

Cancelacion De Certificados De Obra Intereses Por Mora Habilitacion De La Instancia Judicial Plazo De Prescripcion

JURISPRUDENCIA

Cancelación de certificados de obra. Intereses por mora. Habilitación

de la instancia judicial. Plazo de prescripción Se hace lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y se tiene por habilitada la instancia judicial a los fines de reclamar el reconocimiento y el pago de los intereses por mora en la cancelación de los certificados de obra detallados en las planillas anexas del reclamo administrativo interpuesto, y se declara prescripta la acción con respecto a los intereses devengados con anterioridad a los cinco años de la interposición del reclamo administrativo previo, en los términos del artículo 4027 del antiguo Código Civil, vigente al momento del hecho controvertido, para esa clase de obligaciones.

Buenos Aires, 01 de junio de 2017.- Y VISTOS; CONSIDERANDO: Los Dres. Guillermo F. Treacy y Jorge F. Alemany, dijeron: I. Que apela la representación de la parte actora (v. fs. 477, memorial de fs. 502/514, replicado a fs. 521/526) el pronunciamiento de fs. 473/476 por el que la señora jueza del juzgado n° 10 resolvió hacer lugar a la oposición de la Dirección Nacional de Vialidad, con relación a la habilitación de instancia y, a todo evento, a la prescripción de esta acción. Impuso las costas a la actora vencida (conf. art. 68 y 69 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). En el marco de su decisión y a los fines de examinar la habilitación de la instancia la magistrada de grado señaló que en la especie se pretendían reliquidar seis contratos de obra pública, firmados y ejecutados años atrás, sin que la actora invocara su prórroga. Agregó, que aquella pretendía hacerlo sin impugnar, expresamente, ningún acto administrativo dictado durante la ejecución y/o finalización de aquellos, lo que, a su criterio, sería inadmisibles. En ese orden de ideas, en cuanto aquí importa y para decidir de la manera en que lo hizo respecto a este punto, consideró aplicable la teoría del acto separable a los actos administrativos dictados durante la etapa de ejecución de la contratación administrativa y, aclaró, que en ejercicio de la potestad de autotutela que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración, durante el curso de una relación contractual, la misma adopta decisiones que gozan de presunción de legitimidad y son ejecutorias (conf. art. 12 de la ley 19.549). Cada uno de esos actos, dijo, responde a reglas propias de validez, con sus causas o funcionalidad específica y, fundamentalmente, pueden ser anulados independientemente del contrato, sin afectar la validez de este.

Finalmente, puntualizó que no correspondía el reclamo previo en los términos del art. 30 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues dicho reclamo procede solo para peticiones que no incluyan y/o impliquen la impugnación de actos administrativos de alcance particular o general, tal como expresamente lo prescribe el referido art. 30 - esto es, los respectivos certificados y/u órdenes de pago y/o Actas de Recepción Provisional-. Con relación a la excepción de prescripción indicó que, pese a no existir Acta de Recepción Definitiva, la supuesta mora en el pago de los seis contratos de obra pública suscriptos entre 1996 y 2006 que la contratista invoca, estaría consentida, también, por prescripción. Ello, teniendo en cuenta que el plazo de prescripción sería el de dos años, pues ese sería el término para impugnar actos administrativos que se pretendan ilegítimos. II. Que son dos los agravios centrales en los que la parte actora sustenta su pretensión recursiva. En primer término - punto III-, respecto de la habilitación de la instancia, sostiene que: (i) no es cierto que intente la reliquidación de un Contrato de Obra Pública, sino que su pretensión se circunscribe a que se liquiden -por primera y única vez- y paguen los intereses moratorios por pago fuera de término de certificados de obra pública; (ii) no hay ningún acto que impugnar en el caso, ya que los intereses por mora en el pago son un concepto independiente, y que se configura con posterioridad, cuando la Administración incumple con los plazos de pago de los certificados; (iii) su petición administrativa fue encausada por vía del art. 10 de la ley 19.549 o art. 30 de ese mismo cuerpo legal si se lo quisiera considerar aplicable; transcurridos los plazos legales allí previstos se interpuso pronto despacho y, una vez configurado el silencio según el régimen más prolongado para cubrir ambos supuestos (esto es, el de los art. 30 y siguientes de la ley), y siempre dentro de los 90 días hábiles judiciales previstos en el art. 25 de esa norma para demandar, inició con total normalidad la presente acción. Por todo ello, solicita se resuelva en sintonía con el principio pro actione e invoca el instituto del ritualismo inútil por tratarse de un tema de habilitación de instancia y de acceso a la justicia. En el segundo agravio -punto IV- señala que la magistrada había insistido en el error de enfoque al considerar que su pretensión debió ser de tipo impugnatoria y, con base en eso, erró también en la declaración de prescripción de la acción. Agrega que a los intereses moratorios de los certificados emitidos en el marco de un contrato de obra pública, en tanto obligación que reconoce su título en un contrato, le corresponde un plazo de prescripción de diez años. En ese orden, manifiesta que, lejos de mantenerse inerte, su parte realizó numerosos reclamos en sede administrativa, en tiempo útil, sin obtener ninguna respuesta a su petición. Es decir que, bajo ningún aspecto ha operado la prescripción, ni siquiera parcial, ya que no se han verificado ninguno de los dos requisitos que deben concurrir conjuntamente para configurarla, esto es, el transcurso de diez años y la inacción del acreedor. III. Que, a fs. 532/534, dictaminó el señor Fiscal

General Subrogante en sentido favorable a la habilitación de la instancia judicial, eximiéndose de dictaminar respecto de los agravios vinculados a la prescripción, pues los mismos remitían al análisis y valoración de una cuestión ajena -en principio- al cometido legalmente impuesto a ese Ministerio Público Fiscal (conf. art. 1 y 31, inciso e) de la ley 27.148). IV. Que, en primer lugar, para examinar el mérito del agravio puesto de manifiesto en primer término, es preciso tener presente que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que debe distinguirse entre la vía impugnatoria prevista en los arts. 23 y siguientes de la ley 19.549 -en la que se cuestiona la validez de actos administrativos-, de la vía del reclamo regulada en los arts. 30 y concordantes de ese mismo cuerpo legal, mediante la cual no se cuestiona el contenido de un acto administrativo ni la consiguiente modificación de la situación jurídica creada por este, sino que se reclama el reconocimiento de un derecho -aún originado en una relación preexistente-, presuntamente vulnerado por la mera inacción del organismo comitente de las obras (Fallos 312:1017). Si bien dicha doctrina es anterior a la sanción de la ley 25.344, la distinción de ambas vías de acceso a la revisión judicial, impugnativa y reclamativa, no aparece modificada por esta última. V. Que, en autos, la demanda deducida por Paolini Hnos S.A., según capítulo II del escrito inicial de fs. 3/21, tiene por objeto que se dicte judicialmente el pronunciamiento concreto que nuestra parte pidió a la Dirección Nacional de Vialidad y que ésta no dicto [...] y que por lo tanto, se le fije judicialmente plazo a la demandada para el cumplimiento respecto a nuestra parte, de la liquidación y pago de su crédito por los intereses del artículo 48 de la ley 13.064 posteriores al 31 de diciembre de 2000, por pagos en mora de certificados de obras públicas de las que es titular...?. Y, párrafo seguido, se agrega: ¿Acumulamos a esta acción de fijación de plazo [...] la acción de cumplimiento...?, solicitando, en particular, que se ¿...disponga también la condena a la demandada a que materialice efectivamente aquel cumplimiento respecto a nuestra parte [...] dentro del plazo que V.S. fije para el pago de la deuda objeto de esta demanda...?. En esos términos, sin perjuicio de la redacción del objeto de la demanda antes referida, lo cierto es que de la documentación adjunta a la causa resulta que Paolini Hnos S.A. formuló su reclamo inicial ante el Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad, el 22 de septiembre de 2008 -fs. 54/64, ¿Ref. Pedimos fijación de plazo y cumplimiento de obligación de la repartición de pago de intereses posteriores al 31 de diciembre de 2000?- y allí dijo que ¿[la empresa era acreedora] del pago de intereses por pago fuera de término de certificados de obra, en un todo conforme a las prescripciones de la Ley de Obras Públicas...? y, aclaró, que ¿[l]os intereses devengados hasta el 31 de diciembre de 2000, fueron objeto del régimen de verificación de deuda corriente en la repartición establecido en su Resolución n° 777/2001, procedimiento al cual nos acogimos, llegando a las liquidaciones conformadas de su deuda, lo que tramita por separado sin que sea objeto del presente?. Por ello, planteó la situación de los intereses posteriores al 31 de diciembre de 2000 por pagos en mora de certificados de obra, que a su entender se le adeudaban en forma individual y, que por la limitación temporal de la Resolución n° 777/2001 no fueron objeto de verificación por su régimen. Es decir, que la empresa contratista no cuestiona las constancias ni el contenido de los certificados de obra, sino que solicita el reconocimiento y el pago de los intereses por mora en la cancelación de los certificados detallados en el referido reclamo administrativo presentado el 29 de septiembre de 2008 y, pese a su pedido de pronto despacho del 15 de abril de 2009 -fs. 65/67-, no se halla acreditado en el expediente que la autoridad administrativa haya emitido acto alguno en respuesta a la petición del particular. VI. Que, dicho esto, respecto a la denominada ¿denegatoria tácita?, cabe tener presente que en la causa ¿Biosystems S.A. c/ EN - M° Salud - Hospital Posadas s/ Contrato Administrativo? (Fallos B.674.XLVII), sentencia del 11 de febrero de 2014 y su dictamen del 22 de noviembre de 2012), al examinarse la constitucionalidad de la reforma introducida por la ley n° 25.344 en el artículo 31 de la ley n° 19.549, se sostuvo ¿[q]ue la inconsecuencia o la falta de previsión no se suponen en el legislador (Fallos 329:5826 y 331:866) y, por lo tanto, no es dable suponer que la ley haya querido dar a dos conceptos análogos efectos jurídicos diferentes [en alusión a los artículos 10 y 31 del texto de la ley en mención y su vinculación con el artículo 26]?. En consecuencia, se señala que ¿[l]a condición que impone el artículo 31 de la LNPA para plantear la demanda en cuanto a que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajo los efectos previstos en el artículo 25 (caducidad [de] la instancia) debe interpretarse que solo rige cuando el reclamo sea resuelto expresamente en contra del interesado, es decir, cuando haya una resolución denegatoria, mas no cuando se hubiere producido el silencio de la administración y no existiera un acto expreso. Con tal comprensión de la norma, ella no es descalificable por lesiva a principio constitucional alguno, en tanto estos no se hallan directamente afectados si se atiende a que el artículo 26 de la LNPA admite la posibilidad de que ante el silencio de la Administración la demanda pueda iniciarse en cualquier momento, y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción (conf. artículos 31 y 26 de la LNPA)?. En tal sentido, agregó que ¿[l]a imposición de un plazo de caducidad para demandar frente al silencio administrativo, además de no ser congruente con la finalidad de la opción procesal de dicho instituto consagrada en el artículo 26 de la LNPA, tampoco lo es con el modo de contar el plazo de caducidad previsto en el artículo 25 de la LNPA para deducir demanda, pues en los supuestos contemplados en éste artículo dicho término se computa a partir de la notificación del acto que agota la vía administrativa (con los efectos del artículo 44 del decreto 1759/72 si se hiciera en contravención a sus normas) y, en el supuesto del silencio, no podría dar comienzo por la inexistencia del acto administrativo que

notificar?. VII. Que, asimismo, se debe tener en cuenta que en el artículo 31 de la ley 19.549 se impone a los jueces el deber de comprobar de oficio el cumplimiento de los requisitos relacionados con la habilitación de la instancia judicial, por lo que corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora en cuanto a este punto y, en consecuencia, tener por habilitada la instancia a los fines de reclamar el reconocimiento y el pago de los intereses por mora en la cancelación de los certificados de obra detallados en las planillas anexas del reclamo administrativo interpuesto el 22 de septiembre de 2008; ello, con prescindencia del mérito o no que en justicia tenga la demanda de autos, cuestión que se examinara en su oportunidad. VIII. Que, por último, en punto a la defensa de prescripción opuesta por la parte demandada a fs. 264/278vta, y admitida por la jueza de la anterior instancia a fs. 473/476vta. con fundamento en que resultaba aplicable el plazo de prescripción de dos años previsto en el Código Civil y Comercial de la Nación para la impugnación de actos administrativos ilegítimos, cabe aclarar que en el caso el actor demanda el reconocimiento y pago de los intereses moratorios devengados con posterioridad al 31 de diciembre de 2000, derivados de la falta de pago en término de los certificados de obra indicados a fs. 370/378 por parte de la Dirección Nacional de Vialidad. Al respecto, es preciso señalar que la parte actora sostuvo que correspondía aplicar el plazo de diez años previstos en el artículo 4023 de Código Civil. Además, cabe advertir que presentó el reclamo administrativo previo por el cobro de los mencionados intereses el 22 de septiembre de 2008 (fs. 69/70), que no fue resuelto por la Dirección Nacional de Vialidad y, con posterioridad, el 14 de octubre de 2009, interpuso la demanda que dio lugar a esta causa, basada en los mismos hechos y en el derecho que habían motivado dicho reclamo. IX. Que, en otras palabras, la pretensión de la parte actora se dirige a solicitar judicialmente el reconocimiento y liquidación de los intereses moratorios que surgen de la mora en el pago de los certificados provisionales, y que nacieron automáticamente del vencimiento de cada certificado. El pago de los referidos intereses moratorios constituye una obligación periódica a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad, esto es, aquella en las que cada pago o acto de cumplimiento implica la satisfacción de una obligación distinta y separada de las restantes, pues se corresponden con la mora en el pago de certificados provisionales distintos y, además, respecto de cada uno de ellos, se devengan por el transcurso del tiempo; sin perjuicio de que respondan a una obligación general común asumida en el contrato y prevista en el artículo 48 de la ley 13.064. Por tanto, resulta aplicable el plazo de prescripción de cinco (5) años establecido en el artículo 4027 del antiguo Código Civil -que regía al momento del hecho controvertido- para esa clase de obligaciones (cfr. Gordillo, Agustín: "Intereses por Mora en el Pago de los Certificados de Obra Pública"; en Contratos Administrativos, tomo I, pag. 85 y ss, Editorial Astrea, 1982; con cita de Fallos 147:110; v. además Fallos 181:196 y 192:68). X. Que, por otra parte, y de conformidad con el criterio de todas las salas del Tribunal, cabe aclarar que la interposición del reclamo administrativo previo debe interpretarse como una expresión inequívoca del propósito de demandar luego en la vía contenciosa, por lo que cabe asignarle el efecto interruptivo de la prescripción (conf. CNCAF, Sala I, "Hoyos Daniel c/ EN-Subsecretaría de Puertos s/ Empleo Público", sentencia del 30/4/07?; Sala II, "Gil Daniel A. y otros c/ OSPLAD s/ Empleo Público", sentencia del 27/12/94; "López César Guido c/ EN-Est. Mayor Ejército s/ ret. Militar y fuerzas de seg?", del 27/10/98; Sala III, "Pucheta Luis María c/ EN - M° de Defensa s/ Personal Militar?", sentencia del 3/12/04; "Caccininni Eduardo c/ ENTEL s/ Contrato de obra pública", del 26/6/09; "López Roberto c/ EN-M° E y OSP - Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables s/ Empleo Público, del 22/12/09; Sala IV, "Bressani Analía c/ EN-M° Defensa s/ Pers. Militar...?", sentencia del 25/11/10; esta Sala, "Manzo Juan Pedro y otros c/ EN- M Defensa- Ejército Argentino s/ Personal Militar...?" del 20/11/00, "Agosto Edgardo c/ EN-M° Defensa- Ejército Arg s/ Pers. Militar...?", del 7/02/05, entre otros). En tal sentido, cabe agregar que en el último párrafo del artículo 1°, inciso e), apartado 9 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, se establece que "Las actuaciones practicadas con intervención del órgano competente producirán la suspensión de los plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quede firme el auto declarativo de caducidad?. Sin perjuicio de que en la norma se emplee el término "suspensión", se ha interpretado que una vez producido el hecho que altera la secuela de la prescripción, el plazo "se reiniciará?", esto es, comenzará a correr nuevamente desde cero (conf. criterio expuesto por la PTN en Dictámenes: 132:184; 156:64; 178:96, 207:212, 210:355, 248:364, entre otros). XI. Que, por otra parte, en el trámite de la presente excepción previa, las partes no han invocado ni controvertido lo relativo a la existencia de la liquidación final de obra ni de la aplicación del principio general establecido en el artículo 624 del Código Civil. En tales condiciones, corresponde admitir parcialmente el recurso de apelación con relación al planteo de prescripción admitido en la anterior instancia, dejar sin efecto lo resuelto y, por aplicación del plazo de cinco años previsto en el artículo 2047 del Código Civil declarar prescripta la acción, sin perjuicio de la interrupción del plazo derivada de la interposición del reclamo administrativo ya referido. Por ello, corresponde dejar sin efecto lo resuelto con respecto los intereses devengados con anterioridad a los 5 años a la interposición del reclamo administrativo previo, es decir al 22 de septiembre de 2008. ASÍ VOTAMOS. El Sr. Juez de Cámara, Dr. Pablo Gallegos Fedriani dijo: I. Que en cuanto al relato de los hechos me remito a lo expresado por los vocales preopinantes en los considerandos I a III de su voto. II. Que, por lo demás, debe señalarse que si bien el accionante formuló su planteo en sede

administrativa y judicial en los términos del artículo 10 de la LNPA, lo cierto es que el caso de autos debe ser subsumido en los términos del reclamo administrativo previo previsto por los artículos 30 y 31 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (conf., esta Sala, en las causas ?Consultoría Oscar Grimaux y Asociados SAT C/-EN-DNV-Resol 777/01 s/ Proceso de conocimiento? y ?Green S.A. c/ DNV Resol 777/01 623/09 (expte 11527/08) y otros s/ Proceso de Conocimiento?, pronunciamientos del 1 de julio de 2014 y 29 de agosto de 2014, respectivamente). Ello así, toda vez que en el sub examine la firma actora reclama las sumas que considera adeudadas en concepto de intereses, posteriores al 31 de diciembre de 2000, originados por pagos en mora de certificados de obra pública de los que es titular -tanto individualmente como por las Uniones Transitorias de Empresas en que participa-, y que la Dirección Nacional de Vialidad no se ha expedido sobre su procedencia (cfr., en sentido semejante, esta Cámara, Sala II, en el precedente ?Decavial, SAICAC c/ EN-DNV Resol. 777/01 623/09 (Expte. 1240/07) s/ Proceso de Conocimiento?, sentencia del 5 de julio de 2012 y Sala IV en la causa ?Gardebled Hnos SA c/ EN-DNV-resol 777/01 y otros (expte 10042/10 y otros) s/ Proceso de Conocimiento?, pronunciamiento del 1º de marzo de 2012). III. Que, en ese orden de ideas, es necesario puntualizar que, tanto de las manifestaciones vertidas por la parte actora en su escrito de inicio como de la documentación arrimada a la causa, resulta que Paolini Hnos S.A. formuló su reclamo inicial ante el Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad, el 22 de septiembre de 2008 -fs. 54/64-, y que pese a que su pedido de pronto despacho fue realizado el 15 de abril de 2009 -fs. 65/67-, no se halla acreditado en el expediente que, con anterioridad a que se dedujera la demanda judicial, la autoridad administrativa haya emitido acto alguno en respuesta a la petición del particular; circunstancia que amerita eximir a la actora de volver a transitar la vía administrativa a los fines del reclamo impetrado. Al respecto, es del caso recordar en la sentencia dictada el 18 de mayo de 2011 por esta Cámara en pleno, en la causa nro. 11.277/01 caratulada ?Córdoba, Salvador y otros c/ EN-Dirección General de Fabricaciones Militares S/ empleo público?, se resolvió que el ?ritualismo inútil? traduce un principio jurídico que subsiste como tal, no obstante haber sido normativamente suprimido por la reforma que el artículo 12 la ley n° 25.344 introdujo al artículo 32 de la ley N° 19.549, por lo que corresponde su aplicación en los casos en que exista una conducta previsible de la demandada que así lo determine. En tales condiciones, teniendo en cuenta el principio pro actione que rige la materia, con prescindencia del mérito que en justicia pueda llegar a tener la demanda en autos -cuestión que se examinará en su debida oportunidad-, corresponde hacer lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, revocar el pronunciamiento apelado en este aspecto. Ello así pues, no debe olvidarse que la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una etapa conciliatoria anterior al pleito y dar a la administración la posibilidad de revisar el caso (conf. Fallos: 314:725); aspecto que no aparece en el caso como una adecuada solución del conflicto, sino más bien, como un dispendio, tanto administrativo como jurisdiccional, dada la actitud asumida por la Administración (conf., esta Sala, en la causa ?Maquivial SAI c/ EN - DNV - Resol 777/01 s/ Proceso de Conocimiento? --expte. n° 39.775/2011, sentencia del 31 de marzo de 2015). En consecuencia, atento a los fundamentos expuestos en el presente decisorio, y en tanto de las constancias de autos no se advierte que la autoridad administrativa hubiera emitido acto alguno en respuesta a la petición formulada por la firma actora, corresponde tener por habilitada la instancia judicial Con costas (conf. art. 68, primera parte, del CPCCN). Dicho esto, y en punto a a la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada a fs. 264/278vta, y admitida por la jueza de la anterior instancia a fs. 473/476vta., adhiero a lo expresado por los Dres. Treacy y Alemany en los considerandos VIII a XI de su voto. **ASÍ VOTO.** Por todo lo expuesto, y oído el Fiscal General, SE RESUELVE: (i) hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora en punto al primer agravio y, en consecuencia, tener por habilitada la instancia judicial en la presente causa; (ii) admitir parcialmente el recurso de apelación con relación al planteo de prescripción admitido en la anterior instancia, dejar sin efecto lo resuelto y, por aplicación del plazo de cinco años previsto en el artículo 2047 del Código Civil declarar prescripta la acción, sin perjuicio de la interrupción del plazo derivada de la interposición del reclamo administrativo ya referido. Por ello, corresponde dejar sin efecto lo resuelto con respecto los intereses devengados con anterioridad a los 5 años a la interposición del reclamo administrativo previo, es decir al 22 de septiembre de 2008; (iii) Imponer las costas por su orden (conf. art. 68, segunda parte, del C.P.C.C.N.). Regístrese, notifíquese -al señor fiscal en su público despacho- y, oportunamente, devuélvase. Jorge Federico ALEMANY Guillermo F. TREACY Pablo GALLEGOS FEDRIANI Correlaciones: Biosystems SA c/EN - M. Salud - Hospital Posadas s/contrato administrativo- Corte Sup. Just. Nac. - 11/02/2014- Cita digital: IUSJU225648D

019686E