



ACUERDO N° 26. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintiseis días del mes de abril del año dos mil dieciséis, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Señores Vocales, **Doctores RICARDO TOMÁS KOHON y OSCAR E. MASSEI**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"MONTAMAT Y ASOCIADOS S.R.L. C/ PROVINCIA DE NEUQUÉN S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **Expte. N° 3913/12**, en trámite por ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor Dr. OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** A fs. 159/172 se presenta Montamat y Asociados S.R.L. e interpone demanda contra la Provincia del Neuquén, con el objeto de que se declare la nulidad del Decreto N° 1479/12, y, a consecuencia de ello, se le abone la suma de pesos ciento cuarenta y dos mil doscientos dos con veinticuatro centavos (\$142.202,24), en concepto de honorarios impagos o lo que en más o menos resulte de las constancias de autos, cancelándose toda la deuda por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que -dice- no se le abonó, con más intereses y costas.

Enumera los presupuestos de admisibilidad de la acción procesal administrativa, que considera cumplidos, e individualiza la actividad administrativa impugnada, esto es, la negativa de la demandada de abonarle el IVA sobre los honorarios pactados por los servicios que refiere prestó la actora en virtud del vínculo contractual que la unía con ella.

Entiende que la Provincia del Neuquén, luego de abonarle numerosas facturas con el correspondiente IVA sobre honorarios pactados, rechazó dos facturas presentadas al cobro bajo el argumento de no corresponderle pagar el IVA porque entendía que el mismo debía considerarse como incluido dentro del precio previsto en el contrato.



Aporta definición de precio, y niega que el IVA, como gravamen al consumo, integre al mismo, porque sostiene que es transferido en el vencimiento inmediato al Fisco, quien requiere sea recaudado por el prestador de los bienes o servicios, como mandatario de aquél.

Enumera los hechos y detalla los expedientes administrativos en los que se encuentran los antecedentes de la contratación administrativa.

Tras exponer acerca de su trayectoria, relata que en el marco del Expte. Administrativo N° 2798-21352/2000, la demandada contrató a la firma para la implementación de un sistema de control de la actividad hidrocarburífera, al que denomina "convenio madre", suscripto el 29/11/01. Aduce que en dicha oportunidad, la Provincia le abonó el IVA.

Aduna que posteriormente, con carácter complementario de aquél, se perfeccionó un nuevo contrato entre las partes, aprobado por Decreto N° 1253/04, a raíz de una propuesta de nuevos servicios para auditar las regalías petroleras. Dice que en dicho contrato se pactó un régimen remunerativo a riesgo, a razón del 15% más el IVA sobre las sumas que fueran percibidas por la Provincia del Neuquén como consecuencia de las determinaciones de regalías mal liquidadas realizadas por la consultora. Manifiesta que, por ello, a dicho documento se lo tituló "Convenio complementario de Auditoria Técnico Contable".

Sostiene que en ese marco obligacional, a pesar de haber cumplido con todas las obligaciones a su cargo, la demandada no pagó la totalidad de los honorarios pactados.

Refiere que la deuda se integra por el importe del IVA que grava los servicios prestados a la Provincia y que se vio obligada a pagar para no incurrir en mora con la AFIP.

Insiste en afirmar que, conforme la documentación precontractual y contractual, como la naturaleza del tributo,



el IVA debió ser abonado por la accionada, contribuyente de hecho de dicho gravamen.

Referencia el contenido de su reclamación administrativa y del recurso jerárquico interpuesto con fecha 30/04/2010 y 23/08/2011, respectivamente.

Enuncia que su reclamo se inició tras el rechazo de las facturas N° 001-000412 de \$46.054,14 y N° 001-000413 de \$773.301,58, que la demandada fundó -según Notas N° 80 y 81 del 6 y 7 de Junio de 2006, de la SEEyM, en el Informe N° 067/06 G.I. de la Contaduría General de la Provincia- al interpretar que el IVA se encontraba incluido en el precio fijado en la cláusula octava del Convenio Complementario.

A continuación, refiere a nuevos reclamos que formuló en el año 2006, 2007 y 2010, los que -con informe de la Dirección General de Auditoría y Control de la Fiscalía de Estado y dictámenes del Fiscal de Estado (N° 2932/06 y N° 3079/08)- fueron rechazados con idénticos fundamentos por Resolución SEEyM N° 228/06, Resolución SERNySP N° 017/08 y Resolución N° SERNySP N° 159/11, respectivamente. Agrega que contra la última interpuso recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo, el que fue desestimado por el Decreto N° 1479/12, ahora cuestionado.

Sostiene que la Administración interpretó equívocamente los términos del contrato suscripto y de los reclamos formulados, soslayando las pautas interpretativas que emanan de los antecedentes precontractuales, las actuaciones administrativas y las normas tributarias aplicables, sobre la base de conceptos e interpretaciones equívocas introducidos en dos informes (el de Contaduría General de la Provincia N° 67/06-GI y el de la Dirección General de Auditoría y Control de la Fiscalía de Estado). A partir de los cuales, asevera, se erigió todo el argumento defensivo posterior de la demandada.

De distintos párrafos, cuestiona los argumentos empleados en los informes, ya que en ellos se dictaminó que el



IVA integra el precio y se interpretó -sin un razonamiento válido y a partir de la lectura del Convenio Madre- que su pretensión consistía en un reconocimiento sobre el precio con motivo de cambios en la legislación impositiva, lo que no ocurrió ni nadie planteó.

Rechaza la remisión al Convenio Madre realizada en el dictamen, y frente a ello opone la cláusula 6.2 de las Condiciones Especiales del contrato, que dice omitió citarse en el dictamen que impugna, porque refuerza su moción que a los honorarios convenidos, debe adicionárseles el IVA.

Estima como falaces las aseveraciones que se realizan en el informe de la DGA, para argüir que si bien a la Provincia no debe discriminársele el IVA, ello no responde a la circunstancia de que tenga la condición de "Exenta", y añade- que el hecho de ser sujeto exento no significa que no deba o no pueda pagar IVA, pues diariamente pagan el IVA sobre todos los bienes y servicios que adquieren o contratan.

También desconoce el principio doctrinario aludido en el informe en cuanto a que *por la propia naturaleza del impuesto en el precio final, el mismo está contemplado*, para referir que si en la práctica comercial se habla de "precio final con IVA incluido", ello no quiere decir que por regla el precio incluya el IVA o que el Consumidor Final no pueda o no deba pagarlo.

Refuerza la importancia del instrumento antecedente del Convenio Complementario (la propuesta de trabajo Montamat y Asociados del 09/02/04) como pauta interpretativa de la voluntad de las partes, relevante para discernir lo que verosímilmente entendieron al momento de firmar el nuevo contrato.

Critica que la demandada luego de reconocer que el asunto es de índole contractual, que el Convenio Complementario es una secuela del Convenio Madre donde-agregase pagó el IVA sobre los honorarios pactados, y de la



propuesta de trabajo, en la que -asegura- se aclaró que al honorario se adicionaría el IVA, indique que tales antecedentes no tienen validez y que la accionante debió imaginar o representar que no se le pagaría el IVA sobre sus honorarios.

Profundiza en cuestionar el Decreto N° 1479/12 en cuanto en él se argumenta sobre un supuesto "descuido" de la empresa al pactar el precio del contrato y no percibir la variación de precio entre la oferta formulada por la actora y el texto del contrato.

Esgrime que si bien el texto del contrato aprobado por Decreto N° 1253/04 no es el mismo que se acompañó en su propuesta, no se operó ninguna variación en el precio de la oferta por sus servicios porque en ambos instrumentos los honorarios son siempre los mismos, el 15%. Insiste en que ese precio no incluyó el IVA, al gravar la prestación de servicios profesionales, utilizando como base imponible el "precio" acordado entre las partes.

Enfatiza su convicción de haber obrado con absoluta diligencia y buena fe, y de haber fijado el precio de los honorarios en el 15%, escindible de impuestos y/o gravámenes que la Provincia, como contribuyente de hecho se ve obligada a pagar.

Posteriormente, expresa su opinión en cuanto a la naturaleza del IVA, cita doctrina y jurisprudencia para exponer que no está incluido en el precio final. Afirma que el hecho de ser sujeto exento solo implica que está exenta de gravamen la prestación de servicios realizada por el propio Estado pero no cuando es beneficiario del servicio.

Afirma que la Administración apela a su propia torpeza al pretender ahora excusarse de pagar el IVA aludiendo a que el mismo fue discriminado en las facturas presentadas por la empresa, ignorando que abonó un sinnúmero de facturas con esa misma leyenda sobre la que ahora reniega.



Asegura que las facturas se emitieron conforme lo dispone la normativa en el formulario factura B, con lo cual la leyenda técnicamente no reviste el carácter de discriminación del impuesto, que para interpretarlo así debería haberse consignado exclusivamente en formulario factura A.

En el punto 6, practica una síntesis e insiste en que se celebró un contrato que estableció el precio por sus servicios y, en que, si nada se dijo sobre el IVA, es porque la normativa y antecedentes en conocimiento de la administración hacían presumir que a los honorarios pactados se adicionaría el IVA.

Enuncia que las facturas, a partir del resultado favorable de las auditorias a BHP Petroleum y Capex SA, se emitieron como de costumbre, con la inclusión del correspondiente IVA.

Repite que las facturas fueron rechazadas por la demandada al desconocer y negar el valor de los antecedentes de la contratación para interpretar la voluntad de las partes, por la falta de previsión expresa de no estar incluido el IVA dentro del precio fijado, por entender que no procede el pago del IVA ante la condición de exenta de la Administración, y porque el reclamo estaría prescripto.

Concluye que su parte es sujeto pasivo del impuesto, en que sus servicios constituyen un hecho imponible del IVA, que la Administración como beneficiaria de ellos es la contribuyente de hecho y que la base imponible es el precio o el valor de la labor realizada (honorarios) conforme surge de la cláusula octava del contrato.

Finalmente, niega que haya transcurrido el plazo de prescripción haciendo mención a todas sus presentaciones que - sostiene- produjeron la suspensión y/o interrupción de dicho plazo, interpretando con mención de doctrina y jurisprudencia, que es el valor que tienen los reclamos administrativos cuando



son un requisito previo para accionar judicialmente. Hace reserva del caso federal y ofrece prueba.

II.- A fs. 190 se dicta la RI N° 216/13 que declara la admisión del proceso.

A fs. 192 el actor opta por el procedimiento sumario.

III.- Corrido el traslado de la demanda, la Provincia del Neuquén contesta a fs. 207/215.

Interpone defensa de prescripción, efectúa las negativas de rigor, y rechaza la demanda.

Resume los hechos invocados por la actora, e indica que el primer reclamo se interpuso en junio de 2006 contra el Informe N° 067/06 de la Contaduría de la Provincia, al que siguieron varios actos administrativos de rechazo del reclamo, para llegar al Decreto que agota la vía y, remarca que se inició la presente acción el día 28-09/2012 fuera del plazo de prescripción de la acción, correspondiendo que fuera interpuesta antes del 06-04-2012.

Manifiesta sin dudas, que la actividad impugnada es la devolución de las facturas a través de las Notas N° 80 y 81 del 6 y 7 de abril de 2006, momento desde el que -dice- la actora tomó conocimiento del rechazo del pago, pudiendo agotar la vía y accionar judicialmente antes de la prescripción de su derecho, esto es, previo a superar el plazo de cinco años de prescripción más un año por la suspensión de su curso ante los reclamos, según lo disponen los arts. 191 y 193 de la Ley 1284.

Arguye que los reclamos administrativos de la actora suspendieron -pero no interrumpieron- por el lapso de un año el plazo de prescripción y por única vez, haciendo referencia al criterio jurisprudencial de este Cuerpo, sobre el cómputo del plazo de prescripción.



Sostiene que la acción no interrumpió el curso de la prescripción porque se inició después de los seis años de la supuesta omisión administrativa que se ataca.

Complementariamente, realiza las negativas de rigor y expone los antecedentes. Así, señala que las dos facturas de fecha 13/03/06 presentadas por la actora, según el Expte. 3450-001100/06, fueron devueltas por Notas N° 80 y 81, en las cuales se solicitó la refacturación, en tanto la Contaduría General consideraba que no debía adicionarse el IVA.

Enuncia que posteriormente, se emitió el Informe N° 67/06 de la Contaduría General de la Provincia, en el cual se infiere que el IVA estaba incluido en el precio, y que, impugnando ese informe, se interpuso el 21/06/06 el primer reclamo administrativo.

Luego, cita el informe del Director General de Auditoría y Control de Fiscalía de Estado, el Dictamen N° 2932 de la Fiscalía de Estado y el Dictamen N° 170/06 de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Estado de Energía y Minería, en base a los cuales se dictó la Resolución N° 228/06 que rechazó el reclamo de la actora. Sostiene que ésta interpuso nuevo reclamo ante el órgano emisor de la misma, quien rechazó dicha impugnación mediante Resolución N° 017/08.

Aduna que en el mismo expediente administrativo, el 30/04/10 la actora interpone otra reclamación administrativa, que fue rechazada por Resolución N° 159/11. Luego, expone que ésta fue impugnada mediante recurso administrativo ante el PE en un nuevo expediente administrativo: N° 5000-009300/11, el que concluye con el Decreto N° 1479/12, en el que se mencionan los antecedentes obrantes en otros expedientes administrativos y se explica que la actora fue seleccionada en las condiciones establecida en el marco del Programa de Desarrollo Provincial 00 Etapa, de la Ley 2179.



Sintetiza los argumentos del referido Decreto, destacándose la diferencia entre la oferta de la empresa efectuada en una etapa de negociación y el contenido de lo que denomina contraoferta de la Administración, que luego fue el convenio suscripto y aprobado por Decreto N° 1253.

Realza el contenido de la cláusula octava del convenio complementario de Auditoria Técnico Contable, que puntualiza fue elaborado por el Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía, en la cual no se especificó que debía agregarse el IVA.

Del mismo modo, invoca el carácter de contratante profesional de la actora, integrada por abogados y contadores, quien no puede alegar válidamente haberse equivocado al momento de suscribir el contrato, y que la inexistencia de una cláusula que cargue el costo del impuesto a la Provincia implica la inexistencia de dicha obligación. La cual, aduna, solo aparece en la oferta formulada por la empresa, y no fue aceptada por la Administración, por tanto, concluye, no la obliga.

Sostiene que la actora pretende que a través de la interpretación del contrato, se llene una laguna que no existe, agregando -dice- una suerte de accesorio al precio pactado.

Interpreta que la jurisprudencia citada por la actora sobre la regla de que no debe considerarse incluido en los honorarios profesionales el IVA, en realidad refiere a los honorarios regulados judicialmente.

Por su parte, en cuanto a la ruptura de la ecuación económica, alegada por la actora, opone que se trata de una cuestión de hecho frente a la cual no basta con su alegación y que se da cuando sobrevienen causas extraordinarias e imprevisibles que tornan excesivamente oneroso el cumplimiento del contrato para una de las partes, lo que en el caso no ocurrió, porque el reparo económico existió desde el mismo



nacimiento del contrato, razonando que no puede alegarse tal ruptura económica.

Tras citar los principales considerandos del Decreto impugnado, resume lo manifestado por la actora en la demanda, para aseverar que el acuerdo no incluía el pago del IVA, negar que se violara el principio de buena fe en las relaciones contractuales y realizar ciertas consideraciones sobre la acotada posibilidad probatoria a todo aquello que surja de los antecedentes administrativos que proporciona la opción por el proceso sumario, desconociendo todo lo que la actora agrega como prueba documental y no está en los expedientes administrativos, con mención de jurisprudencia sobre la materia. Ofrece prueba.

IV.- La actora contesta a fs. 218/228, solicita el rechazo de la defensa y niega que haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción para reclamar, calificando el accionar de la Administración como irrazonable.

Tras realizar consideraciones sobre el instituto de la prescripción, enfatiza en que el reconocimiento del crédito surge del vínculo contractual que unió a las partes.

Aduce que nunca descuidó el ejercicio de su pretensión y que ha insistido en la convicción de que la demandada ha obrado de manera injusta.

Argumenta que si se analiza los seis años y casi cinco meses previos a la demanda, se podrá advertir que la demandada empleó más de tres años y varios meses en resolver sus reclamos. Encuentra que no es razonable que la Provincia se escude en una prescripción de cinco años y una suspensión de un año, y por única vez, cuando la mitad del tiempo fue insumido por el silencio de la Administración.

Entiende que la tácita denegación es una prerrogativa, un derecho o una facultad del administrado que puede o no emplear, porque está prevista en su beneficio, con



lo cual no puede recriminársele el que no haya considerado tácitamente denegada su petición.

Con esto entiende que todo el plazo en que la cuestión estuvo bajo examen de la Administración no puede endilgarse a la responsabilidad del administrado y que debe considerarse suspendido el plazo de prescripción, haciendo mención de doctrina sobre la materia.

Invoca la inconstitucionalidad de las normas locales referidas a la prescripción (Arts. 191 y 193 de la Ley 1284), por violar el principio de jerarquía normativa y ser contrarias a la Constitución Nacional (Arts. 75 incs. 12, 31 y 126) y al Código Civil; dice que en la responsabilidad contractual, el plazo de prescripción de la acción es de diez años, y corresponde a la Nación la fijación de los plazos de la prescripción extintiva, no a las Provincias. Considera, con apoyo en copiosa jurisprudencia de la CSJN, que estas últimas no pueden dictar leyes incompatibles con lo que establecen los códigos de fondo al respecto.

En el caso de que se haga prevalecer las normas locales sobre las normas de fondo en materia de plazos de prescripción por responsabilidad contractual, ratifica su reserva de caso federal.

V.- A fs. 231/239 emite opinión el Fiscal General, quien propicia que se haga lugar a la excepción de prescripción de la acción opuesta por la Provincia de Neuquén y se desestime la demanda por dicha razón. Señala que si bien en otras oportunidades se pronunció por la aplicación de las normas federales, un nuevo hito en la legislación nacional lo persuade de pronunciarse sobre el análisis constitucional del tema. Se refiere así al cambio trascendental que ha importado para la competencia local la vigencia de la Ley 26944 de responsabilidad del Estado, vértice que lo lleva a adherir - ahora- a los fundamentos constitucionales que invariablemente ha sentado la jurisprudencia de este Tribunal.



Es decir, considerando que la Ley señalada ha cambiado considerablemente el estado jurídico de la situación existente y consciente de la nueva mirada del tema, postula que la prescripción que rige en este caso es la normada por la Ley de Procedimiento Administrativo local.

Así luego de analizar el instituto en su aplicación al caso concreto, estima que a la fecha de promoción de la demanda, la acción se encontraba prescripta -incluso considerando el año de suspensión del plazo por imperio de la interposición del recurso administrativo-.

VI.- A fs. 240 se dicta la providencia de autos para sentencia, la que firme, coloca a estas actuaciones en estado para el dictado del fallo definitivo.

VII.- Expuestas las posiciones de las partes corresponde abordar, en primer término, el planteo de prescripción efectuado por la demandada.

En este sentido, la accionada indica que la prescripción de cinco años se encontraba operada cuando se inició la acción procesal administrativa -28/09/2012-.

Enumera el momento exacto en que la actora estuvo en conocimiento de la voluntad administrativa de que se rehagan las Facturas N° 001-000412 y N° 001-000413, según informara en tal sentido la Contaduría General de la Provincia: Nota SEEyM N° 80 del 06/04/2006; y Nota SEEyM N° 81 del 07/04/2006, respectivamente.

Toma, en consecuencia, dicha oportunidad para iniciar el cómputo del plazo de prescripción.

VII.1.- Ahora bien, la actora, al momento de contestar este planteo vertebró su defensa sobre tres ejes: a) el accionar de la Administración (postulando que la defensa no responde a elementales pautas de razonabilidad teniendo en cuenta las circunstancias del caso; es decir, considerando el tiempo que le insumió a la Administración resolver); b) los efectos de los reclamos y/o recursos administrativos según



doctrina y jurisprudencia; c) la inconstitucionalidad de normas locales referidas a la prescripción.

Sin embargo, como se explicará infra, ninguno de los tres puntos sobre los que se asientan los argumentos resultan hábiles para conmovir la inveterada postura que, sobre el particular, ha venido manteniendo este Tribunal a través de sus distintas integraciones; esto es, básicamente, que el instituto de la prescripción administrativa debe ser analizado de conformidad con las normas locales que resulten aplicables; para el caso, el régimen establecido por la Ley Provincial N° 1284.

En efecto, tal como se ha sostenido a través de reiterados pronunciamientos: sobre el tema de la legislación aplicable a la prescripción en materia de derecho público local este Tribunal ha tenido sentada una doctrina pacífica, reforzada a partir del precedente "Corvin" (Acuerdo N° 1366/07), mantenida en sentencias posteriores (Acuerdos N° 1376/07, 1414/07, 1415/07, 1422/07, 1423/07, 1427/07, 1455/07) y en "Cebrero" (Acuerdo N° 49/13) y "Camuzzi" (Acuerdo N° 1/14).

Tal serie de fallos fueron dictados por este Cuerpo, incluso teniendo en vista los precedentes "Filcrosa" y "Verdini" de la CSJN (Fallos: 326:3899; 327:3187) -citados por la parte actora- y tuvieron por finalidad explicitar y fundar las razones por las cuales este Tribunal siempre ha considerado que la prescripción en la materia se regía por las normas locales (y no por el Código Civil).

En lo que sigue se reproducen algunos de los fundamentos que sustentan ese criterio, para cuyo desarrollo in extenso cabe hacer remisión a los fallos citados más arriba (especialmente a los dos últimos, Acuerdos N° 49/13 y 1/14 y RI 206/10 "Insemar").

Los argumentos se analizaron minuciosa y detalladamente bajo los siguientes pilares: a) **El instituto de**



la prescripción como principio general del derecho, y sus particularidades en el derecho administrativo; b) el carácter local de la regulación del derecho administrativo; c) la regulación provincial del procedimiento administrativo; d) el impacto de la invalidez de la regulación de la prescripción en todo el sistema procedimental; e) la razonabilidad del plazo de prescripción en el sistema local.

Se dijo que, precisamente, el hecho de que el derecho administrativo sea local importaba la posibilidad que la regulación se vertebrase sobre principios diferentes en las distintas jurisdicciones, asegurando el debido respeto a las autonomías provinciales a la que aludía la Corte en el caso "Barreto".

Se recordó que la Ley 1284 se caracterizaba por su unidad recursiva, simplificación procesal, **inexistencia de plazos perentorios o fatales en materia recursiva que lleven a la pérdida de derechos, siendo la "prescripción" el único límite temporal para el ejercicio de los derechos** (cinco años para impugnar actos nulos y dos años para actos anulables); a la par, regula claramente el supuesto de "suspensión" del de "interrupción" de esos plazos de prescripción y, existen solo dos medios de impugnación: por medio del "recurso", son impugnables los actos administrativos, y por la "reclamación" es impugnable el resto de las variantes (hechos u omisiones, reglamentos, simples actos, y todo comportamiento, conducta o actividad administrativa que no sea impugnable por otra vía administrativa o judicial).

Se recordó que la "reclamación" también está prevista para impugnar los actos administrativos, cuando a su respecto hubiera vencido el plazo para interponer o reproducir recursos, caducado el plazo para interponer acción procesal administrativa o cuando se hubiere declarado la inadmisión del proceso judicial (art. 183 de la Ley 1284), con lo cual el derecho no se pierde si aconteció alguna de las circunstancias



antes apuntadas, sino que a través de la interposición de una nueva reclamación, se podía cuestionar, incluso el primer acto, haciendo renacer de esta manera toda la actividad impugnatoria del procedimiento, para poder iniciar o reinterponer la acción procesal administrativa.

Se insistió entonces con que el único límite temporal es el plazo de prescripción que la ley local establece.

Por ello, se subrayó que la prescripción no poseía en el orden nacional, la connotación ni la importancia que posee en el procedimiento local, pues allá es soslayada por la existencia de los breves plazos de impugnación e incluso de caducidad de la acción (plazos que la misma Corte Nacional ha declarado su constitucionalidad).

Se destacó que de seguirse la doctrina de la CSJN, se producía una intervención por el Poder Judicial de la Nación en el ámbito del derecho público local no delegado, en función de los artículos 75 incs. 12 y 126 de la Carta Magna Nacional, de donde se extrae que si las obligaciones de derecho público no fueron delegadas a Nación, tampoco se le delegó una de las formas de su extinción -o sea la prescripción-.

Se decía en ese momento que no cabía poner en cabeza del Congreso Nacional, en el que están representados los estados provinciales, la carga de introducir precisiones en los textos legislativos para derribar las interpretaciones judiciales de las leyes (en referencia al voto individual Dra. Argibay en "Casa Casmma SRL", 26/3/09), toda vez que ello implicaría, en estos casos, tanto como entrometerse en cuestiones de derecho público local no delegado -tal el derecho administrativo-; y además, el significado erróneo no venía de la interpretación de la ley de fondo, sino de su pretendida aplicación a una cuestión para la cual no fue pensada, tal como lo era, la traspolación directa de un



instituto general del derecho inserto en el Código Civil (como existen otras: laboral, penal), cuando lo que está involucrado es el derecho administrativo con sus especiales normas y principios que, en el ordenamiento provincial, no dejó librado a interpretación alguna o a la aplicación analógica o supletoria de normas extrañas, todo lo atinente a la prescripción y a las causales de suspensión o interrupción, por haberlas regulado expresamente en su Ley de Procedimiento Administrativo.

Fue así que este Tribunal hizo una pormenorizada descripción del procedimiento administrativo local y las sustantivas particularidades que lo distinguen del régimen nacional (fundamentalmente en materia de caducidad y prescripción), que redundaban en que no podían ser extrapoladas al primero conclusiones alcanzadas sobre la base del segundo.

Además se defendió la razonabilidad de la regulación local y se describió cómo, si se determinara su invalidez, se impactaría sobre todo el procedimiento administrativo y principalmente sobre la seguridad jurídica y la estabilidad de los actos administrativos, argumento que emplea la Corte para justificar los breves plazos de impugnación del ordenamiento administrativo nacional.

De esa forma, ha argumentado este Tribunal por qué la regulación de la prescripción en el derecho administrativo (derecho público) con sus particularidades y principios -que incluye los plazos para las distintas acciones- difiere de aquellas que corresponden a otros troncos del derecho, siendo allí donde reside la justificación de su específico régimen dentro de la materia que nos ocupa.

Se remarcó que reconocer a la "prescripción" como un "instituto general del derecho" no implicaba más que reconocer que es un concepto común al Derecho en general, por lo que no existía manera de justificar que, para resolver una



cuestión de derecho público local, debiera recurrirse al Código Civil, desconociendo el reparto constitucional de competencias, mediante la invalidación de la regulación propia de cada Provincia.

En ese contexto, se brindaron varias otras razones (de índole histórica, normativa, fáctica, etc.) que justificaron el mantenimiento de la postura de este Tribunal en pos de la validez y aplicación del régimen local, por lo menos, hasta que la CSJN diera tratamiento a los nuevos argumentos que se iban brindando en los fallos para justificar el apartamiento de la doctrina sentada en "Filcrosa".

Es más, especialmente se puso de relevancia que si el objetivo del criterio plasmado por la CSJN era la uniformidad nacional de los plazos de prescripción, no podía pasarse por alto que la unificación legislativa, en tanto es una tarea eminentemente política y no judicial, debía ser encauzada a través de un proceso federal de concertación, respetuoso de las autonomías provinciales y la división de poderes.

En base al desarrollo anterior (que se encuentra ampliamente desarrollado en los precedentes de este TSJ ya señalados), es que corresponde desestimar los argumentos actorales tendientes a someter la cuestión atinente a la defensa de prescripción bajo el régimen contenido en el Código Civil (vigente hasta el 1/8/15).

De igual forma, corresponde desestimar el argumento vinculado con "el accionar de la administración" y "los efectos de los reclamos y/o recursos administrativos según doctrina y jurisprudencia", toda vez que el recorrido de análisis que propone resulta absolutamente extraño a la normativa de aplicación.

Como se dijo en el precedente "Corvin", la Ley 1284 otorga a los interesados la posibilidad de recurrir o



reclamar a la Administración sin estar sujetos a breves plazos para ello; el único límite temporal es la prescripción.

A la par, partiendo de la obligación de respuesta que posee la Administración, le otorga a esos interesados las herramientas necesarias para paliar el silencio o la no respuesta dentro de los plazos legales (60 o 90 días).

Estas herramientas son: a) reputar denegada tácitamente la petición en cualquier oportunidad antes de la prescripción, ejerciendo los medios de impugnación administrativo o judiciales que correspondan, b) aguardar una respuesta extemporánea, o c) interponer un amparo por mora.

Pero ello, repetimos con el límite infranqueable de la prescripción, pues una vez que ella opera no podrán ejercerse los medios administrativos de impugnación (art. 192 Ley 1284).

La espera en el ejercicio de su derecho a reclamar implica que, pese a tener disponible el instrumento procesal para instar la revisión de la conducta que causa el agravio, no se lo ha utilizado.

En otras palabras, pese a contar con un tiempo útil (5 años, 6 contando la suspensión) para exigir su derecho, se prefiere esperar. Y por ello es lógico que se compute el tiempo transcurrido, pues el tiempo computado para la prescripción debe ser un tiempo útil para el ejercicio de la acción.

Es claro que la solución dada por el legislador local tiende a preservar adecuadamente la seguridad jurídica y la estabilidad, a la par de garantizar el derecho de los administrados. Apartarse de ese sistema provoca un impacto directo en el delicado equilibrio que debe existir entre garantías y prerrogativas.

VII.2.- Retomando el caso que debe ser decidido.

Ha quedado claro que el instituto de la prescripción, los plazos, comienzo de cómputo y causal de



suspensión e interrupción se rigen por la Ley N° 1284 de Procedimiento Administrativo.

Así, el plazo de prescripción de la acción procesal administrativa, salvo los casos contemplados por leyes especiales, es de: a) cinco años para impugnar actos nulos, reglamentos, hechos u omisiones administrativas. b) dos años para impugnar actos anulables. Y es imprescriptible la acción para impugnar actos inexistentes. (art. 191 de la Ley 1284).

Asimismo, el art. 192 prescribe que "una vez operado el plazo de prescripción de la acción, no podrán ejercerse los medios administrativos de impugnación previstos en este Título".

La "suspensión" está contemplada en el art. 193, estableciendo que "la interposición de un recurso o reclamación administrativa suspende, por una sola vez, el curso de la prescripción durante un año".

La "interrupción" esta prevista en el art. 194, y se produce solo en el caso que se haya interpuesto la acción procesal administrativa, salvo que por cualquier circunstancia el proceso termine sin sentencia que resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada. La prescripción no se interrumpe en los supuestos de conclusión del proceso por inadmisión del mismo, desistimiento del proceso, caducidad de instancia y excepciones previas.

En este caso la actora indica que *"el puntapié inicial de nuestro reclamo fue el rechazo y devolución, mediante Notas SEEM N° 080/6 del 6/4/6 y N° 081/06 del 7/4/06, de las facturas ..."*; es decir, que en el mes de abril de 2006 se ubica el comienzo del cómputo de la prescripción.

Sigue expresando la demanda que *"inmediatamente (el 14 de junio de 2006) nos alzamos contra esa decisión, formándose el Expediente N° 3450-001100/2006. Allí tomo intervención la Dirección General de Auditoría y Control, ...cuyo informe fue reproducido y adoptado por el Fiscal de*



Estado en su Dictamen N° 2932/6... que a su vez se constituyó en el precedente inmediato de la Resolución SEEYM N° 228/6... que desestimó, por primera vez, nuestra pretensión".

Luego, efectuado el cómputo correspondiente (5 años a partir del mes de abril de 2006) e incluso el efecto suspensivo del recurso presentado (por una sola vez y por el término de un año), todo lleva a colegir que, a la fecha de interposición de la demanda (29/9/12) ya había operado el plazo de prescripción.

Y, se reitera, a pesar de los esfuerzos argumentativos empleados por la parte actora en pos de tamizar el análisis a través de la demora de la Administración en responder o el efecto que pretende asignarle a la actividad recursiva, lo cierto es que ello no es hábil para conmovir la solución.

El régimen de la Ley 1284 es claro y los cinco años (o seis con la suspensión por la interposición de un recurso) con los que cuentan los interesados para accionar, es un tiempo más que suficiente para ejercer tal derecho.

En este caso, no puede considerarse que la actora se "vio privada de ejercer su derecho porque la Administración nada respondía"; es que, incluso en esta situación, la Ley pone a su alcance las herramientas necesarias para paliar el silencio (dar por denegado o interponer amparo por mora) con lo cual lo único que es dable exigirle a los interesados es que observen el plazo de prescripción de la acción expresamente legislado en la normativa provincial pues, es el único valladar que encuentra la posibilidad de accionar.

VIII.- Por todo lo dicho, entonces, corresponde hacer lugar a la defensa de prescripción opuesta por la demandada y rechazar la demanda instaurada, con imposición de costas al actor vencido (art. 68 CPCyC). **ASI VOTO.**

El Señor Vocal Doctor **Dr. RICARDO TOMAS KOHON** dijo: adhiero a la postura sustentada por el Señor Vocal que



me precede en el orden de votación, por lo que emito mi voto en igual sentido. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al Fiscal General, por unanimidad, **SE RESUELVE:** 1º) **RECHAZAR** la demanda incoada por MONTAMAT Y ASOCIADOS S.R.L. contra la Provincia del Neuquén. 2º) Imponer las costas a la actora perdidosa (Art. 68 del CPCyC). 3º) Diferir la regulación de honorarios hasta tanto se cuente con pautas para ello. 4º) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el acto que, previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaria, que certifica.

Dr. RICARDO TOMÁS KOHON - Dr. OSCAR E. MASSEI
Dra. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria