

VIEDMA, 2 de diciembre de 2025.

Reunidos en Acuerdo las señora Juezas y los señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, Ricardo A. Apcarian, Liliana Laura Piccinini, Sergio M. Barotto, Sergio Gustavo Ceci y María Cecilia Criado, con la presencia de la señora Secretaria Rosana Calvetti, para el tratamiento de los autos caratulados "**DIAXON S.A. C/INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS) S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/APELACION**" (Expte. N° **VI-31133-C-0000**), elevados por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, Minería y Contencioso Administrativo de la Primera Circunscripción Judicial, a fin de resolver el recurso de apelación interpuesto, deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe la Actuaría. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden del sorteo previamente practicado.

V O T A C I O N

El señor Juez Ricardo A. Apcarian dijo:

1. Antecedentes de la causa.

La Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, Minería y Contencioso Administrativo de la Primera Circunscripción Judicial, mediante Sentencia N° 2025-D-72 de fecha 21-07-25, resolvió "I) No hacer lugar a la demanda de DIAXON SOCIEDAD ANONIMA 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)".

2. Agravios del recurso.

Contra lo así resuelto, la parte actora interpuso recurso de apelación en fecha 28-07-25 y expresó agravios mediante escrito de fecha 02-09-25.

En sustento de su impugnación, sostiene que la sentencia se basa en una premisa incorrecta al referirse a facturas presuntamente impagas, cuando en realidad se trata de documentos que fueron reclamados y no abonados por la demandada. Señala también que se calificó la relación jurídica como un "contrato informal con el Estado", a pesar de que la acción intentada persigue el cobro de medicamentos provistos en el marco de la Licitación Pública N° 03/13, con respaldo en el reconocimiento de deuda firmado por la Tesorera del IPROSS. Pese a ello, la sentencia encuadró el vínculo como si fuera de

carácter informal.

Alega que tales errores obedecen a la falta de valoración adecuada de la prueba producida, en especial del expediente administrativo, lo que a su criterio torna nulo el pronunciamiento. Añade que, conforme surge de las constancias de autos, en fecha 30-07-25 la Secretaría de Cámara dejó asentado que el expediente había sido remitido a Fiscalía de Estado el 06-03-23, lo que demuestra que al momento de dictarse la sentencia los Jueces no contaban con dicho legajo.

Afirma que la resolución ha vulnerado los principios de legalidad y de congruencia, al omitirse la consideración de presentaciones y providencias esenciales para la adecuada solución del conflicto.

Sostiene, además, que la Cámara resolvió por fuera del régimen normativo aplicable a las contrataciones públicas, sin que las partes lo hubieran planteado, dado que del análisis del trámite de legítimo abono -art. 90 del RCP- se desprende que este solo procede en ausencia de contrato formal, supuesto que, según afirma, no se configura en este caso.

Por último, en atención al tiempo transcurrido (diez años) y al tratarse de una deuda de valor, solicita que, como medida para mejor proveer y considerando la evolución del Índice de Precios al Consumidor y la depreciación de la moneda nacional, se intime a la demandada para que presente los resultados del último proceso licitatorio o de cualquier otro mecanismo de compra utilizado por el IPROSS. Requiere que se incluyan los valores actuales de los medicamentos Avastín y Zuletel, o de sus respectivas monodrogas.

3. Contestación de traslado.

La Fiscalía de Estado solicita el rechazo del recurso.

Para ello, argumenta que, frente a la acción de cobro iniciada por ocho facturas emitidas por el IPROSS, fundamentó la oposición en la inexistencia de deuda exigible. Sostiene que el procedimiento de facturación incumplió los presupuestos legales esenciales establecidos en el art. 85 del Reglamento de Contrataciones.

Explica que dicha omisión impide establecer una relación válida con el contrato que la actora intenta vincular a esas facturas. En concreto, refiere que la falta de documentación -puntualmente, la ausencia de imputación presupuestaria- fue advertida

por el Tribunal que encuadró la situación como un contrato informal, siendo entonces necesario tramitar un procedimiento de legítimo abono.

Destaca que la actora pretende aplicar normas del derecho privado a una contratación regida por el derecho administrativo. En ese marco, señala el error del recurrente al atribuir al silencio de la Administración el valor de aceptación tácita, cuando resulta de aplicación el art. 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Respecto del agravio vinculado a la supuesta omisión de prueba esencial -en particular, el expediente administrativo-, indica que carece de sustento, ya que, precisamente mediante ese instrumento, se acreditó el incumplimiento de los requisitos legales exigidos para la validez del procedimiento.

En relación con el dictamen suscripto por la Tesorera del IPROSS, aclara que, ante la falta de cumplimiento de los requisitos formales, las facturas nunca pudieron ser abonadas. La omisión de la imputación presupuestaria impidió su vinculación con el proceso licitatorio, lo que vulnera el principio de legalidad y obsta a que los funcionarios autoricen pagos sin respaldo legal.

Finalmente, expone los motivos por los que resulta improcedente la medida para mejor proveer solicitada por la actora. Aduce que se trata de una suma determinada en moneda de curso legal y por ello resulta aplicable el art. 89 del Decreto N° 1.737, norma cuya validez constitucional no fue cuestionada por el recurrente.

4. Dictamen del Procurador General.

El Sr. Procurador General de la Provincia de Río Negro, mediante [Dictamen N° 162/25](#) de fecha 06-10-25, luego de examinar las posiciones de las partes y los antecedentes de la causa, opina que este Cuerpo debe rechazar el recurso de apelación interpuesto por la empresa Diaxon S.A.

Sostiene que, aun reconociendo la existencia de un vínculo entre la actora y el Estado Provincial originado en la Licitación Pública N° 03/13, se encuentra sometido a un régimen jurídico específico. En ese marco, resulta imprescindible el cumplimiento de exigencias concretas para el reconocimiento del gasto público y la consecuente habilitación de los pagos, exigencias que -afirma- fueron omitidas en su totalidad.

En tal contexto y ante la insuficiencia de los elementos presentados para respaldar las sumas reclamadas (arts. 87 y 88 del Reglamento de Contrataciones), considera que

el reclamo debe readecuarse y canalizarse mediante el procedimiento de legítimo abono previsto en el art. 90 del citado Reglamento. A tal fin, remite a los fundamentos del fallo recurrido que recoge el criterio sostenido por este Tribunal en precedentes como "Audiovisual Systems" (STJRNS1 Se. 106/17), "Mastronardi" (Se. 97/16), "Taborda" (Se. 48/18), "Santiago Gavazza", "Doros" (Se. 86/21), entre otros.

Agrega que la parte actora no invocó la figura del enriquecimiento sin causa por parte de la Administración, ni acreditó los extremos que lo habilitarían, en particular la medida de su empobrecimiento. Recuerda que, según doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, citada por este Tribunal en autos "Doros Insumos Médicos SRL" (STJRNS1 Se. 86/21), corresponde a la contratista acreditar tanto la existencia como la cuantía del empobrecimiento alegado al momento de formular su pretensión. Advierte que este importe no puede fundarse en el monto consignado en las facturas, dado que incluyen el margen de ganancia del prestador.

Finalmente, destaca que el análisis contenido en la sentencia recurrida ha sido debidamente motivado conforme a lo dispuesto por el art. 200 de la Constitución Provincial. Sostiene que la decisión identifica y pondera adecuadamente la normativa legal y constitucional aplicable, valora razonadamente la prueba producida y satisface todos los requisitos exigidos para la validez del fallo. Considera que tales extremos no han sido desvirtuados por la presentación recursiva, que se limita a reiterar cuestiones ya introducidas en etapas anteriores.

5. Análisis y solución del caso.

5.1. Corresponde abordar, en primer término, el agravio referido a la alegada arbitrariedad de la sentencia, planteado en el recurso de apelación.

El cuestionamiento se fundamenta en que el fallo se apoyó en una premisa fáctica errónea, al considerar que existía un contrato irregular entre las partes, cuando en realidad se encontraba acreditada la existencia de una licitación válida y de facturas reconocidas como adeudadas. A partir de esa valoración, la Cámara rechazó la demanda y concluyó que debía recurrirse al procedimiento de legítimo abono.

Cabe admitir que el agravio resulta atendible en cuanto revela un error en el enfoque adoptado por el Tribunal anterior respecto de la naturaleza del vínculo entre las partes. No obstante, tal deficiencia no conlleva por sí misma la revocación del

pronunciamiento.

De la lectura de la sentencia dictada por la Cámara de Apelaciones se desprende que el rechazo de la demanda se fundó en la inexistencia de un contrato regular que vinculara a las partes. Sin embargo, de las constancias de la causa surge que el vínculo jurídico se originó en el marco de una contratación administrativa válida.

Ello así en virtud que del análisis de la documentación aportada por la parte actora y del Expediente Administrativo N° 103683-D-2013, caratulado "S/Licitación Pública 03/13 Medicamentos Oncológicos y Planes Especiales con Anexos (Reconstrucción)" -obrante en autos- se constata que, mediante Resolución N° 01 de la Junta de Administración del Instituto del Seguro de Salud, de fecha 02-01-14, se aprobó la Licitación Pública N° 03/13, destinada a la adquisición de medicamentos oncológicos y planes especiales para los afiliados de la obra social (ver fs. 76/84).

Puntualmente en lo que aquí interesa, del art. 1° de la resolución mencionada se verifica que la firma Droguería Diaxon S.A. fue adjudicataria del renglón 126, constando en el Anexo I tanto el medicamento adjudicado como su cantidad (ver fs. 77 y 80 del expediente administrativo).

En este contexto, corresponde señalar que el origen de la contratación -contrariamente a lo sostenido en la sentencia- fue un procedimiento regular, ajustado al régimen de contrataciones públicas.

En consecuencia, no resultaría aplicable, en principio, el procedimiento de legítimo abono previsto en el art. 90 de la Ley de Contrataciones del Estado, ni exigible a la contratista la carga de denunciar un enriquecimiento sin causa por parte de la Administración, ni acreditar un empobrecimiento propio como condición de procedencia del reclamo, conforme a la doctrina legal sentada por el STJRN en precedentes como "Doros Insumos Médicos S.R.L. c/Provincia de Río Negro s/Contencioso Administrativo s/Apelación" (Se. 86/21 de fecha 23-12-21).

Sin perjuicio de ello, se advierte que el núcleo del conflicto no reside ya en la existencia de una contratación válida, sino en su ejecución.

Concretamente, la discusión se centra en el procedimiento de facturación, ya que la demandada -IPROSS- se opone al cobro con fundamento en la inexistencia de una deuda exigible. Alega el incumplimiento de los requisitos formales previstos en el art.

85 del Reglamento de Contrataciones (Decreto H N° 1737/98) para la configuración de una obligación de pago.

No se cuestiona, entonces, la existencia del contrato administrativo, sino la omisión de los procedimientos que permiten vincular válidamente las facturas al marco contractual y habilitar el gasto público conforme a la normativa vigente.

5.2. De lo precedentemente expuesto y dado que el pliego de bases y condiciones integra el contrato y constituye una pauta interpretativa ante eventuales controversias, corresponde remitirse a su contenido para resolver el diferendo planteado.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que "Mediante la licitación pública el ente público invita a los interesados para que, de acuerdo con las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas entre las que se seleccionará la más conveniente. La ley de la licitación o ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de las contrataciones y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario" (CSJN, Fallos: 330:1649, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

En igual sentido se afirmó que "La validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de formalidades exigidas por las disposiciones legales vigentes en cuanto a la forma y procedimientos de contratación, entre los que se encuentra la licitación pública, que se caracteriza como aquél mediante el cual el ente público invita a los interesados para que, de acuerdo con las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas entre las que se seleccionará la más conveniente. La ley de la licitación o ley del contrato es el pliego donde se especifican el objeto de las contrataciones y los derechos y obligaciones del licitante, de los oferentes y del adjudicatario" (CSJN, Fallos: 316:382).

Sobre esta base y atendiendo al contenido del Pliego de Condiciones Generales y las Cláusulas Particulares correspondientes a la Licitación Pública N° 03/13 -modalidad Provisión Abierta- obrante a fs. 63/70 del expediente, deben destacarse las siguientes previsiones:

En primer lugar, la Cláusula 12°, relativa a la presentación de la factura (art. 85 del Decreto H N° 1737/1998, Anexo II) exige que "Las facturas serán presentadas una vez recibida la conformidad definitiva de recepción, en la mesa de entrada del Instituto,

acompañándose: número, fecha, N° de expediente de la licitación, importe total bruto de la factura, descuentos si correspondiera, importe neto de la factura donde consten partida y fecha de vencimiento del producto, troquel, remito, remito de procedencia de los medicamentos donde conste partida y fecha de vencimiento".

Asimismo, la Cláusula 13°, referida a la forma y lugar de pago (art. 87 del mismo decreto) dispone que "El precio será abonado a los treinta (30) días de la recepción definitiva de la factura. Este plazo comenzará a partir del día siguiente de la conformidad definitiva, siempre que esté presentada la factura correspondiente. El pago lo efectuará el IPROSS en el CBU y cuenta corriente que el Proveedor indique finalmente".

En concordancia, el art. 118 del Reglamento de Contrataciones de la Provincia de Río Negro (Anexo II del Decreto citado) establece que las facturas deben presentarse luego de emitida la conformidad definitiva de recepción. A tal fin, deben acompañarse con un anexo que incluya, como mínimo, los siguientes datos: número y fecha de la orden de compra o contrato correspondiente; número de expediente o licitación; número y fecha del remito o certificado de recepción definitiva; número, detalle e importe de cada renglón facturado; importe total bruto; monto y tipo de descuentos, si los hubiera; importe neto; y cualquier otro dato que facilite su tramitación. Además, se aclara que no será necesario adjuntar copia de la orden de compra ni de los comprobantes de entrega, los que quedarán en poder del adjudicatario. La validación de la factura se hará sobre la base de la documentación interna y los certificados emitidos.

Por último, el art. 120 del mismo cuerpo normativo, referido al plazo de pago, dispone que las facturas serán liquidadas con sustento en las constancias de recepción definitiva y deberán abonarse dentro de los treinta (30) días posteriores a su presentación, salvo estipulación distinta en los pliegos. Si la factura se presenta luego de emitida la conformidad, el plazo se contará desde dicha presentación. El término se suspenderá en caso de observaciones sobre la documentación presentada.

A la luz de este marco normativo -al que la empresa se sometió voluntariamente al intervenir en el procedimiento licitatorio-, el cotejo con las constancias obrantes en la causa permite advertir que el recurrente no cumplió con los requisitos formales exigidos para viabilizar el cobro de las sumas reclamadas.

En efecto, del análisis de las facturas acompañadas por la proveedora, se observa

que ninguna de ellas contiene los datos esenciales exigidos. No se consigna, en forma expresa, el número de expediente o licitación, ni consta la conformidad definitiva de recepción emitida por la demandada. Estas omisiones impiden establecer una vinculación válida entre la deuda instrumentada en las facturas y la licitación que constituiría la causa fuente de la obligación, en tanto se omite la correspondiente imputación y respaldo documental conforme a lo dispuesto en los pliegos y en la normativa vigente.

5.3. Un déficit similar se advierte respecto de las órdenes de compra. A modo ilustrativo, puede citarse lo consignado en las Ordenes N° 1025/13 y N° 012/14 (ver fs. 14 y 20), de las cuales se extrae que el IPROSS estableció "Condición de pago: Dentro de los treinta días de recibida la conformidad de la mercadería por el afiliado y/o representante desde el lugar de expendio. Con presentación de factura, troquel, remito de laboratorio productor, droguería y lugar de expendio debidamente conformado, detalle de lote y fecha de vencimiento y orden de compra. Se deberá presentar remito de los laboratorios productores de la partida que se entregue, donde debe constar: Número de lote, fecha de fabricación y fecha de vencimiento de los mismos debidamente legalizada, de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución N° 326/08 Jta. de Adm. IPROSS".

Por otro lado, tampoco se presentó la Certificación de Deuda prevista en el art. 88 del Reglamento de Contratación (Decreto Provincial H N° 1737/1998, actualmente art. 122), instrumento que podría haber dispensado a la parte actora de acreditar judicialmente el cumplimiento de los recaudos mencionados. Dicha certificación, además, en casos de mora atribuible a la administración, determina el punto de inicio para el cómputo de los intereses (cf. art. 89 del mismo reglamento, actual art. 123).

Habida cuenta de la insuficiencia de documentación respaldatoria que permita justificar la procedencia de los pagos reclamados, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, también la demanda promovida en función de las consideraciones precedentes.

Sin perjuicio de que le asista razón al recurrente en cuanto a la equivocada caracterización de la relación contractual efectuada por la Cámara a partir de la inexistencia de un contrato administrativo regular, omitió transitar adecuadamente el marco jurídico que rige las contrataciones administrativas al que se sometió al participar

en la Licitación Pública. Se incumplieron así los extremos exigidos por el Pliego de Bases y Condiciones, norma que constituye la ley de la licitación y del contrato (CSJN, Fallos: 330:1649), imprescindibles para habilitar el pago de las sumas cuya cancelación se persigue.

6. Decisión.

En virtud de lo señalado, que difiere de las argumentaciones dadas por la Cámara de Apelaciones, corresponde: **I)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la empresa Diaxon Sociedad Anónima. **II)** Imponer las costas a la recurrente perdedora (art. 62 del CPCyC, por remisión del art. 35 CPA). **III)** Regular los honorarios profesionales por sus actuaciones ante este Superior Tribunal de Justicia al letrado Guillermo Campano, en el 25% y al letrado Gervasio Roberto Vallati, en el 27%; todos a calcular sobre los emolumentos regulados a cada representación por sus actuaciones ante la Cámara de Apelaciones (art. 15 L.A.). MI VOTO.

La señora Jueza Liliana Laura Piccinini y los señores Jueces Sergio M. Barotto y Sergio Gustavo Ceci dijeron:

ADHERIMOS a los fundamentos expuestos en el voto del señor Juez Aparcian y VOTAMOS en IGUAL SENTIDO.

La señora Jueza María Cecilia Criado dijo:

Atento a la coincidencia de los votos precedentes, ME ABSTENGO de emitir opinión (art. 38 L.O.).

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

Primero: Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la empresa Diaxon Sociedad Anónima.

Segundo: Imponer las costas a la recurrente perdedora (art. 62 del CPCyC, por remisión del art. 35 CPA).

Tercero: Regular los honorarios profesionales por sus actuaciones ante este Superior Tribunal de Justicia al letrado Guillermo Campano, en el 25% y al letrado Gervasio Roberto Vallati, en el 27%; todos a calcular sobre los emolumentos regulados a cada representación por sus actuaciones ante la Cámara de Apelaciones (art. 15 L.A.).

Cuarto: Notificar en los términos del art. 120 del CPCyC, efectuar el cambio de radicación al organismo correspondiente y devolver al Tribunal de origen las actuaciones existentes.