



## Provincia del Neuquén

2025 - 70° Aniversario de la Provincialización del Neuquén.

**Número:**

**Referencia:** EX-2025-01433415- -NEU-DESP#MINF - RECURSO - EDUARDO ANTONIO SALUM

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2025-01433415- -NEU-DESP#MINF mediante el cual el señor **EDUARDO ANTONIO SALUM** interpuso recurso administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2025-00232157- -NEU-ADM#UPEFE, EX-2022-01137888- -NEU-LYT#UPEFE, EX-2025-01621697- -NEU-DESP#MINF y EX-2025-01772181- -NEU-SGRAL; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 19 de mayo de 2025 el señor Eduardo Antonio Salum, por derecho propio y con patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén por considerar que su reclamo había sido denegado tácitamente por la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (en adelante UPEFE), requiriendo que se reconozcan, liquiden y abonen los trabajos realizados en el marco de la obra pública denominada: "Paquete Estructural para Cancha de Fútbol de Césped Artificial - Localidad de Mariano Moreno - Provincia del Neuquén", así como los gastos devengados por la extensión del plazo de obra, todo más intereses y actualización hasta la fecha de efectivo pago. Luego, extendió dicha impugnación contra la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE, por la cual se rechazó su reclamo y se rescindió el contrato por abandono de obra;

Que en su presentación mencionó que era adjudicatario de la Compulsa de Precios N° 09/23, que llevó adelante las tareas requeridas para la ejecución del paquete estructural donde sería asentada la cancha de fútbol destinada a la localidad de Mariano Moreno;

Que a esos efectos señaló que se celebró el contrato de obra respectivo y se presentó a la autoridad comitente las pólizas de caución Alba N° 987.468 de ejecución de contrato y N° 987.469 de anticipo financiero, previéndose un plazo de sesenta (60) días de obra, término que comenzó a correr a partir del acta de inicio del 31 de mayo de 2023;

Que refirió que percibido el anticipo financiero comenzó las labores respectivas de acuerdo con lo previsto en el artículo 16° de las Disposiciones Complementarias, que prescribe: "*La UPEFE proveerá un anticipo financiero, con certificado, del 30% (Treinta por ciento) del monto del contrato...*". Asimismo, indicó que tales tareas, conforme el objeto de contrato especificado en la memoria descriptiva más lo expuesto en las especificaciones técnicas, consistieron en la: "*... realización de un paquete estructural granular, relleno con los niveles necesarios a fin de dar pendiente y desagüe a la superficie, a efectos de evitar la acumulación de agua de lluvia, la asistencia necesaria de equipos y mando de obra en la instalación de la felpa sintética, la seguridad y custodia de materiales y equipos en la provisión y colocación de la felpa*

*sintética. Se solicita la entrega de dos arcos F11, la reparación del cerco perimetral existente, y la realización de drenajes pluviales con pozo absorbente, todo conforme a planos. La base se realizará con material calcáreo seleccionado, según detallan los planos y tendrá 7.000 m<sup>2</sup> de superficie (70 m x 100 m) y un promedio de relleno de 0.55 m con suelo calcáreo seleccionado, donde se instalará la felpa sintética”;*

Que en ese sentido, afirmó que surgía claro que el alcance del contrato se limitó a la ejecución de la base donde se asentaría la cancha de césped sintético, sin comprender la instalación ni la provisión de la misma;

Que asimismo, sostuvo que conforme surgía de las mediciones realizadas –foja de medición N° 1– controladas por la inspección de obra, se había acreditado un avance ejecutado del cincuenta y cinco con catorce centésimas por ciento (55,14%); habiendo completado el cien por ciento (100%) del ítem 1.1 “Limpieza de terreno” y en un setenta por ciento (70%) del ítem 1.2 “Relleno y compactación con medios mecánicos”, restando el treinta por ciento (30%) de ese ítem así como el resto del alcance contractual pendiente y sujeto a la provisión de la cancha de césped -a cargo de otro proveedor-, dado que por razones no solo operativas sino principalmente constructivas, la última parte de la base se completa inmediatamente antes de la colocación del manto de césped sintético una vez que dicho componente se encuentra en el lugar;

Que mencionó que tal extremo constaba en el acta de suspensión de obra, en la que se consignó: *“Se observa que, para la finalización de la base, se debe tener la fecha exacta de colocación de césped, ya que, de hacerse con antelación, la inclemencia del tiempo afectaría a la misma impidiendo su colocación (...) Por lo indicado, en la presente Acta se da por suspendido el plazo de obra hasta que los trabajos de colocación de césped tengan fecha definida”;*

Que indicó que a partir de allí no tuvo más novedades respecto a la reanudación de las obras, así como tampoco se emitió el certificado correspondiente a la foja de medición N° 1, por lo que no se abonó el cincuenta y cinco con catorce centésimas por ciento (55,14%) de la obra ejecutada;

Que en relación con la mora administrativa sostuvo que el Pliego General prevé en el artículo 7.1.57 el mecanismo de pago de los certificados, cláusula cuyo incumplimiento imputado a la comitente la hace responsable del pago de los intereses moratorios;

Que asimismo, mencionó que la cláusula 9.1.73 del Pliego General, en su inciso c) tiene prevista la facultad del contratista de rescindir el contrato por culpa de la comitente. A este respecto sostuvo que habiendo intimado formalmente a la UPEFE por el plazo de treinta (30) días, sin que se haya normalizado la relación contractual es que peticiona la rescisión del contrato por responsabilidad de aquella;

Que en función de lo expuesto peticionó que se tenga por presentada la reclamación por denegatoria tácita a la presentación realizada ante la UPEFE el 22 de enero de 2025. En consecuencia, solicitó que se reconozcan las sumas adeudadas por la comitente, más sus intereses moratorios y se declare extinguido el contrato por culpa de la misma. Finalmente, ofreció prueba testimonial;

Que surge de los antecedentes la documentación relativa al trámite de la Compulsa de Precios N° 09/23 que concluyó con la adjudicación de la obra “Paquete Estructural para Cancha de Fútbol de Césped Artificial – Localidad de Mariano Moreno” a favor del requirente, entre la cual obran: memoria descriptiva, plano de emplazamiento, plano de detalles, plan de trabajo, pliego general único de bases y condiciones para contratación de obras públicas bajo el régimen de la Ley 687, pliego de bases y condiciones particulares para la contratación de obras públicas por el sistema de ajuste alzado, pliego de disposiciones complementarias, pliego de especificaciones técnicas generales, contrato suscripto, integración de las respectivas pólizas y certificado de anticipo financiero;

Que el 23 de enero de 2025 el requirente efectuó un reclamo administrativo ante la UPEFE, con idénticos fundamentos a los reseñados anteriormente;

Que el 14 de marzo de 2025 la empresa Tempogress (adjudicataria de la obra provisión y colocación de

césped sintético) comunicó mediante nota a la UPEFE que no se pudo llevar a cabo la obra contratada, por no reunir el terreno las condiciones adecuadas para su colocación;

Que luego se incorporó a las actuaciones foja de medición N° 1 – Paquete Estructural Cancha de Fútbol N° 11 – Mariano Moreno, solicitud de emisión de certificado de obra y liquidación correspondiente a foja de medición N° 1 actualizada a febrero de 2025;

Que mediante Informe Técnico IF-2025-01481017-NEU-AUDFIS#UPEFE del 23 de mayo de 2025 de la UPEFE se indicó que: “... se registra un pago de anticipo financiero sin acreditación de inicio de obra, situación que contraviene los principios de ejecución progresiva y verificación previa que rigen el régimen de contrataciones públicas (...) De la inspección técnica efectuada en el lugar de ejecución de la obra, se desprenden deficiencias significativas en el cumplimiento de los pliegos de especificaciones técnicas, conforme se detalla a continuación...”, concluyendo que la obra presentaba graves irregularidades técnicas y administrativas, especialmente el otorgamiento del anticipo sin avance físico verificable, por lo que se solicitó subsanar el procedimiento;

Que previo Dictamen DICT-2025-01521499-NEU-ADM#UPEFE de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la UPEFE, por Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE del 28 de mayo de 2025 la UPEFE rechazó en todos sus términos el reclamo administrativo del requirente y aprobó la rescisión contractual de la obra. Ello fue notificado en igual fecha;

Que mediante Dictamen DICTA-2025-26-E-NEU-LEGAL#MINF del 30 de mayo de 2025 la Dirección Provincial de Asuntos Legales del Ministerio de Infraestructura remitió las actuaciones al Poder Ejecutivo, atento el carácter de ente descentralizado de la UPEFE (Ley 1785);

Que el 02 de junio de 2025 la Asesoría General de Gobierno solicitó a la requirente que, atento la emisión de la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE por la UPEFE, tenga a bien rectificar, ampliar o desistir del reclamo administrativo;

Que el 04 de junio de 2025 el requirente interpuso recurso administrativo contra la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE, solicitando su revocación por ilegitimidad, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 58° incisos a) y b) y 67° de la Ley 1284. Asimismo, requirió que se tenga por extinguido el contrato en los términos del artículo 9.1.73 inciso c) del Pliego General rector aplicable a la contratación, por responsabilidad de la comitente en la suspensión de la obra;

Que en esta oportunidad, reiteró los hechos que ya fueron reseñados y, en cuanto a la ilegitimidad atribuida a la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE, sostuvo que era arbitraria por cuanto atribuía un supuesto abandono de obra –incumplimiento contractual-, cuando en rigor de verdad la obra se encontraba suspendida por decisión de la comitente, a partir del acta de suspensión de obra. Por ello, sostuvo que el acto administrativo se encontraba en clara discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente -artículo 67° inciso a) Ley 1284- y, por ende, adolecía de vicio en su motivación;

Que en consecuencia solicitó la suspensión de los efectos ejecutorios del acto administrativo. Fundó la petición suspensiva en el perjuicio de imposible o difícil reparación ulterior, ello por entender que resultó arbitraria la rescisión unilateral de un contrato suspendido, además de que dispuso la ejecución de las pólizas por montos que no contemplaban la medición de las obras realizada por sus propios agentes, lo que afectó el derecho de propiedad y constituyó un enriquecimiento sin causa, ya que se ejecutó al cien por ciento (100%) como si la obra no se hubiera ejecutado al cincuenta y cinco con catorce centésimas por ciento (55,14%). Por su parte, acompañó prueba documental y ofreció prueba testimonial;

Que el 19 de junio de 2025 el requirente solicitó al Poder Ejecutivo la suspensión de los efectos ejecutorios de la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE, invocando los mismos agravios ya referidos anteriormente;

Que el 18 de julio de 2025 el requirente efectuó una nueva presentación ante el Poder Ejecutivo mediante la

cual ratificó lo anteriormente expuesto y manifestó su voluntad de arribar a una extinción por mutuo acuerdo de la relación contractual, liquidándose el avance medido por la inspección, el cual debería abonarse a valor constante a la fecha de pago;

Que el 08 de agosto de 2025 la UPEFE devolvió las actuaciones a la Asesoría General de Gobierno con los informes técnicos y antecedentes que le habían sido requeridos;

Que a fin de dar resolución al presente planteo cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, en tal sentido se procederá a analizar el planteo del requirente y si la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia del Neuquén, la Ley 687 de Obras Públicas, los pliegos aplicables a la contratación, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo y demás normativa aplicable al caso;

Que en prieta síntesis, el requirente petitionó que se declare la nulidad de la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE, la cual rescindió el contrato por abandono de obra, sosteniendo que la obra se encontraba suspendida por decisión de la comitente y que la finalización de la base dependía de la provisión del césped sintético a cargo de otro proveedor. Requirió que se rescinda el contrato por causa imputable a la Administración Pública Provincial, con derecho a resarcimiento, que se reconozca y abone —a valores constantes y con intereses moratorios— el cincuenta y cinco con catorce centésimas por ciento (55,14%) de avance medido por la inspección, y que se suspenda la ejecución de la póliza de garantía por constituir un enriquecimiento sin causa. Subsidiariamente, propuso una rescisión de mutuo acuerdo con liquidación y pago del avance de obra ejecutado;

Que con el objetivo establecido y en virtud de la conexidad de pretensiones que obran en los expedientes electrónicos mencionados en el Visto de la presente norma, las mismas se abordarán de manera conjunta;

Que en primer término, cabe comenzar por señalar que la propuesta de arribar a una rescisión de mutuo acuerdo no es posible en esta instancia, atento que el contrato se encuentra rescindido por causa imputable al contratista desde el 28 de mayo de 2025, fecha de notificación del acto administrativo;

Que el acto administrativo notificado goza de los caracteres establecidos en el artículo 55° de la Ley 1284, por lo que, salvo revocación, el mismo se encuentra produciendo pleno efecto;

Que por otro lado, atendiendo a los agravios esbozados por el impugnante y a los motivos esbozados por la comitente en el acto administrativo, se advierte que resulta fundamental determinar si efectivamente hubo abandono de obra o si, por el contrario, el incumplimiento contractual es imputable a la Administración Pública Provincial;

Que si bien la peticionante ofreció prueba testimonial –artículo 108° inciso e), 125° inciso d), 164° de la Ley 1284–, la producción de la misma deviene innecesaria atento que el cúmulo de antecedentes y documental obrante en las actuaciones, en particular de los informes técnicos de la UPEFE así como la prueba documental aportada por el impugnante, resulta suficiente para formar convicción respecto de la resolución de la pretensión administrativa (artículo 168° Ley 1284);

Que aclarado ello, corresponde ahora ingresar al análisis del acto administrativo impugnado;

Que surge del artículo 2° de la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la UPEFE que la comitente resolvió: “*APROBAR la rescisión contractual de la Obra ‘Paquete Estructural para Cancha de Fútbol de Césped Artificial – Localidad de Mariano Moreno, Provincia del Neuquén’ (...)* en los términos del artículo 9.1.72 de la Ley N° 687-1972 Ley de Obra Pública y Decreto N° 108-1972 Reglamentario de la Ley y pliego general único de condiciones”;

Que así, la UPEFE consideró que el contratista incumplió sus obligaciones contractuales, configurando abandono de obra. Para así decidir se sirvió de informes técnicos y auditorías realizadas sobre la obra según los cuales, pese a haberse efectuado el pago del anticipo financiero, las tareas se ejecutaron con graves deficiencias con relación a los requerimientos técnicos exigidos en el pliego de la contratación, conforme se expondrá más adelante;

Que por su parte, la autoridad administrativa verificó irregularidades en la documentación a través de la utilización de firmas *estampadas*, práctica que fue observada por el Tribunal de Cuentas;

Que a lo anterior, se aduna la comunicación cursada a la UPEFE por parte de la empresa adjudicataria de la provisión del césped artificial –Tempogress–, en la cual informó la imposibilidad de cumplir con su prestación debido a las deficiencias físicas que presenta el terreno;

Que a tenor de lo antes expuesto, por aplicación del artículo 9.1.72 del Pliego General, la comitente tuvo por acreditado el abandono de obra y, en consecuencia, rescindió el contrato con ejecución de la póliza de garantía;

Que al respecto, y en lo que interesa al objeto del planteo, el impugnante ofreció como prueba documental: foja de medición N° 1 final y acta de suspensión de obra, ambas de fecha 30 de junio de 2023;

Que a priori cabe señalar que de la simple observación del documento de foja de medición se advierte con claridad la inconsistencia señalada por la UPEFE, respecto a que la firma del inspector de obra aparece *estampada*, sin perjuicio de que junto a ella se encuentre subsanado el vicio mediante la correspondiente firma ológrafa;

Que además debe advertirse al respecto que aún en el hipotético caso de tener por válida la firma del inspector de obra, tal extremo no logra conmover lo decidido por la autoridad administrativa en razón de los motivos que se exponen a continuación;

Que con relación a la foja de medición acompañada por el contratista, surge un avance de obra total acumulado y del mes equivalente al cincuenta y cinco con catorce centésimas por ciento (55,14%);

Que en cuanto a la naturaleza jurídica de dicho instrumento, se advierte que la foja de medición consiste en un simple acto de la administración –artículo 37° inciso c) Ley 1284– *preparatorio* para el eventual reconocimiento oficial del avance de obra a través del certificado provisional (acto administrativo);

Que así, la foja de medición por sí misma no engendra una obligación de pago para la Administración Pública sino que, en su caso, es el instrumento que da inicio al procedimiento tendiente a verificar el avance y calidad de la ejecución, y si corresponde proceder a la posterior liquidación y pago;

Que al respecto resulta elocuente el “circuito de certificaciones y pagos (habitual)” explicado a través del Informe de Auditoría N° 02/2024 (IF-2024-02676143-NEU-AUDFIS#UPEFE) del 30 de octubre de 2024, del cual surge la documentación necesaria para formar el expediente electrónico que finalizará con la emisión del certificado provisional. En este sentido, allí se menciona: “*Acta de medición; fotos de la obra; documentación del personal (laboral); pago de seguros; foja de medición; plan de trabajo y curva*”; asimismo se indica que si todas estas condiciones se encuentran cumplidas en legal forma corresponde la apertura de un expediente electrónico, adjunta la documentación y proceder con la certificación de obra;

Que en el caso, el impugnante solo acompañó la foja de medición pero no hay constancia de la restante documentación sin la cual no se puede sustanciar el expediente administrativo tendiente a emitir el certificado provisional de obra;

Que por su parte, en lo que refiere a la calidad intrínseca de la obra, cabe señalar que la Resolución N° 408/23 de la UPEFE en su artículo 2° aprobó la adjudicación de la compulsa de precios a ejecutarse en un plazo de sesenta (60) días corridos y en su artículo 3° aprobó el plan de trabajo y curva de inversión;

Que en este sentido, se observa que el plan de trabajo proyecta un período de trabajo dividido en dos columnas (intervalos), correspondientes a los ítems que el contratista debía ejecutar dentro de cada período de treinta (30) treinta días. Así, respecto a esta curva de inversión y ritmo de trabajo, para los primeros treinta (30) días –columna 1–, el contratista debía tener ejecutado prácticamente todo el Rubro 1 –excepto el ítem 1.3 “Relleno piedra puzolana”– y también el Rubro 3.1 –Cartel de Obra–, quedando diferido para el segundo período el ítem del Rubro 1.3 antes mencionado, así como el Rubro 2.2 “Arco de futbol 9 (medidas reglamentarias)” y el Rubro 3.2 “Asistencia en la colocación de césped y servicio de seguridad, incluye equipos y personal”;

Que confrontando la foja de medición que acompaña el contratista con el plan de trabajo aprobado para la obra se advierte que, transcurrido el primer mes, la obra se subejecutó de acuerdo con lo previsto, ya que solo se midió el rubro 1.1 “Limpieza del terreno” y 1.2 “Relleno y compactación con medios mecánicos”, este último en un setenta por ciento (70%);

Que además del ritmo de obra subejecutado, se adicionan las deficiencias técnicas de la misma. Al respecto, tal como se señaló anteriormente, la empresa Tempograss –adjudicataria en la provisión del césped artificial– manifestó la imposibilidad de cumplir con su prestación atento no encontrarse la obra en las condiciones físicas adecuadas para realizar el adosado;

Que en este sentido, al ser consultada la UPEFE acerca de si las deficiencias técnicas relevadas por la auditoría externa podían tener origen en los efectos erosivos del tiempo y del clima, la UPEFE informó el 8 de agosto de 2025 que: *“Las mismas no pueden atribuirse razonablemente a factores climáticos ni al paso del tiempo, sino que se corresponden con deficiencias técnicas intrínsecas vinculadas a la incorrecta o inexistente ejecución de la obra, conforme surge de los siguientes elementos: Falta de ejecución material de partidas comprometidas · La subrasante presenta compactación deficiente y desniveles importantes, en contradicción con las exigencias técnicas del contrato. · No se ejecutó la zanja de drenaje ni el pozo absorbente. Evidencia técnica directa · La consultora designada (Arq. Camila García Vasvari) constató mediante relevamiento in situ que la mayoría de los elementos de obra se encuentran sin ejecutar o mal ejecutados, lo cual descarta deterioros progresivos por el paso del tiempo como causa principal. · Solo se efectuó el pago de un anticipo financiero. No consta acta de inicio de obra, ni fojas de medición, ni certificados de avance físico. La única tarea realizada fue un movimiento de suelo básico que no constituye un avance relevante.”;*

Que de esta manera, como conclusión se informó que: *“Las deficiencias observadas en la obra no resultan atribuibles a factores climáticos ni al transcurso del tiempo, sino que se originan en incumplimientos contractuales, deficiencias técnicas en la ejecución, omisiones por parte de la empresa contratista o, eventualmente, intervenciones de terceros no autorizados. De acuerdo con los informes técnicos incorporados al expediente y las constataciones surgidas del proceso de auditoría, la obra no alcanzó un grado de ejecución tal que permitiera la acción significativa de agentes climáticos como el viento o la lluvia. Asimismo, cabe señalar que, en el supuesto de que se hubiese producido alguna degradación material por efecto del clima, ello evidenciaría que el mismo no cumplía con los parámetros de calidad y compactación exigidos contractualmente, lo que refuerza el carácter técnico de las deficiencias advertidas.”;*

Que al respecto el Pliego prevé que: *“La realización de los trabajos y/o provisiones debe efectuarse con estricta sujeción al contrato”* (cláusula 5.1.25) y que: *“El contratista ejecutará los trabajos de tal suerte que resulten enteros, completos y adecuados a su fin en la forma que se infiere de la documentación contractual...”* (cláusula 5.3.25);

Que es evidente que la obra no solo se subejecutó respecto de la curva de inversión y el plan de trabajo, sino que además lo efectivamente ejecutado no reúne las condiciones técnicas exigidas en los pliegos para su finalización, en particular la colocación del césped artificial;

Que en lo que respecta a la suspensión de obra, el impugnante acompañó como prueba documental un acta

de suspensión de obra, en la cual se consigna: “*Se observa que, para la finalización de la base, se debe tener la fecha exacta de colocación de césped, ya que, de hacerse con antelación, la inclemencia del tiempo afectaría a la misma impidiendo su colocación. Por lo indicado, en la presente Acta se da por suspendido en el plazo de obra hasta que los trabajos de colocación de césped tengan fecha definida.*”;

Que sobre este punto, si bien el pliego otorga facultades de vigilancia y control al inspector de obra (artículo 5.3.28 del pliego general único de bases y condiciones para contratación de obras públicas, artículo 25° del pliego de bases y condiciones particulares para la contratación de obras públicas por el sistema de ajuste alzado), al respecto la UPEFE informó que: “... *la metodología de aprobación/convalidación de una paralización/suspensión de plazo de obra, se aprueba mediante acto administrativo (Resolución UPEFE) en virtud de modificar un elemento del contrato de obra pública (PLAZO).*” ;

Que en orden a ello, dado que la decisión de la inspección incide directamente sobre un elemento esencial de esta obra —en particular, por la necesaria articulación con la otra empresa adjudicataria encargada de la provisión del césped sintético—, no basta con la sola emisión del acta de inspección para paralizar la obra, sino que además se requiere la intervención y formalización correspondiente por parte del comitente (UPEFE);

Que es cierto que el inspector de obra es un agente dependiente de la administración comitente, y sin perjuicio de las eventuales responsabilidades personales que cupieran al respecto, por algún motivo la Administración no tomó conocimiento de dicha acta de suspensión de obra, de allí que el acto administrativo impugnado aduzca que: “... *todo lo invocado por la reclamante y la documentación adjunta por la misma sin constarle a ésta Unidad por no haber sido parte en ninguna actuación administrativa de acuerdo con los extremos legales que deben cumplimentarse...*”;

Que así, no solo la obra no se encontraba en las condiciones físicas y técnicas exigidas en el pliego para adosar el césped sintético, sino que tampoco llegó a suspenderse formalmente;

Que si bien se podría aducir que es inoponible al contratista la estructuración de la organización administrativa y su actuación —en particular la de sus agentes—, por lo que en principio no podría el contratista desobedecer una orden de servicio y continuar ejecutando tareas cuando obra en su poder un acta de suspensión, lo cierto es que como contratista habitual de la provincia, reviste carácter profesional en la explotación, por lo que la ignorancia del derecho no le es excusable y le asiste un deber calificado de actuación;

Que por ello, una vez notificado del acta de suspensión de obra, el contratista debió intimar a la Administración Pública de manera tempestiva a reanudar la actividad —pasados tres (3) meses desde la suspensión de obra— conforme surge del artículo 9.1.73 inciso c) e *in fine*, y el artículo 9.2.73 del pliego general único de bases y condiciones para contratación de obras públicas. Sin embargo, el contratista mantuvo una actitud dilatoria y negligente, presentando su reclamo administrativo el 19 de mayo de 2025 con el propósito de rescindir el contrato atribuyendo total responsabilidad a la Administración;

Que el requirente no acompañó como prueba documental notas de pedido en las que haya compelido a la Administración Pública a reanudar la obra, conforme lo dispuesto por el artículo 5.3.28. 1) sub inciso 8 “Libros”, apartado 2) “Libro de pedido y reclamaciones del contratista”;

Que al respecto ha dicho el Tribunal Superior de Justicia que: “... *la exigencia de buena fe y diligencia del particular se acentúa en el caso de los contratistas o potenciales contratistas del Estado, que poseen un deber de diligencia calificado (...)* Es que quien contrata con la Administración o pretende hacerlo, tiene el deber de conocer la exigencia normativa del procedimiento administrativo al que se somete y no puede ampararse en el incumplimiento de la legalidad administrativa para obtener beneficios.” (TSJ, “Santos Víctor Omar c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 3060/10 Acuerdo N° 28 del 27 de abril de 2015);

Que por las consideraciones de hecho y de derecho realizadas no cabe más que tener por acreditado el abandono de obra por parte del requirente, así como la ejecución deficiente la misma, con el consecuente perjuicio a la comitente. Por tal motivo, tampoco resulta atendible el agravio del contratista en relación al porcentaje a ejecutar de la póliza, ya que la misma tiene por función reparar los perjuicios derivados del incumplimiento contractual, razón por la cual no existe el enriquecimiento indebido que el impugnante pretende atribuirle a la Administración Pública Provincial;

Que finalmente, con relación a la contratación de seguros se adiciona un incumplimiento contractual adicional del contratista. Al respecto surge del informe técnico de la UPEFE de fecha 08 de agosto de 2025 que: *“Presentación de seguros técnicos de obra: la información provista en expediente, no permite inferir la existencia de pólizas de seguros. De acuerdo al Pliego de Disposiciones Complementarias (PLIEG-2023- 00438729-NEU-UPEFE) en su art. 11 (...) Entre los riesgos a cubrir se encuentra 1. Responsabilidad Civil en Obra en Construcción; 2. Accidente del Personal del Contratista; 3. Seguro de Incendio y otros riesgos de las obras; 4. Accidentes de los equipos asignados a la Obra; 5. Accidente del Personal del Comitente. – En conclusión, de la revisión de las actuaciones no se advierte la presentación, por parte de la contratista, de pólizas de seguros conforme lo estipulado en el pliego, ni se registran notificaciones fehacientes informando la ocurrencia de siniestros que pudieran haber afectado la integridad de los trabajos ejecutados. El Seguro de Incendio y Otros Riesgos de las Obras tiene como finalidad amparar daños materiales ocasionados por incendio, explosión, fenómenos climáticos, robo con violencia de materiales, colapso accidental, entre otros; así como cubrir los gastos de remoción de escombros y, en determinados supuestos, daños a terceros.”*;

Que al respecto tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación: *“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”* (Dictamen N° 71/2015 – Tomo: 293, Página: 21);

Que corresponde ahora evaluar la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo con fundamento en los argumentos del planteo impugnativo. Al respecto cabe señalar que una de las características del acto administrativo es su ejecutoriedad, lo que ha sido señalado por la doctrina como uno de los caracteres esenciales del acto administrativo que faculta al órgano emisor a ejecutarlo por sí mismo, excepcionalmente haciendo uso de la fuerza, sin necesidad de acudir previamente a la justicia, excepto en aquellos casos en que lo impide una norma, se hubiere dispuesto la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo, carezca de presunción de legitimidad o la naturaleza del acto administrativo obste a ello. La ejecutoriedad cede cuando se declara la suspensión administrativa o judicial de los efectos del acto administrativo;

Que en nuestro ordenamiento jurídico local, la suspensión de la ejecución se encuentra regulada en el artículo 58° de la Ley 1284, que establece que la autoridad que dictó el acto o la que debe resolver la impugnación puede disponer, de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los siguientes casos: a) cuando con la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al impugnante o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad pública, b) cuando se alegare fundadamente un vicio en el acto impugnado, c) por razones de interés público;

Que en atención al análisis efectuado inicialmente cabe concluir que no se advierten configurados los vicios endilgados, sumado a ello el impugnante no ha aportado prueba alguna que permita demostrar un daño de difícil o imposible reparación, por lo que se impone el rechazo de la pretensión suspensiva;

Que por todo lo expuesto, en atención a que el acto administrativo por el que se materializó la decisión fue emitido en legal forma y toda vez que no se acreditaron los extremos del artículo 58° de la Ley 1284, no se encuentran razones valederas para suspender la ejecución del acto administrativo en crisis;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus

términos el recurso administrativo interpuesto por el señor Eduardo Antonio Salum contra la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo;

Que por último se declara agotada la vía administrativa dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que el solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2025-129-E-NEU-AGG;

Por ello;

## **EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **D E C R E T A:**

**Artículo 1º: RECHÁZASE** en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por el señor **EDUARDO ANTONIO SALUM** contra la Resolución RESFC-2025-218-E-NEU-UPEFE de la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2º:** Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3º:** El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Economía, Producción e Industria, a cargo del Ministerio de Infraestructura.

**Artículo 4º:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.