestación. Al respecto cabe recordar que la Procuración del Tesoro ha expresado *"Cuando a una situación puedan resultarle aplicables los principios de enriquecimiento sin causa, el eventual crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor (conf. Dict. 238:9; 239:17)."* Ahora bien, en cuanto al **monto a reconocer**, como se ha detallado en los antecedentes del presente dictamen y documentación aportada por el presentante ni siquiera el del presupuesto inicial de fjs. 4 y 8 de \$327.500 que consigna como total el 21 de noviembre y que con posterioridad se afecta por la suma de \$655.000, surge cuál es el monto a reconocer discrepando en este punto con el Servicio Jurídico preopinante en el sentido que la verificación de la efectiva prestación del servicio, estudio y determinación del monto excede a esta vía recursiva; en este orden de ideas se ha expresado *"CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Enriquecimiento sin causa. Legítimo abono. Si se concluyera que ha existido un enriquecimiento sin causa, corresponderá que la empresa reclamante presente, con relación a las prestaciones cuyo cumplimiento se encuentre fehacientemente acreditado y que no hayan sido abonadas, los estudios técnicos pertinentes referidos a su estructura de costos, que establezcan únicamente la medida del empobrecimiento que ha sufrido, sin computar el margen de ganancia o beneficio que pretende. Determinada que sea la suma a abonar, a fin de subsanar la situación contraria a la justicia distributiva que importaría un enriquecimiento sin causa del Estado a costa de la empresa reclamante. CONTRATACIONES DEL ESTADO. Enriquecimiento sin causa. Prueba. Aun cuando puedan ser aplicables los principios del enriquecimiento sin causa, debe tenerse presente que en ese marco el crédito del empobrecido no puede exceder de su empobrecimiento ni tampoco del enriquecimiento de la demandada, estando por tanto sometido siempre al límite menor. Asimismo, previo a disponerse el pago de suma alguna la reclamante deberá probar la medida del*

empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir."

(Dictámenes PTN 114, 238:9 y 239:017 entre otros) ; correspondiendo a sus efectos incoar el procedimiento establecido por el art. 90 de la Ley 2476-I, teniendo presente, tal como lo indica la norma en su parte pertinente que este tipo de erogaciones se cancelan con cargo a los créditos de las partidas que correspondan al presupuesto del año en que se reconoce y que este reconocimiento es de carácter excepcional y restrictiva y genera responsabilidad administrativa y patrimonial a los agentes y funcionarios involucrados en la infracción, advertida la irregularidad en el procedimiento llevado a cabo conforme se reseñara en el presente dictamen corresponde que el funcionario del área merítue la posibilidad de iniciar Sumario Administrativo conforme lo dispone el art.1º del Dto. Regl. N°1-A-2022 (Regl. Ley 318-A) mediante el procedimiento regulado en el art. 2 y sig. de la citada norma.

CONCLUSION: Por la fundamentación jurídica desarrollada en el presente dictamen es opinión de esta Asesoría Jurídica y de Control de Legalidad de Gobierno que corresponde hacer lugar parcialmente al Recurso de Alzada interpuesto por los Sres. Mariano Agustín Torres Cantero, D.N.I. N° 36.423.942 y Ricardo Marcelo Fabián Torres, D.N.I. N° 18.035.395, con el patrocinio letrado de los Dres. Selma Ruth Olivares y Jorge Ignacio Conturso contra la Resolución N° 276 de fecha 10 de julio del 2024 dictada por el Sr. Presidente de la Caja de Acción Social y se ordene iniciar el procedimiento de reconocimiento de gastos previsto en el art. 90 de la Ley 2476-I, conforme los parámetros ut-supra citados, a cuyo efecto corresponde remitir las presentes actuaciones al área de origen a fin de elaborar nuevo proyecto de Decreto (Conf. art. 89 de la Ley 1995-A) que recepte las consideraciones citadas precedentemente.

ASESORÍA JURÍDICA Y DE CONTROL DE LEGALIDAD DE GOBIERNO



Dra. Gomez Abrego Silvia Noemi
Asesora Letrada Adscrita
de Gobierno



Dr. Facundo Rojas Claria
Asesor Letrado General
Adjunto de Gobierno

04 FEB. 2025