

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CS), 27/12/2006, Cardiocorp S.R.L. c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, LA LEY 2007-D, 221, con nota de Ernesto N. Bustelo - ED 222, 229 Fallos Corte: 329:5976

HECHOS:

Una empresa proveedora de insumos de uso hospitalario, demandó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por cobro del importe de las facturas emitidas con motivo de la contratación habida entre ambas partes. La Cámara de Apelaciones, luego de que la Corte Suprema revocara un anterior pronunciamiento, rechazó el reclamo pues consideró que la contratación se había realizado sin cumplir con una previa licitación pública, mas condenó a la demandada a restituir los insumos recibidos en virtud de la contratación nula. La Comuna dedujo recurso extraordinario y, ante su rechazo, una queja. La Corte Suprema, por mayoría, admite el recurso y deja sin efecto lo resuelto.

SUMARIOS:

1. Corresponde revocar la sentencia que condenó a la Administración accionada a restituir los insumos ya consumidos en virtud de una contratación celebrada con indebida omisión del procedimiento de licitación pública, ya que ello la obligaría a convocar a una nueva licitación pública con el único objeto de adquirirlos de terceros para su posterior entrega al actor, razón por la cual deviene procedente que, sobre la base de los elementos obrantes en el proceso, los jueces de la causa determinen el importe de lo que se debiera restituir para evitar que aquella se enriquezca a expensas del patrimonio del particular sin compensación alguna. (Del voto de los doctores Petracchi y Lorenzetti).
2. Tratándose de una contratación celebrada con indebida omisión del procedimiento de licitación pública, la procedencia de la acción por cobro de los importes de las facturas emitidas por el contratista, con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa, requiere la invocación de extremos tales como los precios que efectivamente pagó para adquirir los productos revendidos, o los costos que tuvo en el cumplimiento de la contratación, lo cual es coherente con el art. 1050 del Cód. Civil, pues la restitución de lo percibido en virtud del acto anulado al que se refiere dicha norma no comprende la ganancia facturada por el contratista. (Del voto de los doctores Petracchi y Lorenzetti).
3. El recurso extraordinario es formalmente admisible si se ha puesto en tela de juicio el sentido y alcance de un pronunciamiento anterior de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. (Del voto de los doctores Petracchi y Lorenzetti).
4. Si en una anterior sentencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró inexistente la contratación invocada por la actora para fundar su pretensión de cobro de facturas por insumos que habría suministrado a la Administración, se aparta de dicho precedente la sentencia que tuvo por cumplida la prestación y por ende el derecho de la actora a la restitución de los efectos, sin considerar que no se había probado la observancia de los mecanismos legales que regulan el procedimiento de licitación pública para que existiera contrato administrativo y, en consecuencia, para que naciera la obligación de la accionada de restituirlos. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que los doctores Maqueda y Zaffaroni hacen suyo en su voto).
5. La interpretación de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las mismas causas en que ellas han sido dictadas constituye, en principio, cuestión federal bastante para ser examinada en la instancia extraordinaria cuando se desconoce, en lo esencial, lo decidido en su anterior pronunciamiento. (Del dictamen del Procurador Fiscal subrogante que los doctores Maqueda y Zaffaroni hacen suyo en su voto).

TEXTO COMPLETO:

Dictamen del Procurador Fiscal Subrogante de la Nación:

Suprema Corte:

I. A fs. 315/318 del expediente principal (al que corresponderán las siguientes citas), la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil —Sala C—, con motivo de la revocación de la sentencia de fs. 249/250 —dictada por la Sala D— dispuesta por la Corte a fs. 305, se pronunció por la desestimación de la demanda que interpuso **Cardiocorp S.R.L.** contra la ex-Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la condenó —según el criterio de la mayoría— a restituir a la actora los insumos medicinales suministrados.

Para así resolver, sus integrantes recordaron que este litigio se había originado con motivo de la provisión de tales insumos al Hospital Bernardino Rivadavia durante 1993 y que, si bien la demandada negaba haberlos recibido, de las constancias del expediente administrativo surgía lo contrario, razón por la cual habían sido declarados de legítimo abono por el Director de Control Legal de la Secretaría de Salud, aunque no fueron pagados por carecerse de fondos.

Al margen de ello, expresaron que la contratación tuvo por objeto adquirir productos de uso corriente e indispensables para la atención de la salud pública, de características diferentes a aquéllas que involucran obras de reparación de ascensores, agua corriente y otras de importancia en un hospital, donde se justifica, por estar únicamente referidas a dicho edificio y por su importancia económica, que el contrato administrativo se lleve a cabo mediante el procedimiento de licitación pública.

Los jueces Posse Saguier y Galmarini entendieron, remitiéndose a un precedente de otra Sala, que los insumos debían ser restituidos a la actora, en virtud de lo dispuesto en el art. 1050 del Código Civil. Destacaron que la aceptación por la demandada de los productos, así como su falta de restitución eran conductas contrarias a la buena fe que no podían ser avaladas judicialmente.

Por su parte, el doctor Galmarini manifestó que no obstaba a lo antes expresado la circunstancia de que en el precedente de la Corte se hubiera desestimado la aplicación del principio de "enriquecimiento sin causa" por no haber sido articulado al momento de la demanda, ya que lo decidido por la Corte implicaba la nulidad del contrato administrativo y correspondía, por ende, que se incluyeran las consecuencias producidas por la nulidad declarada (art. 1052 del Código Civil).

II. Disconforme con ese pronunciamiento, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires interpuso el recurso extraordinario de fs. 321/333, fundado en el apartamiento del Fallo de V.E. y en la arbitrariedad de la resolución. Su rechazo por el a quo, a fs. 350, dio origen a la presente queja. Sostiene que la sentencia, al ordenarle devolver los insumos, desconoce lo decidido por la Corte en el precedente de Fallos: 323:3924, donde claramente había declarado la improcedencia del enriquecimiento sin causa.

Además, señala que, contrariamente a la inteligencia que el a quo efectuó de tal precedente, la Corte no declaró la nulidad de la contratación —con los efectos que ella implica— sino su "inexistencia".

III. A mi modo de ver, el recurso planteado es procedente, toda vez que, como V.E. ha expresado en reiteradas oportunidades, la interpretación de las sentencias de la Corte en las mismas causas en que ellas han sido dictadas constituye, en principio, cuestión federal bastante para ser examinada en la instancia extraordinaria (confr. Fallos: 302:83; 311:2696, entre otros) cuando se desconoce, en lo esencial, lo decidido en su anterior pronunciamiento (Fallos: 300:938).

En efecto, a mi juicio, la razón fundamental que condujo a la Corte a revocar el anterior fallo de la alzada fue la falta de prueba de la existencia del vínculo contractual y el apartamiento del principio de legalidad, por haberse omitido aplicar las normas de derecho público que rigen las contrataciones administrativas.

El Tribunal ha sostenido, reiteradamente, que en materia de contratos públicos, al igual que en los demás ámbitos en que desarrolla su actividad, la Administración y las entidades estatales se hallan sujetas al principio de legalidad, en cuya virtud se desplaza 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 el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, sobre los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal (Fallos: 316:3157).

Por aplicación de ese principio, la Corte señaló en Fallos 323:3924 —al que remite su sentencia de fs. 305— que la validez y eficacia de los contratos de la Administración Pública se supeditan al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales pertinentes, en cuanto a la forma y procedimientos de contratación (Fallos: 308:618; 316:382;

323:1515, entre otros), sin que la actora hubiera invocado ni probado la observancia de las normas que exigían que las contrataciones de la comuna se hicieran por licitación pública. En consecuencia, si la legislación aplicable había determinado una forma específica para la contratación, dicha forma debía ser respetada, por tratarse de un requisito esencial de existencia. De este modo, concluyó que en el caso no era posible admitir la acción basada en obligaciones que derivarían de un "supuesto" contrato que, de haber sido celebrado, no lo habría sido con las formalidades establecidas por el derecho administrativo local para su formación.

A mi juicio, el argumento central del precedente de la Corte no se asienta en la nulidad de la contratación sino en su inexistencia. Sin embargo, el a quo soslaya tal circunstancia, al equiparar ambos institutos para aplicar los efectos del primero.

Desde esa perspectiva, opino que asiste razón al apelante cuando sostiene que el a quo se apartó de aquel precedente, al tener por cumplida la prestación y, por ende, el derecho de la actora a la restitución de los insumos, sin considerar que en el sub lite no se había probado la observancia de los mecanismos legales que regulan el procedimiento de licitación pública para que existiera contrato administrativo y, en consecuencia, para que naciera la obligación de la ex-Municipalidad de restituirlos.

Al mismo tiempo, el a quo se apartó del precedente de Fallos 323:3924, al que se remite la Corte en el sub lite, cuando aplica el art. 1052 del Código Civil, el cual recepta en materia de nulidades la teoría del "enriquecimiento sin causa" (v. Fallos: 267:162 y 310:2278), como fundamento para ordenar la devolución de los insumos a la actora, toda vez que el Tribunal descartó, expresamente, la aplicación de dicho instituto al caso, al señalar: "Que tampoco corresponde fundar la decisión condenatoria, como lo hizo el a quo, en los principios del enriquecimiento sin causa, toda vez que ello importa una grave violación al principio de congruencia, puesto que la actora fundó su demanda de 'cobro de pesos' en el supuesto incumplimiento contractual, y no en la institución citada. En este sentido, cabe recordar que la Corte ha resuelto que los presupuestos de procedibilidad de la acción de enriquecimiento sin causa deben ser previstos al incoarse la demanda, así como también que la carga de la prueba corresponde a la actora (arts. 163, inc. 6, 330 y 337, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Fallos: 292:97)" (confr. considerando 10, Fallos: 323:3924).

Y agregó, "Que, por otra parte, la aplicación de los principios del enriquecimiento sin causa no es procedente en el sub examine, ya que no ha existido la indispensable invocación y prueba del empobrecimiento como condición de existencia del derecho a repetir, de manera que la aplicación que la cámara ha hecho de esa institución, con todas sus consecuencias —ya que condenó por el monto de las facturas presentadas por la actora— comporta violación del art. 18 de la Constitución Nacional" (confr. considerando 11, Fallos: 323:3924).

IV. Por las consideraciones que anteceden, opino que corresponde admitir la queja, revocar la sentencia de fs. 315/318 en cuanto fue materia de recurso extraordinario y devolver las actuaciones para se que dicte una nueva, por quien corresponda. — Septiembre 5 de 2005. — Ricardo O Bausset.

Buenos Aires, diciembre 27 de 2006.

Considerando:

1) Que la Sala C de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, al dictar el nuevo pronunciamiento ordenado por esta Corte a fs. 305, rechazó la demanda por cobro del importe de las facturas emitidas por la provisión de insumos de uso hospitalario, en razón de que la contratación respectiva había sido celebrada con indebida omisión del procedimiento de licitación pública. No obstante, por aplicación del art. 1050 del Código Civil, condenó a la comuna a restituir los insumos oportunamente recibidos por ella en virtud de la contratación nula. Contra esta decisión, la demandada interpuso el recurso extraordinario cuya denegación originó la presente queja.

2) Que el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que en el caso se ha puesto en tela de juicio el sentido y alcance del pronunciamiento anterior de esta Corte (Fallos: 311:1333 y 2969, entre otros). De esa decisión anterior, fundada en doctrina de Fallos: 323:3924, surge que el principio del enriquecimiento sin causa no resulta aplicable cuando, como

ocurre en el caso, los extremos de procedencia de la acción respectiva no fueron oportunamente invocados por la actora en la demanda, ni acreditados en la causa.

3) Que, al respecto, cabe advertir que el procedimiento de licitación pública ha sido instituido como regla general con el propósito de que la competencia entre las distintas ofertas permita a la Administración obtener los mejores productos al precio más conveniente, y tiende a evitar la existencia de sobreprecios. Como es notorio, las ofertas de los proveedores incluyen los costos de manufactura o adquisición de los bienes suministrados, además de la ganancia estimada por el contratista. En la medida en que en la demanda no se haya invocado cuál ha sido el costo de suministro, no es posible establecer la medida de la pérdida experimentada por el contratista; a lo que cabe añadir que sólo puede considerarse que la comuna se ha enriquecido en lo que hace al valor objetivo que los productos suministrados tenían en el mercado, con exclusión de la ganancia estimada y de los gastos eventualmente realizados para obtenerla. Por tal razón, en el precedente de Fallos: 323: 3924 se consideró necesaria la invocación de los extremos imprescindibles para admitir la demanda con fundamento en el principio del enriquecimiento sin causa, tales como los precios efectivamente pagados por el proveedor para adquirir los productos revendidos, o los costos que tuvo en el cumplimiento de la contratación; que no surgen de las facturas presentadas. Ello es coherente con lo dispuesto en el art. 1050 del Código Civil, pues la restitución de lo percibido en virtud del acto anulado al que se refiere dicho artículo no comprende la ganancia facturada por el contratista.

4) Que, en distinto orden de ideas, cabe apuntar que la condena a restituir en especie los insumos ya consumidos significaría que la comuna debería convocar a una nueva licitación pública con el único objeto de adquirirlos de un tercero para restituírselos al actor, pues el principio de legalidad presupuestaria le impide proceder de otra manera; vale decir, adquirirlos directamente para entregárselos. 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. En tales condiciones corresponde que, sobre la base de los elementos de juicio obrantes en el proceso, en cada caso los jueces de la causa determinen el importe de lo que se debiera restituir para evitar que la comuna se enriquezca a expensas del patrimonio del particular sin compensación alguna.

Por ello, concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo dispuesto en el presente. Exímese a la recurrente de efectuar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, agréguese la queja al principal y remítanse. — Enrique S. Petracchi. — Elena I. Highton de Nolasco (en disidencia). — Carlos S. Fayt (en disidencia). — Juan C. Maqueda (según su voto). — E. Raúl Zaffaroni (según su voto). — Ricardo L. Lorenzetti. — Carmen M. Argibay (en disidencia).
Voto de los doctores Maqueda y Zaffaroni:

Considerando: Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador Fiscal subrogante de fs. 53/54 vta., al que cabe remitirse por razones de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal subrogante, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario, y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden. Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo dispuesto en el presente. Exímese a la recurrente de efectuar el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, agréguese la queja al principal y remítanse. — Juan C. Maqueda. — E. Raúl Zaffaroni.
Disidencia de los doctores Highton de Nolasco; Fayt y Argibay:

Considerando: Que el recurso extraordinario, cuya denegación origina la presente queja, es inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal subrogante se la desestima. Intímese a la recurrente para que, en el ejercicio financiero que corresponda, haga efectivo el depósito previsto en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Notifíquese, tómese nota por Mesa de Entradas y, previa devolución de los autos principales, archívese. — Elena I. Highton de Nolasco. — Carlos S. Fayt. — Carmen M. Argibay.