

En la ciudad de Viedma, a los 21 días del mes de julio de 2025, se reúnen en Acuerdo los Sres. Jueces y la Sra. Jueza de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Familia, Minería y Contencioso Administrativa de la Primera Circunscripción Judicial, con asiento en esta ciudad, asistidos por la Sra. Secretaria, para resolver en estos autos caratulados “**DIAXON S.A. C/ INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**”. Expte. PUMA N° **VI-31133-C-0000**, y luego de debatir sobre la temática del fallo a dictar, se decide plantear y votar en el orden del sorteo practicado, la siguiente cuestión:

¿Corresponde hacer lugar a la demanda de fecha 11/12/2018 (fs. 74/82 del expediente papel)?

El Dr. **Gustavo Bronzetti Núñez** dijo:

I.- DEMANDA

Tal y como se indicó previamente, el presente proceso se inició mediante el escrito presentado por la Sociedad Anónima DIAXON (en adelante también: “DIAXON S.A.” o “DIAXON”), solicitando el cobro de \$276.442 en concepto de capital más intereses calculados desde la fecha de mora, por insumos de salud entregados al IPROSS y que, se afirma, se encuentran impagos.

Dice acreditar la deuda mediante las facturas que adjuntan, las que responderían a una vinculación “a partir de octubre de 2013”. Denomina la forma de ejecución como la de un “pliego”, por el cual la obra social generaba órdenes de compra que provocaban el envío de los insumos con remitos por parte de la empresa, y que la entrega final a los pacientes se efectuaba mediante las farmacias seleccionadas por la demandada.

También describe el trámite que habría seguido en la instancia administrativa, sosteniendo que el agotamiento de la misma se efectuó mediante una reclamación presentada ante el Sr. Gobernador el 23 de mayo de 2018 (ver constancia de recepción a fs. 71 del expediente en formato papel) incorporada como prueba documental traída por la accionante).

Agrega que el 09 de noviembre del mismo año presentó una solicitud de pronto despacho por falta de pronunciamiento (ver constancia de recepción de fs. 73), deduciendo la presente ante el silencio de la autoridad superior del Poder Ejecutivo provincial.

II.- CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL TRÁMITE

En este punto inicial, formularé algunas aclaraciones desde el punto de vista procesal, que entiendo necesarias y útiles para evitar desvaríos en los justiciables.

Comienzo entonces por señalar que la presente acción se instauró, en primer término, ante el Juzgado Civil, Comercial, de Minería y Sucesiones N° 3 cuando, en realidad, era esta Cámara de Apelaciones quien detentaba -en instancia única- competencia en materia contencioso administrativa para entender en el caso, toda vez que la destinataria de la pretensión es -en definitiva- el Estado Provincial. Ello, aún cuando el objeto de la demanda fue propuesto por el actor como un “cobro de pesos”, proceso típicamente propio del derecho privado.

De tal suerte, conforme las reglas de competencia establecidas por el art. 1° del Código Procesal Contencioso Administrativo (texto vigente en aquella época), el Juez civil se declaró incompetente y elevó las actuaciones a este Tribunal en fecha 12/02/19 (fs. 86/87), asumiéndose aquella, el 14/03/19 por resolución de Presidencia (fs. 90).

Por otra parte, dada la fecha de inicio de la acción, su primera parte fue tramitada en soporte papel, el que no ha sido digitalizado. Por tal motivo, la única forma de aludir y observar las constancias en él contenidas, es mediante la citación de fojas y fechas, igual que cuando los expedientes eran completamente tramitados en forma física.

Asimismo, corresponde aclarar que a partir del año 2021, funciona en esta ciudad la Unidad Jurisdiccional N° 13 como primera instancia en lo Contencioso Administrativo, quedando reservada para esta Cámara su competencia en grado de apelación, tal como funciona en los demás fueros. Por lo tanto, actualmente, los procesos de esta naturaleza comienzan su tramitación en la primera instancia señalada.

Sin perjuicio de lo expuesto, el de autos ha quedado a resolución de este Tribunal como jurisdicción originaria en virtud de lo dispuesto por la Acordada N° 49/2021 del Superior Tribunal de Justicia que, al poner en funciones el organismo de grado antes mencionado, dispuso en su art. 4° que las causas iniciadas hasta ese momento (23/12/21) ante las Cámaras de Apelaciones, deberían ser finalizadas en este organismo, independientemente del estado procesal en que se encontraran.

III.- SUSTANCIACIÓN

Habiendo dejado en claro las particularidades del trámite a resolver, continúo con el racconto del mismo, apuntando que mediante providencia del 01/04/2019 se declaró la admisibilidad de la acción por aplicación de los capítulos I y II del CPA, en lo que hace a la competencia del fuero y las reglas de habilitación de la instancia judicial.

Así, luego de dar intervención a la Comisión de Transacciones Judiciales, que respondió el 03/07/19 (fs. 94), mediante providencia del 12/07/19 se procedió a correr traslado de la demanda a la Provincia de Río Negro (IPROSS).

IV.- CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El día 27/11/19 (a tenor del cargo de fs. 110vta.) se presenta el Estado Provincial, mediante apoderado designado al efecto y procede a contestar demanda.

Primeramente, la accionada realiza las negaciones correspondientes por imperativo procesal para, luego, oponer excepción de inhabilitación de instancia en los términos del art. 15° inc. c) de la Ley 5106.

En ese sentido, sostiene que la empresa actora debió solicitar y presentar las certificaciones de deuda que exige el art. 88° del Reglamento de Contrataciones Administrativas de la Provincia para habilitar esta instancia judicial, pero no lo hizo.

Subsidiariamente plantea los argumentos en respuesta al reclamo de fondo, principalmente la inexistencia de deuda exigible, atento el incumplimiento de los presupuestos esenciales que prevé el aludido reglamento de contrataciones, vale decir, solicitar y acompañar las aludidas certificaciones de deuda o bien acreditar la tramitación de un procedimiento por legítimo abono, agregando asimismo que esta es la postura doctrinaria del Superior Tribunal de Justicia.

Finalmente, aclara que los intereses solicitados tampoco pueden ser receptados favorablemente, pues los mismos se deben “desde la extensión del certificado de deuda”, que como ha remarcado, son inexistentes. Deja planteado el Caso Federal y formula el pertinente petitorio.

V.- EXCEPCIÓN PREVIA

El 28/11/19 se sustanció la defensa mencionada con la actora, quien responde el 30/06/22, debiendo aclarar que el extenso lapso de tiempo intermedio, se debió a la suspensión de los plazos solicitada por ambas partes a fin de intentar llegar a un acuerdo consensuado, lo que terminó fracasando.

Esta primera incidencia -la excepción previa- fue diferida en su tratamiento por Presidencia de la Cámara el 02/09/22 (I0003), en virtud de lo dispuesto en el art. 29° del CPA entonces vigente. A grandes rasgos, lo decidido fue el resultado de entender que la cuestión tenía una complejidad que no permitía su solución en ese estado primigenio del trámite. Por lo cual, el trámite siguió su curso, ahora sí en formato digital por el sistema PUMA.

VI.- ETAPA PROBATORIA

El 19/10/22 (I0005) se celebró audiencia de apertura a prueba, otorgando un espacio en pos de intentar el acercamiento de las partes en miras de propiciar un resultado conciliado, lo que devino imposible.

Entonces, se abrió la causa a prueba y se proveyó la ofrecida por la actora, mientras que el Estado Provincial no solicitó ninguna medida de naturaleza probatoria.

Transcurrido el tiempo para la obtención de lo requerido por DIAXON S.A., el 28/06/24 (I0049) se certificaron los elementos colectados y se determinó el vencimiento del plazo probatorio, por lo que el 22/07/24 (I0050) se clausuró esta etapa procesal y se pusieron los autos para alegar.

En fecha 07/08/24, DIAXON presentó sus alegatos (E0031), los que se reservaron (I0051) hasta que culminó el término asignado para hacerlo, y dado que la Provincia no presentó escrito alguno, se dio por decaído su derecho (I0053). Así, el 09/10/24 se llamó autos para resolver conforme art. 19° del CPA (I0055), por lo que, luego de integrado el Tribunal con el suscripto y generado el nuevo orden de votación (I0059), la causa quedó en condiciones de dictar la presente.

VII.- ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL CASO

Llegado entonces, el momento de resolver el conflicto trabado entre DIAXON S.A. y el IPROSS (Provincia de Río Negro), esto es, si corresponde o no hacer lugar a la demanda de cobro de pesos por facturas presuntamente impagas en el marco de lo que pareciera ser un “contrato informal” entre la distribuidora y el estado provincial, adelanto que me pronunciaré por la negativa.

Sabido es que los tribunales inferiores de este Poder Judicial estamos legalmente comprometidos a seguir la doctrina legal de nuestro Superior Tribunal (conf. Art. 42°, segundo párrafo, de la Ley Orgánica K n° 5731) y, afirmar que éste se ha pronunciado profusamente sobre casos sustancialmente análogos al de autos, no es una exageración. Sobre todo, teniendo presente que los precedentes que citaré y que construyeron la doctrina aplicable han sido fallos que se dictaron en expedientes tramitados ante este Tribunal, mientras detentaba la competencia originaria y en única instancia en lo contencioso administrativo.

Observando ese contexto jurídico y considerando que el Máximo Tribunal tiene establecido, a través de su jurisprudencia, un compendio de requisitos de procedencia, repasaré brevemente los precedentes que resultan esenciales para otorgar la solución que adelantara ut supra. Veamos.

En autos “Audiovisual Systems” (STJRN, Se. 106/17, del 21/12/17), con el voto mayoritario del Dr. Apcrián, se resaltó que el principio de legalidad que rige el sistema de contrataciones públicas o administrativas exige que, en caso de no seguirlo, excepcionalmente se acuda a la figura del Legítimo Abono hasta obtener la aprobación

del gasto, no siendo suficiente acreditar la tramitación parcial del mismo.

Además, señaló (en base a circunstancias particulares del proceso comentado) que, si la actora no planteó el argumento del “enriquecimiento sin causa”, no puede suplirlo el juez sin alterar el principio de congruencia. De esta forma, confirmó la doctrina legal anterior establecida por el STJRN en autos “Mastronardi” (Se. 97/16), “Evangelista” (Se. 82/07) y “Correo Argentino” (Se. 134/07).

Poco tiempo después el STJRN emite el precedente “Taborda” (Se. 48/18, del 14/06/18). En esa oportunidad, el supremo Tribunal provincial remarcó que era equivocado reducir el caso a un plano civilista, siendo por ello erróneo exigir como único requisito a probar, la existencia de una “deuda a cancelar”. Señaló además que, en lugar de acudir al derecho privado, el a quo debió recurrir al derecho público vigente, en particular en materia de contrataciones públicas, el cual contiene reglas específicas incluso para las contrataciones directas, la cual en sí misma es una excepción a la regla general de la “licitación pública” establecida por la Ley H 3186.

Seguidamente, se emite el precedente “Santiago Gavazza” (Se. 63/19, del 06/08/19), donde se dijo que no se puede presuponer una contratación directa si la misma no surge del análisis del plexo probatorio. A lo que, en esta oportunidad agregó que, para ser “regular”, la contratación directa debe estar aprobada por acto administrativo emitido por autoridad competente, previo cumplimiento de los procedimientos y formas legalmente establecidos para ello.

Por último, entiendo pertinente recordar el caso “Doros” (Se. 86/21, del 23/12/21), donde se aclaró que no es necesario que el acreedor interponga una acción por mora para acudir al plano judicial, que no hay impedimento para que agote la vía administrativa (en este caso, el trámite del Legítimo Abono) por la vía tradicional del silencio.

Allí se dijo que, siempre que se haya acompañado todo lo necesario para la procedencia de dicho trámite -conforme el Reglamento de Contrataciones- y luego haya transcurrido el camino recursivo (pronto despacho, Revocatoria y Recurso Jerárquico), podrá pasar al trámite judicial. Ciertamente es que, en aquel caso el Legítimo Abono quedó inconcluso y la demanda no procedió en tanto no se planteó y comprobó el “empobrecimiento” del actor y el consecuente “enriquecimiento” de la Administración.

Como veremos y se infiere de la doctrina repasada, lo que no puede pretender el actor es, aún agotando correctamente la vía administrativa, frente a una contratación administrativa irregular o inexistente, demandar por “cobro de pesos” como si el Estado

se encontrara sujeto a las mismas reglas de derecho privado que un ciudadano común (CCC).

Vale decir que la doctrina legal repasada no solo se ha ido confirmando sino también afinando en refuerzo de que la Administración pública provincial se encuentra sujeta a reglas de contratación propias que el proveedor debe conocer.

Ahora sí, aplicada la aludida doctrina legal del Superior Tribunal de Justicia a este trámite, no puedo más que concluir que la actora no ha propuesto la acción dentro del alguno de los marcos posibles.

Si bien, como señalé anteriormente, inicialmente se rechazó la excepción de inhabilitación de instancia interpuesta por la demandada, con argumentos congruentes con lo que hasta aquí he descripto, aquella defensa no progresó por cuanto existía prueba pendiente de producción que -eventualmente- podría sostener la habilitación de la acción. Ello, en modo alguno contradice la presente solución.

Es que en ese momento si bien se analizó la norma de aplicación, considerando que el requerimiento de la certificación de deuda es facultativo para el proveedor, ello impedía descartar el correcto agotamiento de la vía y/o de la existencia de una contratación regular.

Ahora bien, sustanciado el proceso, finalmente ha quedado acreditado que entre el actor y la demandada no existió una contratación administrativa regular o, por lo menos, no para amparar el pretendido cobro de las facturas aquí intentado.

La demanda no puede prosperar tal y como fue planteada, puesto que para ello el actor debía no solo acreditar la existencia de una contratación regular, aprobada por autoridad competente en el marco de la Ley H 3186 y el Reglamento de Contrataciones del Estado (RCE) aprobado por Dec. 1737/98, sino haber cumplido el trámite establecido en los arts. 85° a 89° de la última norma. Va de suyo entonces que, frente a esa realidad, el actor debió tramitar un reclamo administrativo por legítimo abono.

En este sentido, entiendo oportuno recordar que el procedimiento de legítimo abono contemplado en el art. 90° del RCE, no es una forma de contratación regular sino un mecanismo especial y excepcional para evitar que, frente a una contratación irregular o inexistente, el proveedor del Estado se vea perjudicado patrimonialmente. Ello no significa poner al contratante irregular en pie de igualdad con los proveedores contratados regularmente, sino todo lo contrario. Tan es así que, el beneficiado por un legítimo abono, solo verá compensado no por el valor facturado sino por la “valuación estimada” para ese bien o servicio a momento de la prestación, determinado por una

comisión especial designada al efecto. Y, además, ese monto máximo a reconocer a valores “históricos” aceptados por la Administración, solo devengará intereses desde que el legítimo abono es declarado por acto administrativo, y siempre en el marco de los arts. 87°, 89° y c.c. del RCE.

A mayor abundamiento señalo que el actor tampoco encuadró el reclamo como de enriquecimiento sin causa, ni intentó demostrar el empobrecimiento de la empresa y el consecuente enriquecimiento ilícito del Estado.

En conclusión y como adelanté antes de iniciar el análisis del caso, por las razones brindadas, la acción no prosperará y será rechazada en su totalidad.

VIII.- COSTAS Y HONORARIOS

En cuanto a las costas, valorando la conducta procesal de las partes, no encuentro razón para apartarme del principio objetivo de la derrota, por lo que se imponen a la actora vencida (conf. Art. 62°, primer párrafo, del CPCC, vigente).

En cuanto a los honorarios profesionales devengados, habiendo valorado -entre otros parámetros- especialmente, el monto del reclamo -incluso actualizado aplicando el precedente “REBATTINI”, STJRN, Se. N° 56/24, de fecha 12/06/2024-, la naturaleza y complejidad del asunto, la extensión -ponderando las etapas cumplidas por cada profesional- y el resultado obtenido, el mérito de la labor profesional y la contribución a la celeridad procesal por cada parte, propongo que sean determinados en la suma equivalente a dos tercios (2/3) de 10 Jus para el Dr. Gervasio Roberto Vallati, en representación de la demandada (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 20°, 38°, 39° y c.c. de la Ley G 2212; considerando que omitió alegar) y, en la suma de 10 Jus conjuntamente para la Dra. Luciana Sacco Hegoas (correspondiéndole 1/3 de lo regulado por la contestación de demanda) y el Dr. Guillermo Campano (correspondiéndole 2/3 de lo regulado por su intervención en la etapa de prueba y alegatos), ambos por la actora (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 20°, 38°, 39 y c.c. de la Ley G 2212).

IX.- RESOLUCIÓN DEFINITIVA PROPUESTA

Por lo expuesto, convencido que la peticionante no ha mencionado ni acreditado los extremos necesarios para la procedencia de la acción planteada, propongo a los colegas que me siguen en el orden de votación: **I.** No hacer lugar a la demanda de DIAXON SOCIEDAD ANÓNIMA interpuesta el 11/12/2018 (fs. 74/82); **II.** Imponer las costas a la actora vencida (Conf. Art. 62° primer párrafo CPCCRN por remisión del art. 35 del CPA); **III.** Regular los honorarios del Dr. Gervasio Roberto Vallati, en representación de la demandada, en la suma equivalente a dos tercios (2/3) de 10 Jus (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 20°, 38°, 39 y c.c. de la Ley G 2212).

8°, 9°, 10°, 20°, 38°, 39° y c.c. de la Ley G 2212; considerando que omitió alegar) y, conjuntamente, los de la Dra. Luciana Sacco Hegoas (correspondiéndole 1/3 de lo regulado por la contestación de demanda) y del Dr. Guillermo Campano (correspondiéndole 2/3 de lo regulado por su intervención en la etapa de prueba y alegatos), ambos por la actora, en la suma equivalente a 10 Jus, (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 20°, 38°, 39 y c.c. de la Ley G 2212). **MI VOTO.-**

A igual interrogante, la **Dra. María Luján Ignazi**, dijo:

Adhiero a la solución propuesta por el Sr. Juez que me precede en orden de votación, por compartir los argumentos por el otorgados, sufragando en igual sentido.

A igual interrogante, el **Dr. Ariel Gallinger**, dijo:

Atento la coincidencia de criterio de los Sres. Jueces que me preceden en orden de votación, me abstengo de sufragar.

Por ello, y en mérito al Acuerdo que antecede, el **TRIBUNAL RESUELVE:**

I) No hacer lugar a la demanda de DIAXON SOCIEDAD ANÓNIMA interpuesta el 11/12/2018 (fs. 74/82).-

II) Imponer las costas a la actora vencida (Conf. Art. 62°, primer párrafo, del CPCCRN, por remisión del art. 35° del CPA).-

III) Regular los honorarios del Dr. Gervasio Roberto Vallati, en representación de la demandada, en la suma equivalente a dos tercios (2/3) de 10 Jus (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 20°, 38°, 39° y c.c. de la Ley G 2212; considerando que omitió alegar) y, conjuntamente, los de la Dra. Luciana Sacco Hegoas (correspondiéndole 1/3 de lo regulado por la contestación de demanda) y del Dr. Guillermo Campano (correspondiéndole 2/3 de lo regulado por su intervención en la etapa de prueba y alegatos), ambos por la actora, en la suma equivalente a 10 Jus, (conf. Arts. 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 20°, 38°, 39 y c.c. de la Ley G 2212).-

IV) Regístrese, protocolícese y notifíquese conforme Art. 120° CPCC y, oportunamente, remítanse los autos al organismo de origen para su archivo (conf. Art. 326°, inc. 1) CPCC).-

ARIEL GALLINGER-PRESIDENTE, GUSTAVO J. BRONZETTI NUÑEZ-JUEZ, MARIA LUJAN IGNAZI-JUEZA. ANTE MI: ANA VICTORIA ROWE-SECRETARIA.