



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Resolución - Igarreta SACI - EX-2022-01098173-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente electrónico EX-2022-01098173-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la firma **IGARRETA SACI** interpuso recurso administrativo y los expedientes electrónicos asociados EX-2021-00321806-NEU-DESP#MTUR y EX-2021-01128010-NEU-DESP#MTUR; y

CONSIDERANDO:

Que el 10 de junio de 2022 la firma Igarreta SACI (en adelante Igarreta), mediante apoderado y con patrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR del Ministerio de Turismo, mediante la cual se rechazó su reclamo relativo al pago de intereses moratorios presuntamente debidos por cancelación extemporánea de facturas más sus intereses punitivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 768° y concordantes del Código Civil y Comercial;

Que surge de los antecedentes que el 6 de junio de 2019 la Dirección Provincial de Relaciones Institucionales del Ministerio de Turismo solicitó a la Coordinación Técnica de Administración la necesidad de adquirir una camioneta para ser empleada en cumplimiento de los cometidos que fueran competencia de ese organismo;

Que mediante la Resolución N° 068/19 del 04 de julio de 2019 el Ministerio de Turismo autorizó efectuar el llamado a una licitación privada para la adquisición de una camioneta con destino a la referida Dirección Provincial;

Que el 12 de julio de 2019 se realizó el acto de apertura de sobres de ofertas y el 15 de julio de 2019 se labró acta de preadjudicación definitiva;

Que mediante la Resolución N° 074/19 del 17 de julio de 2019 el Ministerio de Turismo aprobó lo actuado por la Dirección de Compras y Patrimoniales de ese organismo en el llamado a Licitación Privada N° 02/19 para la adquisición de una camioneta carrozada 4x4, destinada a la Dirección Provincial de Relaciones Institucionales. Asimismo, se adjudicó a favor de la firma Igarreta el renglón uno (1), por único oferente y ajustarse a lo solicitado en el Pliego de Bases y Condiciones. En igual fecha se emitió la Orden de Compra N° 427/1;

Que el 15 de agosto de 2019 se emitió el Remito N° 0013-00006520 y el 19 de agosto de 2019 la Factura N° 0004-00010772. Luego se agregó al expediente la constancia de liquidación y pago de la factura - Orden

de Pago N° MT00658 del 13 de septiembre de 2019 -, informe de recepción de bienes y orden de transferencia;

Que el 23 de marzo de 2021 la firma Igarreta remitió Carta Documento N° 121799249 al Ministerio de Turismo intimando al pago de la factura presentada al cobro más sus intereses moratorios;

Que el 31 de marzo de 2021 la Dirección Provincial de Administración del Ministerio de Turismo informó que: *“Luego de presentada la factura respectiva, la labor de la administración del Ministerio de limita a liquidar la orden de pago por la cual se solicitan los fondos a la Tesorería General de la Provincia, quedando a la espera de la acreditación de los mismos dentro del plazo establecido, la cual se notifica mediante un mensaje del sistema SICOPRO. Cabe destacar que la administración no maneja los tiempos en los que la Tesorería de la Provincia remite los fondos solicitados. El día 19 de febrero de 2020 mediante AF N°460 se acreditan los fondos a la cuenta 179/3, según consta en el mensaje recibido del sistema SICOPRO, vinculado bajo IF-336921-NEUADM#MTUR. Al día siguiente, se realiza la transferencia de los fondos (descontadas las retenciones impositivas correspondientes) en el Banco Provincia del Neuquén, según consta en la orden de transferencia vinculada bajo IF-336931-NEU-ADM#MTUR. El expediente culmina sus procedimientos administrativos con el comprobante de transferencia y retenciones impositivas”*;

Que mediante el Dictamen DICFC-2021-36-E-NEU-LEGAL#MTUR del 04 abril de 2021 la Dirección Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Turismo sugirió desestimar el reclamo administrativo de la firma;

Que mediante la Carta Documento N° 076378897 el Ministerio de Turismo rechazó en todos sus términos el reclamo de la firma Igarreta, siendo notificada el 12 de abril de 2021;

Que el 10 de septiembre de 2021 Igarreta, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Ministerio de Turismo;

Que por el Dictamen DICFC-2021-138-E-NEU-LEGAL#MTUR del 16 de septiembre de 2021 la Dirección Provincial de Legal y Técnica del Ministerio de Turismo sugirió rechazar del reclamo administrativo presentado, siendo ello notificado el 23 de diciembre de 2021;

Que luego la firma Igarreta efectuó una nueva presentación que fue resuelta mediante la Resolución RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR del 03 de junio de 2022, a través de la cual el Ministerio de Turismo rechazó la impugnación interpuesta;

Que el 10 de junio de 2022 la firma Igarreta interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación manifestó haber ganado la Licitación Privada N° 02/19, perfeccionada a través de la Orden de Compra N° 427/1 del 17 de julio de 2019, por la cual se vendió al Ministerio de Turismo una camioneta tipo todo terreno, modelo Ford Ecosport Storm 2.0 LT. AT 0 km, por un valor total de pesos un millón trescientos quince mil ciento cincuenta (\$ 1.315.150), conforme Factura N° 10772;

Que refirió que según la cláusula décimo séptima del pliego de licitación las condiciones de pago consistían en abonar el precio a treinta (30) días a partir de la fecha de recepción de la factura. Agregó que ello se llevó a cabo el 19 de agosto de 2019, fecha en que se hizo entrega de la factura y su remito, que por ende el pago debió hacerse efectivo el 19 de septiembre de 2019 y que sin embargo el instrumento se canceló el 19 de febrero de 2020;

Que atento el pago extemporáneo imputado a la Administración Pública Provincial, alegó el incumplimiento de las condiciones pactadas previstas en el pliego, lo que a su criterio originó el devengamiento de intereses moratorios en los términos del artículo 768° del Código Civil y Comercial;

Que manifestó que el pago fuera de término se encontraba acreditado en el extracto de cuenta corriente del Banco Provincia del Neuquén N° 204677/1 que acompañó como prueba documental;

Que relató un intercambio telegráfico mantenido con la Administración Pública Provincial, la cual negó el incumplimiento endilgado por la contratista. Asimismo, acompañó prueba documental;

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, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR 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° 0074/19 del Ministerio de Turismo por la cual se adjudicó a Igarreta la venta de una camioneta en el marco de la Licitación Privada N° 02/19, 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, “Dulcamara 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 exegéticos para resolver las controversias que se originan en el marco de una contratación pública: 1º) el carácter profesional del proveedor o contratista impone un deber calificado de diligencia y previsión, 2º) 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 3º) 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 el Ministerio de Turismo 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 la factura, sino solo la supuesta cancelación extemporánea de la misma;

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

Que la Cláusula Décima Séptima del Pliego establece lo relativo a la forma de pago y prescribe al respecto que: *“Las condiciones de pago son las siguientes: treinta (30) días a partir de la fecha de recepción de la factura”;*

Que asimismo, la Cláusula Cuarta prevé que: *“La presentación de oferta a la LICITACIÓN PRIVADA, implica de parte del cotizante, total y absoluto conocimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de Contrataciones y Pliego General de Bases y Condiciones de la Provincia del Neuquén, por las que se rige esta contratación”;*

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. Del informe acompañado por la Dirección Provincial de Administración del Ministerio de Turismo surge que las facturas fueron recibidas y conformadas por la comitente, debiéndose ahora dilucidar si el proveedor procedió a reservar intereses según lo previsto por el marco contractual;

Que el modo reglado de cancelar las facturas presentadas al cobro se efectúa según lo prescripto en el Decreto N° 367/04 y la Resolución N° 66/04 del entonces Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía;

Que el Decreto N° 367/04 prevé en su artículo 1º: *“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 (Modificatorio 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 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 si se observa la fecha de las interpelaciones cursadas por carta documento, ya que si bien la requirente acompañó el acuse de recibo de las mismas, se advierte que el reclamo es extemporáneo;

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.contadurianeneuquen.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 RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR del Ministerio de Turismo;

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 el Dictamen DICFC-2022-92-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 RESOL-2022-33-E-NEU-MTUR del Ministerio de Turismo, 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 Privada N° 02/19, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

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

Artículo 3º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Turismo.

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