



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Recurso - Igarreta SACI - EX-2022-00387988-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente electrónico EX-2022-00387988-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la firma **IGARRETA SACI** interpuso recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2021-01297924-NEU-VIALIDAD#SGSP; y

CONSIDERANDO:

Que el 09 de marzo de 2022 la firma Igarreta SACI (en adelante Igarreta), mediante apoderado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 124/22 emitida por la Dirección Provincial de Vialidad (en adelante DPV) que rechazó su pretensión de cobro de intereses moratorios por el supuesto pago extemporáneo de facturas, más intereses punitivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 768° del Código Civil y Comercial;

Que en su presentación manifestó haber ganado la Licitación Pública N° 41/19, perfeccionada a través de la Orden de Compra N° 2278/1 del 24 de octubre de 2019, por la cual se vendieron a la Provincia del Neuquén doce (12) camionetas Ford Pick-Up Ranger DC 4x4 Turbo Diesel 0km, por un valor total de pesos veintidós millones quinientos mil (\$ 22.500.000) conforme Resolución N° 1059/19 de la DPV y Facturas N° 10820 a 10831;

Que afirmó que según la Cláusula 26 del pliego de licitación el pago debía efectivizarse a los treinta (30) días de la recepción definitiva por parte de la Administración Pública Provincial. Luego, detalló la presentación de las facturas ante la comitente y la fecha en que se abonaron las mismas. En tal sentido indicó que las Facturas N° 10820, N° 10822, N° 10824 y N° 10825 se presentaron el 04 de noviembre de 2019 y se abonaron el 28 de febrero de 2020, las Facturas N° 10821 y N° 10823 se presentaron el 06 de noviembre de 2019 y se abonaron el 28 de febrero de 2020, la Factura N° 10826 se presentó el 04 de noviembre de 2019 y se abonó el 06 de marzo de 2020, las Facturas N° 10827 y N° 20828 se entregaron el 06 de noviembre de 2019 y se abonaron el 30 de junio de 2020, las Facturas N° 10829 y N°10830 se presentaron el 06 de noviembre de 2019 y se abonaron el 31 de marzo y 03 de agosto de 2020, respectivamente, y finalmente que la Factura N° 10831 se presentó el 04 de noviembre de 2019 y se abonó el 31 de marzo de 2020;

Que sostuvo que las unidades fueron entregadas los días 04 y 06 de noviembre de 2019, operando sus vencimientos de pago conforme la cláusula mencionada precedentemente los días 04 y 06 de diciembre de 2019, por lo que aseguró que la Provincia del Neuquén habría incurrido en mora;

Que refirió que al 28 de mayo de 2020 todavía se adeudaban tres (3) facturas por una suma de pesos cinco millones seiscientos veinticinco mil (\$ 5.625.000), cuyo pago se intimó mediante Carta Documento N° 075123062. Indicó que luego, el 23 de marzo de 2021, se volvió a remitir Carta Documento N° 121799235 reclamando la cancelación de intereses, la cual se contestó a través de la Resolución N° 419/21 de la DPV, que rechazó el reclamo;

Que expresó haber cumplido con las obligaciones a su cargo en cuanto a la entrega de las unidades de acuerdo a lo convenido - en fecha 04 y 06 de noviembre de 2019 -, facturación y lugar de entrega. De este modo, cuantificó los intereses moratorios presuntamente debidos en la suma de pesos tres millones seiscientos veintisiete mil ciento ochenta y siete con cincuenta centavos (\$ 3.627.187,50), según tasa activa del Banco Provincia del Neuquén (en adelante BPN) más los intereses punitivos del artículo 770° inciso b) del Código Civil y Comercial. Sostuvo que la prueba que acredita el pago extemporáneo de las facturas surge de los movimientos de cuenta corriente del BPN;

Que asimismo indicó que tras sucesivos reclamos formulados la DPV rechazó lo peticionado mediante la Resolución N° 419/21 del 07 de julio de 2021 y que luego, ante nuevas presentaciones, emitió la Resolución N° 124/22, objeto del presente recurso. Finalmente la empresa acompañó prueba documental;

Que surge de los antecedentes que mediante la Resolución N° 1059/19 del 23 de octubre de 2019 la DPV adjudicó la Licitación Pública N° 41/19, sobre único, a Igarreta;

Que el 06 de octubre de 2021 Igarreta interpuso reclamo administrativo ante la DPV reclamando el pago de intereses moratorios y punitivos, por el pago extemporáneo de facturas presentadas al cobro;

Que el 16 de febrero de 2022 se elevaron las actuaciones a la Presidencia de la DPV para tratamiento del Dictamen N° 17/22 de la Dirección de Asuntos Legales de la DPV que sugirió: *“Por todo lo expuesto la Dirección de Asuntos Legales, considera que en el marco de la Resolución N°66/2004 y Art. 899 inciso c) del CCCA corresponde rechazar el reclamo incoado por la Empresa IGARRETA SACI en todos sus términos el reclamo de intereses derivados de Orden de Compra 2778/11 del 21 de octubre de 2019, por falta de reserva en tiempo y forma, fundado en los argumentos tu supra, RATIFICANDO LA RESOLUCION N°0419/2021”*;

Que mediante Resolución N° 124/22 del 25 de febrero de 2022 la DPV dispuso no hacer lugar al reclamo administrativo interpuesto, siendo ello notificado por Nota N° 050/22 el 07 de marzo de 2022;

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, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 124/22 se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Ley 1284, la Ley 2141 de Administración Financiera y Control, el Decreto Provincial N° 1924/14 que aprueba el texto actualizado y ordenado de los Anexos I y II del Decreto N° 2758/95 que establece el Reglamento de Contrataciones, la Resolución N° 1059/19 de la DPV que autorizó la compra de los vehículos objeto de la licitación en cuestión, la Resolución N° 066/04 del entonces Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía, el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares del contrato en cuestión y demás normativa aplicable al caso;

Que en primer término, a efectos de iniciar el análisis de la cuestión planteada, conviene señalar que la pretensión se circunscribe al reconocimiento y pago de intereses moratorios y punitivos por el retardo en el pago de las facturas presentadas al cobro;

Que el contrato administrativo constituye una categoría jurídica particular dentro de la teoría general de los actos administrativos. Su peculiaridad se resume en múltiples aspectos, tales como la finalidad de bien común que persigue la Administración Pública Provincial al momento de contratar, la profesionalidad del contratista y su carácter de colaborador en la realización del cometido público, la regencia de un riguroso

marco de actuación formalista y reglado –que pesa principalmente sobre la Administración Pública Provincial como consecuencia del principio de juridicidad del obrar administrativo–, la publicidad de sus actos, igualdad de trato, concurrencia respecto de todos los oferentes, previsibilidad y seguridad jurídica 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 Pública y que todo contratista conoce tempestivamente y acepta desde el momento en que presenta su oferta, y posteriormente perfecciona al celebrarse el contrato;

Que en materia de contratación pública, el Pliego de Bases y Condiciones constituye el instrumento basal de la relación contractual por cuanto es 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 exegeticos 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 no previstos en el marco normativo aplicable a la relación jurídica, 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 relación jurídica, seguidamente se analizarán los agravios expresados por la requirente;

Que la pretensión principal de la firma consiste en el pago de intereses moratorios y punitivos que adeudaría la Provincia del Neuquén en virtud del pago extemporáneo de facturas presentadas al cobro. Así, no se encuentra controvertido el cumplimiento del objeto principal del contrato ni el pago de las facturas;

Que el contrato se perfeccionó a partir de la notificación de la Orden Compra N° 2278/1 del 24 de octubre de 2019. Con ello, Igarreta acompañó extracto de movimiento de cuenta corriente del BPN del cual surgen las transferencias –que se condicen con el monto de las Facturas– cuya acreditación es del 28 de febrero de 2020, 06 de marzo de 2020, 01 de abril de 2020, 30 de junio de 2020 y 03 de agosto de 2020;

Que para dirimir la presente impugnación administrativa resulta necesario remitirse a la regulación referente al pago que se encuentra contenida en el marco normativo aplicable;

Que la Cláusula 26° del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares establece lo relativo al “Plazo de pago”, y prescribe al respecto que: *“El pago se efectivizará a los 30 días de la recepción definitiva por parte de la Repartición. En caso que se haya establecido entregas, facturaciones y pagos parciales, regirá el mismo procedimiento para cada una de las recepciones y facturaciones debidamente conformadas. Para este caso se adjuntará la orden de compra original debidamente sellada con copia del comprobante de pago del sello con la primera entrega”*;

Que según los términos de la cláusula precitada el plazo de treinta (30) días para efectuar el pago, principia contra la recepción de facturas debidamente conformadas. De los antecedentes obrantes en el expediente no surge que las facturas hayan sido conformadas por la comitente, sin embargo este aspecto no se encuentra controvertido ni surge como argumento defensivo de la motivación del acto administrativo que se impugna. Por ello, cabe remitirse al plexo normativo que regula el régimen de intereses;

Que el Capítulo I denominado “Cláusulas Generales”, prevé en el Punto 1 - “Régimen Legal” que: *“Regirá para la presente (Modalidad de Contratación) y la relación contractual resultante, lo dispuesto en: (...) h) Decreto N° 367/04. Pagos a Contratistas y Proveedores – Acreditación en cuenta – Banco Provincia del Neuquén”*;

Que aclara el último párrafo que: *“La formulación de la oferta implica el conocimiento y aceptación de este pliego y su sometimiento a todas sus disposiciones y las del Régimen de Contrataciones vigente, siendo responsabilidad exclusiva de los interesados en presentar Oferta, el tomar debido conocimiento de todas las condiciones establecidas”*;

Que lo transcrito, a su vez, encuentra su aceptación en la declaración jurada emitida por la empresa el 11 de septiembre de 2019, de la cual surge la manifestación del contratista respecto del conocimiento y aceptación de todas las disposiciones que rigen la licitación de referencia;

Que el Decreto N° 367/04 prevé en su artículo 1°: *“ESTABLECESE que todos los pagos superiores a \$1.000 (Pesos Mil) que deban realizar la Provincia por intermedio de sus Organismos Provinciales, sean estos Entes Centralizados o Descentralizados, Sociedades del Estado o cuyo accionista mayoritario sea el Estado, a los proveedores de bienes y servicios o contratistas se efectuarán obligatoriamente a través de la acreditación en cuenta a la vista que el proveedor y contratista deberá tener habilitada en el Banco de la Provincia de Neuquén S.A”*;

Que en el artículo 2° el Poder Ejecutivo Provincial delegó en la autoridad de aplicación la reglamentación de la implementación del mecanismo de pago. Así se prevé: *“La aplicación total o parcial del presente Decreto se efectuará conforme las pautas y plazo que imponga el Ministerio de Hacienda Finanzas y Energía, para lo cual elaborará un cronograma que permita desarrollar los sistemas y procedimientos en procura de una mayor eficiencia en los sistemas de pago”*;

Que de este modo, el entonces Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía reglamentó la anterior norma mediante el dictado de la Resolución N° 066/04;

Que de la motivación del referido reglamento surge: *“Que por el Artículo 1° del Decreto N° 0367/2004 el Poder Ejecutivo ha fijado la obligatoriedad de cancelar las obligaciones asumidas por el Estado Provincial con proveedores y contratistas, mediante la acreditación en cuentas a la vista, que al efecto tengan habilitadas en el Banco de la Provincia del Neuquén”*;

Que luego señala: *“Que por el Decreto N° 1862/2000 (Modificadorio del Artículo 29° y 62° del Reglamento de la Ley 2141), y las Disposiciones N° 163/2000 y N° 058/2004 de la Subsecretaría de Hacienda y Coordinación se crea y fijan los procedimientos operativos de la Transferencia Global de Fondos, a través de la cual se persigue descentralizar los pagos a proveedores realizados por la Tesorería General de la Provincia, en los Servicios Administrativos Financieros”*;

Que seguidamente dice: *“Que a tal efecto se hace necesario dictar las normas y procedimientos a los que se ajustarán los pagos, atento a las facultades otorgadas al Órgano Rector del Sistema de Tesorería del Artículo 60° del Anexo I del Decreto N° 2758/95, reglamentario de la Ley N° 2141 de Administración Financiera y Control”*;

Que en la parte dispositiva la Resolución N° 066/04 tiene previsto en su artículo 2° la cancelación de pagos a través de: 1°) acreditación en cuenta bancaria a la vista del proveedor y/o contratista o 2°) pago con cheque;

Que al desarrollar el procedimiento de liquidación y pago de las obligaciones contraídas por el Sector Público Provincial, el reglamento detalla en el artículo 8° que: *“Las transferencias de fondos efectivizadas a la cuenta bancaria a la vista informada por el proveedor y/o contratista, dentro de los términos contractuales extinguirá toda obligación del Estado Provincial, obrando como recibo y suficiente carta de pago, otorgándosele desde la fecha de acreditación, un plazo de tres (3) días para la realización de las reservas e impugnaciones que hagan a su derecho”*;

Que tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que: *“Desde esta perspectiva, pues, el reconocimiento de los intereses reclamados en la especie dependerá de que, previamente, se comprueben y acrediten en este expediente los extremos que habilitan su pago. Dicho, en otros términos, deberá probarse, mediante recibo, que las facturas han sido abonadas, que tales pagos se hicieron fuera de término -precisando la fecha en que debieron cancelarse y en la que efectivamente se abonó- y que se hizo en esa oportunidad la pertinente reserva de reclamar los intereses por mora”* (PTN, Dictamen 196/2004 del 5 de mayo de 2004, Tomo: 249, Página: 357, Id SAIJ: N0249357);

Que en idéntico sentido, la jurisprudencia local ha dicho que: *“... conforme a las constancias obrantes en la causa, el reclamo por intereses, efectuado por la empresa en las cartas documento, fue anterior a los pagos parciales realizados por la demandada o posterior a alguno de los mismos. Además, el primer reclamo administrativo (expte. 5000-004429/10) se presentó en agosto de 2010, mucho después de cancelado el total de las tres facturas que la demandada fue abonando a través de pagos parciales efectuados en el transcurso del 2008 y 2009. En todo caso, la reserva no se efectuó en forma coetánea a la acreditación de los fondos ni dentro de los 3 días previstos en la Resolución 066/04. De modo tal que los pagos parciales efectuados por la demandada luego del vencimiento de las facturas, se acreditaron en la cuenta corriente de la empresa (extremo que además de no estar desconocido fue corroborado en la pericia contable (cfr. fs. 119/158), y no fueron objetados por el acreedor quien –como se señalara- los aceptó sin reserva ni observación alguna. En consecuencia, los pagos efectuados tuvieron efecto cancelatorio y extinguieron la obligación respecto de los intereses que aquí reclama la contratista”* (TSJ, “Tolentino S.R.L. c/ Provincia de Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 4346/13, Acuerdo N° 22 del 6 de febrero de 2017);

Que de la compulsa de las actuaciones originadas a raíz del recurso interpuesto por la firma, no se advierte prueba alguna que permita concluir que el proveedor efectuó la correspondiente reserva de intereses

conforme el marco normativo descripto;

Que tomando como válidas las acreditaciones en cuenta que surgen del resumen de cuenta corriente que acompaña la requirente, se advierte que las transferencias operadas los días 28 de febrero de 2020, 06 de marzo de 2020, 01 de abril de 2020, 30 de junio de 2020 y 03 de agosto de 2020, no obtuvieron por parte del contratista la reserva coetánea en los términos de la Resolución N° 66/04 del entonces Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía;

Que además, ello se confirma observando la fecha de las interpelaciones cursadas por carta documento, ya que si bien la requirente no acompañó el acuse de recibo de las mismas, se infiere el reclamo extemporáneo tomando como referencia el sello de ingreso al correo oficial;

Que para concluir cabe evidenciar que la Resolución N° 66/04 del entonces Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía se encuentra disponible a todo público de manera gratuita a través de la página institucional de la Contaduría General de la Provincia del Neuquén, en la solapa “Digesto Legislativo”, sección “Por norma”, subsección “Resoluciones”, a la cual se puede acceder a través del siguiente enlace web: <https://www.contadurianequen.gob.ar/category/c70-resoluciones/>;

Que así, el hecho de que la contratista sea un sujeto profesional le impone un deber calificado de diligencia y previsión. Este deber calificado supone, en primer término, conocer el esquema normativo que acepta al suscribir el contrato y observar los procedimientos estipulados para cada caso;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar el recurso administrativo interpuesto por la firma Igarreta SACI contra la Resolución N° 124/22 de la DPV;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen DICFC-2022-91-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la firma **IGARRETA SACI** contra la Resolución N° 124/22 de la Dirección Provincial de Vialidad, a efectos de que se le abonen intereses moratorios y punitivos derivados del supuesto pago extemporáneo de facturas presentadas al cobro en el marco de la Licitación Pública N° 41/19, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete.

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

