

Viedma, 27 de diciembre de 2024.

AUTOS Y VISTOS: Los caratulados: "D´AMICO SANDRO LUIS C/ MINISTERIO DE EDUCACION Y DERECHOS HUMANOS DE RIO NEGRO S/ COBRO DE PESOS" expte. N° RO-01765-C-2023 puestos a despacho para resolver, y considerando:

I. Antecedentes de la Causa

1. Demanda.

El 30/06/2023 se presentó el Sr. Sandro Luis D´Amico ante la Unidad Jurisdiccional Contencioso Administrativa N° 15 de General Roca, como titular de transporte TSD, CUIT N° 10-18516665-2, con patrocinio letrado y promovió demanda de Cobro de Pesos por la suma de \$ 3.962.880, con más intereses a tasa activa y costas contra el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro.

Sustentó su reclamo en la falta de pago de facturas emitidas por la prestación del servicio de transporte de alumnos y alumnas en la ciudad de Ingeniero Huergo, puntualmente a las escuelas 43, 232 y 12, a partir de la contratación directa de la cual fuera adjudicatario entre los meses de marzo a diciembre del año 2021.

Indicó que habiendo cumplido con el contrato sólo se abonaron los meses de abril y mayo y restó pagar los meses de junio a diciembre.

Explicó que previo al inicio de la demanda envió una carta documento intimando al pago y ante la ausencia de respuesta inició un reclamo, el cual se agotó mediante la presentación de un pronto despacho de fecha 23 de febrero del año 2023 sin obtener respuesta.

Finalmente, acompañó prueba documental, ofreció la restando, hizo reserva del caso federal y concretó su peticorio.

2. Incompetencia y avocamiento.

En fecha 8/01/2023 se declara la incompetencia de la Unidad Jurisdiccional N° 15 de General Roca, conforme lo estipulado en la

cláusula octava del convenio del servicio que sustenta la demanda, remitiéndose las actuaciones a esta Unidad Jurisdiccional, a las cuáles me avoque en fecha 14/08/2023.

El 23/08/2023 tuve por promovida la demanda y ordené los traslados correspondientes.

3. Contestación de Demanda.

El 4/10/2023 contestó demanda la Fiscalía de Estado a través de apoderados, en representación de la Provincia de Río Negro y expuso que el Ministerio de Educación y Derechos Humanos tramitó la contratación del servicio de transporte escolar para alumnos y alumnas de la localidad de Ingeniero Huergo por el período 2021 mediante expediente N° 19923-EDU-2021.

Su objeto consistió en una provisión abierta de kilómetros anuales y diarios máximos a realizar, todo ello en forma estimativa, sujeta a los efectivamente prestados, los cuales se certificarían conforme las cláusulas III y VIII de las condiciones generales y particulares de la contratación.

Respecto de la oferta indicada cotizaron siete posibles proveedores, siendo seleccionado el actor, dictando la administración el acto administrativo y convenio que acompañó (fs. 94).

En lo que se refiere al objeto del litigio, el apartado VIII se estableció que el pago al transportista por los kilómetros recorridos se realizaría a partir de la presentación de las planillas de control diario suscriptas por la autoridad escolar e indicando el dominio del vehículo utilizado, luego la Secretaría de Transporte certificaría los kilómetros efectivamente recorridos con la lectura del GPS instalado en la unidad.

Puntualmente el convenio (cláusula tercera) estableció la modalidad de pago mensual, debiendo acompañar con 20 días de anticipación la factura y certificación de la Secretaría de Transporte y planilla de control diario donde se indique el dominio del vehículo utilizado.

En consecuencia reafirma que el pago sería realizado conforme los kilómetros que la Secretaría de Transporte certificará, circunstancia que entiende esencial en el contrato.

Sin perjuicio de ello, con fecha 09/07/2021, por nota 323/21 de la Secretaría de Legales del Ministerio, se autorizó por excepción el pago de las facturas correspondientes a los meses de abril y mayo sin la intervención de la Secretaría de Transporte, aclarando que ello no implica una modificación de los términos del contrato ni renunciar a la modalidad de control. Explica que ello sucedió a los efectos de que compre y coloque los dispositivos GPS.

Allí se le comunica que su incumplimiento motivará el inicio de un proceso sancionatorio (conf. cláusula quinta) toda vez que resulta indispensable estos dispositivos para certificar las distancias recorridas por cada proveedor.

Posteriormente, informa que se lo intimó para que informe respecto a su colocación en los meses de agosto y noviembre, explicando la imposibilidad de pagarle, lo que efectivamente ocurrió y motivó el inicio de las presentes.

Así reafirma que la falta de pago se debe exclusivamente a ello, y con fundamento en la imposibilidad de certificar los kilómetros recorridos.

Finalmente, con fecha 12 de noviembre de 2021 (Nota 706/2021) y mail del 14 de diciembre de 2021 se insistió con el pedido, como asimismo con las planillas correspondientes al mes de noviembre. Estas últimas fueron acompañadas junto a las de diciembre (fs. 232 a 260 de las citadas actuaciones).

Continuó su relato explicando que ante la imposibilidad de certificar los kilómetros efectivamente recorridos, la Administración solicitó al Coordinador Local del Consejo Escolar Alto Valle Este II a que realice un informe para establecerlos, el cual se concreta por nota N° 765/821,

resultando parámetros válidos para calcular la deuda y cumplir con los pagos y así dar por finalizado el vínculo. Del mismo derivó la oferta de pago, que ante la falta de respuesta motivó la Resolución 2004-ME-2023 ordenándolo por la suma de \$ 2.347.833, la que fue notificada al actor con fecha 28/09/2023.

Por el mismo acto se le aplicó una multa equivalente al 10% del cálculo por el servicio prestado de junio a diciembre de 2021 (\$ 260.870,40), fundado en cuatro intimaciones y el pago previo ordenado expresamente para ello (Facturas correspondiente a los meses de abril y mayo), a pesar de lo cual nunca cumplió con las obligaciones contractuales a su cargo y colocar el GPS en las unidades utilizadas.

Respecto a los montos involucrados menciona: que el Sr. Sandro Luis D'Amico presenta demanda por \$3.962.880,00; el Ministerio de Educación y Derechos Humanos por Resol. 2004-ME-23 autorizó a pagar por Tesorería \$2.347.833; la diferencia de lo reclamado y lo ofrecido asciende a \$1.615.047. Asimismo, solicita se tenga en cuenta que la mora en el pago obedece a causas imputables al acreedor, no resultando atendible el pago de intereses sobre la suma adeudada, y/o en su caso, corresponde la prevista en el art. 89° del RCE.

Finalmente, acompañó prueba documental, ofreció la restando, hizo reserva del caso federal y concretó su petitorio.

4. Desarrollo posterior del proceso.

Ante el pedido de la demandada, con fecha 31/10/2023 se informa la apertura de la cuenta judicial a nombre de las presentes, donde se depositó la suma de \$ 2.347.833.60 correspondiente al valor establecido en la Resolución 2004-ME-23.

Corrido traslado el actor lo rechazó al entender que a la fecha se encuentra judicializado, a partir de lo cual se constituye en plazo fijo renovable automáticamente a los fines de evitar la pérdida de valor del

dinero depositado.

Con fecha 20/02/2024 la demandada agregó como hecho nuevo la CD 22499708-7 cursada por D'Amico que se opone a la Resolución 2004/23, la Resolución 2518/23 dictada por el Ministerio de Educación que otorgó curso de recurso de revocatoria a dicha carta documento, siendo rechazada y CD 8284187-1 mediante la cual se notifica a D'Amico la Resolución 2518-23, solicitando se admita la documental acompañada en el marco del artículo 365 del CCPyC.

Ante la oposición de la actora, con fecha 04/04/2024 se dicta la Resolución a partir de la cual se tiene por agregada la misma.

5. Prueba producida.

Ante la existencia de hechos controvertidos, se dispuso la apertura de la causa a prueba, llevándose a cabo en fecha 21/02/2024 la audiencia a los fines previstos en los artículos 17 de la Ley A N° 5.106 y el artículo 361 Código Procesal Civil y Comercial, proveyéndose las pruebas ofrecidas.

5.1. En tal sentido se incorpora y produce la prueba de la actora, a saber: Documental: **a.** Trece Facturas: 00000121 de fecha 14/06/2021 por un total de \$ 493.632,00; 2. 00000122 de fecha 14/06/2021 por \$ 440.640,00; 3. 00000123 de fecha 22/06/2021 por \$ 493.632,00; 4. 00000124 de fecha 22/06/2021 por \$ 440.640,00, 5. 00000125 de fecha 10/11/2021 por \$ 440.640,00; 6. 00000126 de fecha 10/11/2021 por \$ 229.824,00; 7. 00000127 de fecha 10/11/2021 por \$ 623.808,00; 8. 00000128 de fecha 10/11/2021 por \$ 656.640,00; 9. 00000129 de fecha 10/11/2021 por \$ 623.808,00; 10. 00000130 de fecha 23/12/2021 por \$ 158.976,00; 11. 00000131 de fecha 23/12/2021 por \$ 278.208,00; 12. 00000132 de fecha 23/12/2021 por \$ 868.608,00; 13. 00000133 de fecha 23/12/2021 por \$ 82.368,00; **b.** Carta Documento identificada como CD N° CD067333305 de fecha 16/05/2022; **c.** Reclamo administrativo de fecha 09/09/2022 y Pronto Despacho de fecha 14/02/2023; **e.** Pliego de

Condiciones generales y particulares de la contratación, especificaciones técnicas y convenio específico de transporte; **f.** Resolución donde se aprueba la Contratación directa. **g.** Planillas de recorrido diarios con firma de Directores de los establecimientos.

Testimoniales ofrecidas por la parte actora donde declara la Sra. Julia Marina Villagrán (DNI N° 27.109.764) y la Sra. Estela Edith Romero (DNI N° 18.067.047), en fecha 08/05/2024.

5.2. Asimismo se incorpora y produce la prueba de la demandada, a saber: Documental: **a.** Copias de Poderes Generales para asuntos judiciales extendidos por el Fiscal de Estado; **b.** Copia electrónica del Expediente administrativo N° 19923-EDU-2021; **c.** Nota 765/21 donde consta el informe realizado por la Coordinación del Consejo Zonal en la cual se informan los kilómetros realizados diariamente por la firma D'Amico; **d.** Resolución 2004-ME-2023; **e.** Carta Documento diligenciada a D'Amico notificando Resolución 2004-ME-2023.

Testimoniales ofrecidas por la parte demandada donde declaran la Sra. Nelly Noemi Nicolussi (DNI N° 16.520.193), María Laura Chironi (DNI N° 25.545.810), Oliva Pasin (DNI N° 16.959.157) y Luis Héctor Reynoso (DNI N° 27.885.394) de fecha 10/04/2024.

Pericial Informática agregada con fecha 04/04/2024 donde el Lic. Gastón Semprini, informa que se encontraron y preservaron al menos 3 correos enviados y recibidos entre la cuenta transporescolar2019@gmail.com con usuario: Pablo F, y la cuenta enriquejpalmieri@hotmail.com, usuario: Enrique Palmieri.

5.3. Con fecha 20/02/2024 se incorpora la correspondiente al hecho nuevo denunciado por la demandada, a saber: **a.** CD 22499708-7 remitida por Sandro D'Amico al Ministerio de Educación de Río Negro (en la que se opone a la Resolución 2004/23), **b.** Resolución 2518-23 dictada por el Ministerio de Educación y Derechos Humanos y CD 8284187-1 en la que

notifica al Sr. D'Amico la Resolución 2518-23.

6. Conclusión de la prueba, alegatos y autos para resolver.

Con fecha 24/05/2024 se certificó la prueba producida y clausura el término probatorio, se agregaron los alegatos de las partes intervinientes con fecha 26/06/2024 y el 20/09/2024 se dictan autos para sentencia, providencia que se encuentra firme y motiva la presente.

Advirtiendo que faltó acreditar por parte de la actora la concesión del beneficio de litigar sin gastos el 27/11/2024 se suspendió el llamado de autos para sentencia, y se solicitó se manifieste respecto al mismo, cumplido ello, con fecha 04/12/2024 se reanudó el mismo y origina la presente.

II. Cuestión traída a juicio

1. Objeto del proceso.

De acuerdo con los escritos presentados, los hechos alegados y las pruebas ofrecidas por las partes, la cuestión principal a resolver es determinar sí, como sostiene el actor, la Provincia de Río Negro omitió sin causa pagar las sumas reclamadas correspondientes al período de mayo a diciembre de 2021 en el marco de un contrato de transporte.

O si, como argumenta la demandada, el actor incumplió cláusulas esenciales del contrato, en particular la instalación de dispositivos GPS para medir los kilómetros recorridos, lo que impidió establecer de manera objetiva el monto a pagar y motivo la falta de pago.

Además, debo analizarse el impacto de los hechos nuevos denunciados, es decir, lo establecido en la Resolución N° 1004-ME-2023, la carta documento del actor rechazando el pago y el recurso jerárquico resuelto mediante la Resolución N° 2518/2023.

2. Encuadre probatorio.

En esta etapa del proceso, corresponde analizar el esquema probatorio, considerando el conjunto de normas que regulan la admisión,

producción, evaluación y valoración de los distintos medios de prueba que pueden llevar al juez a formarse una convicción sobre los hechos relevantes para el caso (conf. Hernando Devis Echandía, *Teoría General de la Prueba Judicial*, Ed. Víctor P. de Zavalía, Bs. As., 1972, T° 1, pág. 15).

El propósito de esta actividad procesal es generar el convencimiento o certeza respecto de los hechos controvertidos. Como señala Falcón, "la carga de la prueba implica la responsabilidad de las partes de activar los medios probatorios necesarios para demostrar los hechos que han afirmado en el proceso de forma convincente. Esta actividad sirve al juez, en los procesos dispositivos, como elemento que suple su convicción frente a una prueba insuficiente, incierta o inexistente" (*Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado. Concordado. Comentado*, T.III, pág. 149).

Es importante destacar que, según lo ha señalado reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los jueces no estamos obligados a analizar cada una de las argumentaciones planteadas por las partes, sino únicamente aquellas que resulten relevantes y conducentes para la resolución del caso (ver CSJN, *Fallos*: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; Fassi-Yañez, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Comentado, Anotado y Concordado*, T° I, pág. 825; Fenocchietto-Arazi, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado y Anotado*, T° I, pág. 620).

En igual sentido, tampoco estamos obligados a valorar exhaustivamente todas las pruebas aportadas al proceso, sino únicamente aquellas que estimen pertinentes y útiles para resolver el conflicto (artículo 386, in fine, del Código Procesal; CSJN, *Fallos*: 274:113; 280:3201; 144:611).

Finalmente, en cuanto a la búsqueda de la verdad objetiva, cabe aclarar que, conforme a las reglas de interpretación probatoria basadas en la

sana crítica, existe una relación inseparable entre la verdad objetiva y la convicción judicial. Ambas confluyen de manera imprescindible para alcanzar una solución adecuada en cualquier caso sometido a la decisión del juez.

3. Hechos reconocidos y acreditados.

A partir de las afirmaciones de la actora en su escrito de inicio, la demandada en su contestación, los sucesivos traslados, y las pruebas incorporadas a las actuaciones, tengo por acreditado los siguientes puntos:

a. La existencia del expediente administrativo N° 19923-EDU-2021 en donde se tramitó y aprobó la contratación directa (68/2021) entre el Ministerio de Educación y Derechos Humanos y el Sr. D amico (Resolución 671/2021) a los efectos de que este último brinde el servicio de transporte escolar de alumnos y alumnas en la zona de Ingeniero Huergo, específicamente respecto de las escuelas 12, 43 y 232 (renglones 1, 5 y 6) por el período marzo a diciembre del año 2021.

b. Asimismo que la contratación se rigió por el Pliego de Condiciones Generales y Particulares, Especificaciones Técnicas, Convenio y Acto Administrativo que se encuentran agregados como prueba documental en el citado expediente.

c. En consecuencia se encuentra acreditado la vigencia del régimen jurídico establecido para el pago, específicamente en el apartado VIII de las Condiciones Generales y Particulares, 2 y 7 de las Especificaciones Técnicas y tercera del Convenio específico. Concretamente que se debía realizar una previa certificación de de la Secretaría de Transporte de la Provincia a través del gerenciamiento de los GPS ubicados en las unidades, junto a las planillas firmadas por los Directores de los establecimientos y la factura del prestador.

d. Asimismo que dentro de las exigencias contractuales se encontraba la obligación de colocar dispositivos GPS, en el apartado XI punto 14 de las

Condiciones Generales y Particulares y 2 de las Especificaciones Técnicas.

e. Finalmente que su incumplimiento acarrearía sanciones. La primera excluirlo de la oferta (apartado IV "in fine" XI punto 14 y XIII "in fine" de las Condiciones Generales y Particulares); o bien su rescisión (apartado 8 d. de las Especificaciones Técnicas) a partir del incumplimiento del apartado QUINTO del Convenio, que establece "la no instalación del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades REPRESENTA UN INCUMPLIMIENTO".

f. Existe acuerdo en que el desarrollo del contrato lo fue entre los meses de marzo y diciembre del año 2021, período dentro del cual el actor reconoce le fue abonados los meses de Marzo y Abril, y no así los meses de Mayo a Diciembre.

g. Finalmente también son contestes las partes y así también los testimonios ofrecidos, respecto de la debida diligencia en el cumplimiento del objeto del contrato por parte de la actora, todo ello en tiempo y forma durante el período reclamado.

4. Análisis de los hechos y el derecho aplicable

4.1. Régimen legal.

Para iniciar el análisis, es necesario distinguir entre el concepto de contrato administrativo y el régimen jurídico que le corresponde, es decir, el conjunto normativo aplicable. Una vez definido el concepto de contrato administrativo, es posible aplicar el marco normativo propio del derecho público.

De acuerdo con el criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Cinplast", un contrato administrativo se configura cuando: *“una de las partes intervinientes es una persona jurídica estatal, su objeto está constituido por un fin público o propio de la Administración, y contiene, explícita o implícitamente, cláusulas exorbitantes del derecho privado”*.

El contrato administrativo, en esencia, es un acuerdo celebrado entre el Estado y terceros que establece una voluntad común para regular los derechos y obligaciones de las partes. Este tipo de contrato sigue un enfoque subjetivo, conforme lo señalado por la Corte Suprema en el caso "Espacio" (316:3157).

En el caso particular, el objeto del contrato administrativo consiste en la prestación de un servicio destinado a cumplir un fin público: garantizar el acceso de niños y niñas a la educación obligatoria. Este objetivo está expresamente reconocido en el Preámbulo de la Constitución Provincial, que establece la obligación de “asegurar la educación permanente”. Asimismo, en su Sección Tercera, relativa a Políticas Culturales y Educativas, el artículo 63 establece los principios rectores de la política educativa provincial, indicando que el Estado debe garantizar la educación obligatoria desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio, asegurando su carácter gratuito, accesible, integral, científico y humanista, entre otros atributos.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, este está compuesto por principios generales, leyes, decretos reglamentarios, pliegos de condiciones generales y particulares, el propio contrato y las órdenes de compra emitidas en el marco de la contratación. En este caso, el apartado I de las Condiciones Generales de Contratación establece que la contratación directa está regida por un conjunto normativo que incluye la Ley H N° 3186 (Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial), el Anexo II del Decreto H 1737/98, modificado por el Decreto 123/19, y otras disposiciones como la Ley B N° 4187 (Compre Rionegrino), la Ley N° 24.449, la Ley N° 25.857, la Ley 2938 de Procedimiento Administrativo y las cláusulas particulares aplicables. También se mencionan normas específicas como la Ley N° 5383 y su decreto reglamentario N° 605/13, así como la Ley N° 5462.

A estas disposiciones se suman las Condiciones Generales y Particulares de Contratación (fs. 53 a 57), las Especificaciones Técnicas (fs. 58 a 61), todas firmadas por el actor al presentar su oferta. Además, se encuentra la Resolución N° 671/2021 del Ministerio de Educación y Derechos Humanos (fs. 94 a 96), junto con su Anexo I, titulado "Convenio de Servicio de Transporte de Alumnos" (fs. 97 y 98), y el Anexo II, donde se adjudicaron los renglones 1, 5 y 6 correspondientes a las escuelas N° 232, 43 y 12 (fs. 99).

Asimismo, el objeto que debe perseguir todo contrato estatal es la adquisición de bienes, servicios u obras en el mercado al menor costo posible, asegurando la mayor calidad. En este sentido, el artículo 12, inciso c), de la Ley 2938 exige que el objeto de los actos administrativos sea "*cierto y físicamente y jurídicamente posible*". Por su parte, el Código Civil y Comercial, en su artículo 1003, establece que "*el objeto de los contratos debe ser determinado o determinable*". A su vez, el artículo 1005 complementa esta idea al indicar que un objeto es determinable cuando se establecen criterios suficientes para su individualización.

En conclusión, el objeto de los contratos administrativos debe cumplir con dos requisitos esenciales: a) Ser posible, tanto desde el punto de vista físico como jurídico. b) Ser determinado o determinable.

4.2. Responsabilidad Contractual entre el actor y el Estado Provincial.

A partir de lo expuesto debo analizar si, de los hechos probados en la causa y el derecho aplicable, se configura la base fáctica suficiente para determinar la existencia de responsabilidad del Estado por el incumplimiento contractual en el retraso de los pagos del contrato de transporte o, por el contrario, si la falta de pago se originó por un accionar del propio actor.

4.2.1. Principio de Legalidad Administrativa.

Como vengo señalando, en este caso, las partes están vinculadas a

través de un contrato administrativo. Este tipo de contrato puede analizarse desde dos perspectivas fundamentales. Por un lado, está su obligatoriedad para las partes, lo que implica que ambas deben cumplir con los términos y condiciones establecidos. Por otro lado, está su carácter obligatorio para la Administración Pública, que debe ajustarse estrictamente a las normas legales aplicables.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido que, en los contratos públicos, tanto la Administración como las entidades y empresas estatales están sujetas al principio de legalidad. Este principio restringe la plena autonomía de la voluntad de las partes, ya que exige que la celebración del contrato cumpla con las formalidades previstas en cada caso. Además, el objeto del contrato debe estar definido por disposiciones normativas que las entidades públicas no pueden modificar sin una autorización legal expresa (*Conf. Corte Suprema, 1993, "Espacio", Fallos 316:3157*).

En este contexto, es imprescindible definir los derechos y obligaciones que surgen del objeto del contrato. A diferencia de las relaciones jurídicas propias del derecho privado, las relaciones de derecho administrativo están siempre subordinadas al principio de legalidad, que garantiza el respeto por el marco normativo y los intereses públicos involucrados.

4.2.2. Contrato Administrativo: objeto indeterminado.

Del régimen legal expuesto, surge claramente la obligación del actor de instalar dispositivos GPS en las unidades destinadas al transporte de alumnos y alumnas, tal como lo establece el apartado XI, punto 14, de las Condiciones Generales y Particulares, y el punto 2 de las Especificaciones Técnicas. Además, se prevé que su incumplimiento acarrearía sanciones específicas. La primera de ellas sería la exclusión de la oferta (apartado IV *in fine*, XI punto 14, y XIII *in fine* de las Condiciones Generales y

Particulares), aunque esta situación fue subsanada mediante un pedido expreso de prórroga realizado por el actor, que consta a fs. 93 del expediente, permitiendo continuar hasta el momento del primer pago, concretado según la Orden de Pago 7737 del 16/07/2021.

Por otra parte, el contrato también preveía la posibilidad de rescisión en caso de incumplimiento del apartado QUINTO del Convenio, el cual dispuso expresamente que “la no instalación del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades REPRESENTA UN INCUMPLIMIENTO”. Sin embargo, dicha rescisión no se aplicó en este caso.

Asimismo, se establece la posibilidad de aplicar una multa equivalente al 10 % del monto a abonar, conforme a la cláusula QUINTA del Convenio, incorporada como Anexo I a la Resolución 671/21 del Ministerio. Esta multa se concretó finalmente con el dictado de la Resolución 2004/23, según se desprende de los hechos nuevos denunciados el 20/02/2024.

En ese sentido, la instalación de los dispositivos GPS estaba directamente vinculada con la certificación de los pagos, tal como se establece en el apartado VIII de las Condiciones Generales y Particulares, los puntos 2 y 7 de las Especificaciones Técnicas, y la cláusula tercera del Convenio específico. Dicha certificación dependía del posicionamiento satelital de los vehículos utilizados, gestionado por la Secretaría de Transporte de la Provincia.

Para ello, la administración adoptó un sistema de provisión abierta (cláusula CUARTA del Convenio, incorporada como Anexo I a la Resolución 671/21 del Ministerio), con valores definidos por kilómetro. Esta modalidad resulta lógica en el contexto posterior a la pandemia, caracterizado por la suspensión y reprogramación de clases, que exigía decisiones administrativas constantes para garantizar el cumplimiento de

sus objetivos.

De lo anterior, se desprende que el objeto del contrato, en cuanto a las obligaciones a cargo de la Administración, era inicialmente indeterminado, definiéndose posteriormente a partir de los datos proporcionados por el sistema de posicionamiento satelital de los vehículos utilizados.

4.2.3. Incumplimiento contractuales

Todo lo expuesto no era desconocido para el actor, quien desde el momento de la presentación de su oferta consintió las obligaciones establecidas en el contrato, incluyendo las sanciones previstas tanto en el propio contrato como en la normativa aplicable.

Esto queda corroborado por las propias acciones del actor, quien reconoció el régimen mencionado al solicitar una prórroga y el pago por excepción. Sin embargo, al momento de efectuarse el primer pago correspondiente a los meses de abril y mayo de 2021, el actor fue nuevamente intimado a cumplir con lo pactado, sin que diera cumplimiento a dicha obligación.

Consta en fojas 223 del expediente administrativo un correo electrónico enviado el 11 de agosto de 2021 por la titular del Área de Transporte, en el que se reitera el pedido de cumplimiento. Esta solicitud fue reiterada nuevamente el 8 de septiembre del mismo año, a través del mismo medio.

Posteriormente, mediante Nota N.º 706/2021 de fecha 2 de noviembre de 2021 (fs. 227 del expediente administrativo), suscripta por el Secretario de Asuntos Legales y la titular del Área de Transporte del Ministerio, se intimó formalmente al actor a presentar la documentación correspondiente a los dispositivos de rastreo satelital de los vehículos utilizados para el servicio de transporte. En dicha nota, también se le solicitó que explicara las razones por las cuales no había cumplido con lo establecido en el Convenio de Servicio de Transporte de alumnos y alumnas. La nota

concluye con el siguiente recordatorio: "Recuerdo a usted que ya hemos tenido por esta situación infinidad de comunicaciones telefónicas y se han cursado intimaciones no cumplimentadas, por lo que se dará lugar a lo establecido por la Cláusula QUINTA".

Finalmente, el 14 de diciembre de 2021, mediante otro correo electrónico enviado por el Área de Transporte Escolar, se exigió nuevamente al actor la entrega del usuario y contraseña del sistema de posicionamiento global (GPS).

Todo ello también fue ratificado por María Laura Chironi (DNI N° 25.545.810), empleada del Ministerio de Educación encargada de realizar las contrataciones de transporte escolar en la Provincia de Río Negro. En la declaración testimonial bajo juramento señaló que ante la necesidad de transporte escolar en la comunidad educativa de Ingeniero Huergo se llevó adelante una contratación directa, bajo similares condiciones a las que se llevan adelante las licitaciones públicas del rubro. Entre ellas señaló la necesidad de colocar GPS en las unidades para posteriormente realizar una lectura y confirmar los kilómetros realizados y, asimismo, llevar una planilla de control diario firmada por los directivos de los establecimientos educativos de que efectivamente se llevó adelante la prestación del servicio.

La contratación fue llevada adelante por kilómetro por eso era necesaria la colocación del GPS. En ese sentido, no le constó al organismo que el Sr. Damico haya cumplimentado con este requisito, si se le hizo una prórroga de forma excepcional y se lo íntimo reiteradamente a que le pase el usuario y contraseña para validar el recorrido de las unidades asignadas y, por ende, poder abonar el pago en base a los kilómetros efectivamente realizados.

Sobre la facturación efectuada por Damico no coincidía con la planilla de control diario ni con el convenio firmado y, ante la falta de GPS, le pidieron al Consejo Zonal que son lo que están en territorio, que realicen un recorrido estimado de lo que debería haber realizado el Sr. Damico para cumplir con el servicio de transporte escolar de acuerdo a la necesidad de la comunidad educativa.

De lo anterior se desprende que el actor incumplió las obligaciones contractuales a su cargo, las cuales eran esenciales para determinar la cuantía de la prestación a cargo de la Administración, sin haber demostrado

razones que justifiquen dicho incumplimiento.

Asimismo, cuando se trata de una relación entre el Estado y otro sujeto de derecho, el interés público o el bien común comprometido, obligan a efectuar una distinción propia de los principios jurídicos en juego. En ese sentido, el acatamiento a la ley por parte de la Administración constituye una garantía y un derecho de los particulares, y cabe a los jueces velar por la efectiva vigencia y aplicación de este principio; que hace además a la esencia del Estado de derecho.

La autonomía de la voluntad no permite, en el ámbito del derecho público, enervar los presupuestos legales para determinar la validez de un contrato administrativo, por lo que resultaría en principio contradictorio que la Administración autorice una certificación de deuda ilegítima. Decisión ésta que, de producirse, constituiría, además, una nueva violación del orden jurídico al reconocer derechos nacidos en contra de la ley (Conf. REJTMAN FARAH, MARIO, Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, 1ª ed., cap. XII "La nulidad de un contrato y su declaración de oficio", p. 299/301).

El Estado no tiene discreción ilimitada en el uso de los fondos públicos. Cualquier acción que implique una desviación de los procedimientos legales establecidos podría constituir una violación a las normas de administración financiera y control interno, además de posibles responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales para los funcionarios involucrados.

La propia Constitución y las leyes específicas (como leyes de administración financiera, de presupuesto y de responsabilidad fiscal) establecen los principios y procedimientos que deben respetarse en el uso de los fondos públicos. Entre ellos la ejecución conforme a los contratos celebrados.

Si analizamos esto frente al incumplimiento reiterado de las cláusulas

del contrato durante todo el plazo de ejecución del mismo, no cabe más que tener por configurado el incumplimiento por el prestador del servicio de transporte de alumnos y alumnas en la localidad de Ingeniero Huergo.

4.2.4 Principio de Buen Fé

En este contexto que vengo señalado no puede imputarse mala fe a la Administración, ya que en todo momento actuó de manera consistente al exigir el cumplimiento de las cláusulas contractuales durante todo el período de ejecución del mismo. Menos aún, si consideramos que intentó compensar los servicios prestados a pesar del incumplimiento de las obligaciones acordadas por parte del actor.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que “todo contrato —sea cual fuere su naturaleza— debe celebrarse, interpretarse y ejecutarse de buena fe y de acuerdo a lo que las partes entendieron o pudieron entender, obrando con cuidado y previsión, principios aplicables también al ámbito de los contratos regidos por el derecho público” (Fallos 311:971 y 316:312).

La especulación del actor, al suponer que la Administración no exigiría el cumplimiento de las cláusulas pactadas y que se le pagaría sobre el máximo de los kilómetros adjudicados, lo llevó a continuar con la prestación del servicio, esperando un pago que, sin embargo, estaba condicionado al cumplimiento de las obligaciones contractuales. Esta expectativa voluntaria no elimina ni exime el deber de cumplir con lo estipulado en el contrato.

Por lo tanto, el actor no puede válidamente agraviarse cuando ha sido él quien incumplió las obligaciones asumidas. En este contexto, el único parámetro para evaluar el objeto de su reclamo es el reconocimiento de los servicios efectivamente prestados lo que motivo - luego de interpuesta de demanda y de forma tardía - el dictado de la Resolución N° 2004/23.

Abunda en el reconocimiento de los servicios prestados, las declaraciones

testimoniales de las Sras. Nicolussi (DNI N° 16.520.193) y Oliva Pasin (DNI N° 16.959.157), ya que ambas ocupaban cargos directivos en las escuelas donde el Sr. Damico prestaba el servicio de transporte escolar. En ese sentido, señalaron que el servicio se prestó de forma correcta. Sobre el recorrido señalaban que variaba muy poco porque se acordaba con el Consejo Escolar un recorrido en función de la ubicación de las filas. Asimismo la Sra. Nicolussi tiene conocimiento informal de que una vez vinieron del Ministerio de Educación y siguieron el colectivo para comprobar el recorrido que hacía el transportista escolar. Situación esta última que también es recordada por el Sr. Reynoso (DNI N° 27.885.394) quien cumplía en esa época tareas administrativas en el Consejo Escolar.

Hasta ese momento a la administración le era fáctica y jurídicamente imposible cumplir con las obligaciones contractuales ya que el objeto del contrato administrativo al que se sometieron era indeterminado y, por el principio de legalidad administrativa, el régimen de administración financiera y de contrataciones públicas, no se encontraba habilitado a abonar un monto indeterminado aunque el servicio se hubiera efectivamente prestado. En ese contexto y, reitero, la obligación de colocar los GPS era a cargo de quién había salido seleccionado en la contratación.

4.3. Conclusión.

A partir del análisis del escrito inicial, su contestación y las pruebas incorporadas al proceso, y considerando los hechos y el régimen jurídico aplicable, corresponde rechazar la demanda presentada por Sandro Luis D'Amico contra la Provincia de Río Negro (Ministerio de Educación y Derechos Humanos).

Esto se debe a que fue fáctica y jurídicamente imposible para la Administración cumplir con las obligaciones contractuales, dado que no se comprobó la cantidad de kilómetros efectivamente recorridos por las unidades de transporte contratadas. Esta comprobación era la única forma de determinar los montos a abonar, conforme al marco normativo al que ambas partes se sometieron voluntariamente. Dicha imposibilidad fue

atribuible exclusivamente a la conducta del Sr. D'Amico.

Finalmente, respecto del dictado de la Resolución N° 2004/23, incorporada como hecho nuevo por la demandada, en donde se establece una liquidación de deuda y sanciones en el marco de la relación contractual, la misma fue rechazada por carta documento y motivó la habilitación de otra vía recursiva administrativa distinta cuyo marco de discusión es ajeno al proceso entablado por el aquí actor y, por ende, excluido del alcance de conocimiento de este proceso judicial en curso.

Coadyuvan a dicha conclusión los límites bajo los cuales se puede ejercer la función judicial revisora, que en modo alguno puede sustituir la voluntad o el criterio del organismo administrativo (Conf. STJRNCO Se. N° 159/2012 “CATEDRAL ALTA PATAGONIA”). El control jurisdiccional del actuar administrativo se debe circunscribir a corregir una actuación administrativa ilógica, abusiva o arbitraria, pero no habilita al Juez a sustituir a la Administración en su facultad de decidir en aspectos que no presenten aquellos vicios (Fallos CSJN: 304:721; 327:548).

III. Costas y honorarios.

En cuanto a las costas del proceso, en atención a que de la regla general se desprende que quien resulta vencido debe cargar con los gastos que debió realizar su contraria para obtener el reconocimiento de su derecho (CSJN en autos “Brugo, Marcela Lucila c/ Eskenazi, Sebastián y otros s/simulación”, sentencia del 10/04/2012), el resultado del mismo y el principio objetivo de la derrota sentado en el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia de Río Negro, corresponde imponerlas a la actora vencida.

Para la regulación de los honorarios profesionales se deberá tener en cuenta la labor cumplida, apreciada por su eficacia, calidad, extensión según la escala arancelaria legal y conjugarlo con la naturaleza y monto del proceso reclamado de \$ 3.962.880 más los intereses corridos desde la fecha

de inicio de la demanda hasta el día de hoy (conf. Fallo Rebattini del STJ SE 56- del 12.06.24), aplicando la tasa de interés fijada por el STJ en autos "Machin", resultando la suma de \$11.936.111,35. En consecuencia y conforme a las pautas referidas regulo los honorarios profesionales del Dr. Claudio García, patrocinante del Sr. Sandro D´Amico, en la suma de \$ 954.888,90 (coef. 8 % MB: \$11.936.111,35), de los Dres. Gustavo Javier Bronzetti Núñez y Tomás Moyano Czertok, apoderados de la Provincia de Río Negro (Ministerio de Educación y DDHH de Río Negro), en forma conjunta, en la suma de \$ 1.838.161,14 (coef. 11 % + 40% MB: \$11.936.111,35), y etapas cumplidas (3/3) (conf. Arts. 1, 6, 8, 10, 20, 39, 50 y conc. de la Ley G N° 2212). En consecuencia, se deberá notificar a la Caja Forense y cumplir con la Ley D N° 869.

Con relación a los honorarios correspondientes al perito informático, Lic. Gastón Semprini, en \$ 260.850 -5 JUS-(conf. arts. 5 y 19 de la Ley N° 5069). Por los fundamentos expuestos;

Por todo lo expuesto;

RESUELVO

I.- Rechazar la demanda promovida por el Sr. Sandro Luis D´Amico, contra la Provincia de Río Negro (Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la Provincia de Río Negro).

II.- Imponer las costas a la parte actora (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial).

III.- Regular los honorarios de los Dres. Gustavo Javier Bronzetti Núñez y Tomás Moyano Czertok, apoderados de la Provincia de Río Negro, en forma conjunta, en la suma de \$ 1.838.161,14 (coef. 11 % + 40% MB: \$11.936.111,35); del Dr. Claudio García, patrocinante de la parte actora, Sr. Sandro D´Amico, en la suma de \$ 954.888,90 (coef. 8 % MB: \$11.936.111,35), y etapas cumplidas (3/3) (conf. Arts. 1, 6, 8, 10, 20, 39, 50 y conc. de la Ley G N° 2212). Notificar a la Caja Forense y cumplir con

la Ley D N° 869.

IV.- Regular los honorarios profesionales al perito informático, Lic. Gastón Semprini, en la suma de \$ 260.850 -5 JUS- (conf. arts. 5 y 19 de la Ley N° 5069).

V.- Registrar, protocolizar y notificar por el ministerio de ley conforme artículo 9 inciso A del Anexo 1 de la Acordada 36/2022.-

Julián H. Fernández Eguía

Juez