



Provincia del Neuquén

1970-2020 50 Años del Plan de Salud de la Provincia del Neuquén

Número:

Referencia: Reclamo - Carlos José Augusto Barceló - Expediente N° 9100-001436/2018

VISTO:

El Expediente N° 9100-001436/2018 de la Secretaría General y Servicios Públicos mediante el cual el señor **CARLOS JOSÉ AUGUSTO BARCELÓ** interpuso reclamo administrativo, expedientes acumulados N° 9100-001436/2018-00001/2018, N° 9100-001436/2018-00002/2018, N° 9100-001436/2018-00003/2018, N° 9100-001436/2018-00004/2019, N° 9100-001436/2018-00005/2019, N° 9100-001436/2018-00006/2019, N° 9100-001436/2018-00007/2019, N° 9100-001436/2018-00008/2020, todos de la Secretaría General y Servicios Públicos; y

CONSIDERANDO:

Que el 14 de agosto de 2018 el señor Carlos José Augusto Barceló, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, tras considerar tácitamente denegados los reclamos oportunamente interpuestos ante diferentes organismos, a fin de solicitar el reconocimiento y pago de facturas más intereses, por servicios prestados en diversas dependencias provinciales y el reintegro de importes que le fueran retenidos en concepto de multas;

Que en su presentación requirió que se le abonase la suma de pesos ciento treinta y siete millones doscientos ochenta y cuatro mil seiscientos noventa y tres, con ochenta centavos (\$ 137.284.693,80) en concepto de capital, más la suma de pesos ciento nueve millones cuatrocientos treinta mil sesenta y uno (\$ 109.430.061,00) por intereses;

Que acompañó documentación consistente en copia de reclamos administrativos interpuestos ante la Fiscalía de Estado el 25 de abril de 2017 y el 20 de septiembre de 2017, liquidación de deuda y testimonio de acta poder. De dichas presentaciones surgen agravios relativos a sumas de dinero que se le adeudarían en virtud del contrato por servicios de limpieza, seguridad y vigilancia prestados en diversos organismos estatales. Sostuvo que la mora constante de la Administración Pública Provincial le ocasionó un desequilibrio económico financiero que se tradujo en retenciones de servicios y huelgas del personal, por lo que solicitó una pronta regularización de la deuda;

Que surge de los antecedentes que el 31 de marzo de 2017 el requirente interpuso reclamo administrativo ante la Subsecretaría de Salud a efectos de requerir el reconocimiento y pago de horas pendientes de facturación;

Que luego el señor Barceló efectuó diversos reclamos ante la Subsecretaría de Salud a fin de solicitar la regularización de pagos y cancelación de deudas, entre ellas la originada por el servicio de seguridad

prestado en el Centro de Salud Los Hornitos de Valentina Norte Rural;

Que el 27 de febrero de 2018 el requirente interpuso reclamo administrativo ante la Subsecretaría de Salud a efectos de requerir la regularización del pago del servicio de vigilancia prestado desde agosto de 2016;

Que el 14 de agosto de 2018 el reclamante, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, lo que originó el caso bajo análisis;

Que el 05 de octubre de 2018 el señor Barceló, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial y solicitó el pago de servicios pendientes de cancelación, intereses por mora y devolución de multas. Todos conceptos originados en la vinculación contractual del reclamante con la Administración Pública Provincial, en virtud de la cual el contratista prestó servicios al Estado Provincial y sus entes descentralizados;

Que el 23 de agosto de 2019 el requirente, mediante apoderado, efectuó una presentación ante el Poder Ejecutivo Provincial, por considerar tácitamente denegada la reclamación administrativa interpuesta oportunamente ante el Ministerio de Salud, a efectos de que se le reconocieran los servicios de seguridad y vigilancia prestados en distintos hospitales de la ciudad de Neuquén;

Que además solicitó el reconocimiento y pago de intereses que se le adeudarían por facturas abonadas de modo extemporáneo. En su escrito identificó cada una de las facturas y relató los hechos que motivaron su reclamo;

Que el 28 de noviembre de 2019 el reclamante, mediante apoderado, solicitó ante el Poder Ejecutivo Provincial el reconocimiento y pago de intereses por cancelación fuera de término de facturación por servicios varios prestados en diversas dependencias de la Administración Pública Provincial. Invocó la mora automática y solicitó la aplicación del régimen de intereses del Código Civil y Comercial, particularmente en cuanto a su reserva de intereses. Asimismo, acompañó detalle y liquidación de intereses y facturas digitalizadas;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia;

Que el marco legal aplicable es la Ley 1284, la Ley 2141 de Administración Financiera y Control, el Decreto N° 2758/95 Anexo II que establece el Reglamento de Contrataciones, el Decreto N° 0367/04 que bancarizó el pago a proveedores y contratistas del sector público provincial, la Resolución N° 066/04 del ex Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía que reglamentó las normas precitadas, supletoriamente las disposiciones pertinentes del derecho común y demás normativa aplicable al caso;

Que del análisis de las actuaciones se advierte que el conflicto se sitúa en el ámbito de la contratación administrativa;

Que se advierte que la pretensión se circunscribe al reconocimiento y pago de facturas presuntamente adeudadas, más sus intereses durante los períodos 2016 - 2018, y a la devolución de importes retenidos en concepto de multa más intereses;

Que el contrato administrativo constituye una categoría jurídica particular dentro de la teoría general de los contratos. Su peculiaridad se resume en múltiples aspectos, tales como la finalidad de bien común perseguida por la Administración Pública al momento de contratar, la profesionalidad del contratista y su carácter de colaborador en la realización del cometido público perseguido por aquella; la regencia de un riguroso marco de actuación formalista y reglado que pesa principalmente sobre la Administración como consecuencia del principio de juridicidad del obrar administrativo, publicidad de sus actos, igualdad de trato, concurrencia respecto de todos los oferentes, previsibilidad y seguridad jurídica, en esencia, debida al adjudicatario-contratista (CSJN, “Dulcaramara SA c/ ENTEL s/ Cobro de pesos”, sentencia del 29 de marzo de 1990);

Que en efecto, es el elemento teleológico lo que dota al contrato administrativo de un carácter iuspublicista en el que predominan cláusulas de adhesión exorbitantes del derecho común, así como el reconocimiento de ciertas potestades que detenta la Administración y que todo contratista conoce tempestivamente y acepta desde el momento en que presenta su oferta, y posteriormente al perfeccionar el contrato con su celebración;

Que en materia de contratación pública, el Pliego de Bases y Condiciones constituye el instrumento basal de la relación contractual por cuanto constituye la principal fuente de derechos y obligaciones de las partes, en este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Neuquén ha dicho que: *“El pliego (...) es la principal fuente de donde derivan los derechos y obligaciones de las partes intervinientes, a la cual hay que acudir, en primer término, para resolver todas las cuestiones que se promuevan, tanto mientras se realiza la licitación, como después de adjudicada y durante la ejecución del contrato (...) por tal razón, se lo denomina la ley del contrato”* (TSJ, “Pirelli Cables S.A.I.C. c/ Ente Provincial de Energía de Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 352/02, Acuerdo N° 1374 del 31 de mayo de 2017);

Que continúa: *“De lo expuesto queda claro, que el Pliego de Condiciones del contrato cumple una doble función, en tanto, por una parte, indica a los interesados las condiciones que deben reunir sus ofertas y, por la otra, cuando el contrato nace, se convierte en cláusulas contractuales rectoras de sus efectos jurídicos”*;

Que seguidamente, en referencia al Pliego como pieza principal de la contratación administrativa, se aludió a la naturaleza de esta relación jurídica: *“Si esto es así, se puede afirmar, que en la contratación administrativa no rige el principio de la autonomía de la voluntad propia de los contratos civiles. El acuerdo de voluntades se produce por la adhesión del co-contratante a las cláusulas prefijadas por la Administración Pública y el margen de discusión se limita a la aceptación o no de las cláusulas contenidas en el pliego. De esto se derivan dos importantes consecuencias. En primer lugar, que la adjudicación o la formalización del contrato deba hacerse sobre las bases precisas del pliego que determinaron la adjudicación; (...) En segundo lugar, requiere del particular un cuidado y una previsión acordes al procedimiento que regla la manifestación de voluntad: El contratista, cuando efectúa su oferta, debe ser riguroso en el análisis que lo lleva a hacerla, porque no sólo el margen de discusión de las condiciones es estrecho, sino que generalmente los contratos con la administración son de envergadura o se prolongan en el tiempo...”*;

Que concluyó el citado Tribunal: *“En este punto, debe recordarse que quien contrata con la Administración Pública no es un contratista ordinario: aun cuando actúe en situaciones de subordinación económico-jurídica respecto de las personas públicas comitentes, es un colaborador que coopera en la ejecución de cometidos públicos (...) quien contrata con la Administración debe observar un comportamiento oportuno, diligente y activo”*;

Que de lo reseñado hasta aquí, se extraen tres premisas principales que sirven como instrumentos exegéticos para resolver las controversias que se originan en el marco de una contratación pública: 1°) el carácter profesional del proveedor o contratista impone un deber calificado de diligencia y previsión, 2°) las normas del derecho común se aplican de modo supletorio a supuestos imprevistos, una vez agotado el plexo de principios y normas involucradas en la contratación administrativa (CSJN, “SA Organización Coordinadora Argentina c/ Secretaría de Inteligencia de Estado”, sentencia del 17 de febrero de 1998), y 3°) se restringe la autonomía de la voluntad y la facultad de ejecutar actos unilaterales que subviertan el marco normativo aplicable (CSJN, “Espacio S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos s/ cobro de pesos”, sentencia del 22 de diciembre de 1993);

Que establecidos los lineamientos sobre los que se asienta la presente relación jurídica, cabe analizar a continuación los agravios expresados por el reclamante en relación a la regularización de pagos y cancelación de facturas adeudadas o abonadas extemporáneamente más sus intereses;

Que atento que el reclamo derivó en la promoción de la acción procesal administrativa por parte del señor

Barceló, originando el expediente N° 9100-004238/2019-00001/2019, resulta pertinente retomar los argumentos expuestos por el área técnica del Ministerio de Salud;

Que así pues, de acuerdo al “Informe de Situación al 17 de octubre de 2018 reclamo Carlos José Augusto Barceló”, se advierte que las multas aplicadas a la firma, fueron liquidadas de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Bases y Condiciones según lo informado por las distintas Direcciones de los Hospitales, y cuyos trámites, además, fueron objeto de auditoría por parte del Tribunal de Cuentas;

Que asimismo, refiere que como es habitual en la órbita de la contratación pública, los Pliegos de Bases y Condiciones Generales prevén un apartado dedicado al modo de comunicación fehaciente de las partes a todos los fines del contrato;

Que en este orden de ideas, el Pliego de Bases y Condiciones Generales, pieza que integra el plexo normativo aplicable a la relación jurídica administrativa de estas actuaciones, tiene previsto, a todos los fines del contrato, que la comunicación se formalice a través del “libro de novedades”, el que constituye un sistema único de comunicación por escrito, y que estará bajo guardia y custodia de la Dirección del Hospital. Dicho libro se encuentra foliado y rubricado como condición de validez, a efectos de que las partes puedan comunicarse fehacientemente;

Que tan importante es este sistema de comunicación, que el informe alude al mismo como un circuito a través del cual se sustanciarán los diferentes temas que se originen durante la contratación. Creando, seguidamente, un microsistema impugnativo con plazo específico y recurso de apelación;

Que la aplicación de multas derivadas de las infracciones cometidas por el contratista son una contingencia propia de la vida contractual, cuya comunicación se formaliza a través del “libro de novedades” y toda impugnación debe seguirse a la luz de tales previsiones. De allí que no advierta vicio alguno respecto a la aplicación de las multas cuestionadas;

Que en relación a los servicios prestados en el Hospital Heller, en el Centro de Adicciones y en relación a la ampliación de servicios en el Hospital Provincial Neuquén, el informe mencionado indica que el importe por valor hora que toma en consideración el reclamante para liquidar los servicios, distan del monto por el cual fueron contratados. Asimismo, se indicó que los servicios adicionales deben ser solicitados formalmente por la máxima autoridad del nosocomio - formalizado a través del libro de novedades - y posteriormente, dicha solicitud, debe ser autorizada por la Subsecretaría de Salud mediante la correspondiente orden de compra. Más aun, se indicó que las facturas presentadas no reunían la documentación y formalidades exigidas para su liquidación;

Que luego, en relación a los servicios prestados en el Centro de Salud Valentina Norte Rural – Los Hornos, el informe mencionó que no existen antecedentes de ningún tipo en la Administración Pública Provincial que den cuenta de órdenes de servicio y su correspondiente autorización;

Que asimismo, se señaló que para la liquidación practicada en esta oportunidad, el valor hora facturado fue disímil a los valores ofertados en otros servicios, por lo que resulta incongruente con los anteriores reclamos;

Que debe ponderarse puntualmente que el informe citado proviene del área técnica del Ministerio de Salud. En relación con los informes provenientes de áreas técnicas de los organismos estatales, la Procuración del Tesoro de la Nación, ha sostenido que: “...tratándose de cuestiones eminentemente técnicas y no habiéndose aportado elementos de juicio que desvirtúen dichos informes realizados por la Supervisión, no cabe sino tener por válida la opinión allí vertida”;

Que en tal sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación también ha señalado que: “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 71/2015 - Tomo: 293, Página: 21);

Que desde otro vértice, se advierte que en relación al planteo de facturas presuntamente adeudadas por el Consejo Provincial de Educación, se emitió el Decreto N° 928/20 del 19 de agosto de 2020. Por ello, en función de los principios de celeridad y economía procedimental, cabe remitirse a los argumentos allí expuestos;

Que finalmente, cabe mencionar que la pretensión de devolución de importes retenidos en concepto de multas fue abordada mediante el Decreto N° 1190/20 del 13 de octubre de 2020, por lo que, en función de los principios de celeridad y economía procedimental, corresponde remitirse a los argumentos allí expresados;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor Carlos José Augusto Barceló;

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 Dictamen N° 318/2020;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor **CARLOS JOSÉ AUGUSTO BARCELÓ**, relativo al reconocimiento y pago de facturas más sus intereses y al reintegro de los importes retenidos en concepto de multas, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete y la señora Ministra de Salud.

Artículo 4°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.

