

En la ciudad de Cipolletti, Provincia de Río Negro, a los 8 días del mes de julio del año 2.015, reunidos en acuerdo los Sres. Jueces de la Cámara del Trabajo de la IV Circunscripción Judicial, con asiento de funciones en esta ciudad, para resolver en autos caratulados: "VILLARRUEL FERNANDO MIGUEL C/ MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° 15791-CTC-2015).

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I.- Vienen estos autos al acuerdo a fin de resolver la excepción de falta de agotamiento de la instancia administrativa interpuesta por la demandada Municipalidad de Cinco Saltos a fs. 83/87 y vta..

Expresa que la actora no ha cumplido con lo dispuesto por la ley y la jurisprudencia imperante sobre el agotamiento de la vía administrativa como requisito previo al inicio de la acción judicial.

Refiere que, luego de finalizado el vínculo laboral con la Municipalidad de Cinco Saltos, el actor interpone nota ante la demandada, solicitando se revea su situación y poder seguir contratado, atento su necesidad económica familiar dando origen al expediente administrativo N° 1553/2014.

Sostiene que dicha nota no puede tomarse como reclamo efectivo del actor, ya que en ella sólo se solicita la reconsideración de la decisión de la administración de no renovar el contrato, pero no tacha el mismo acto de nulo o arbitrario, por lo que considera que la administración actúa dentro del marco de sus atribuciones discrecionales.

Agrega que recién en fecha 15/08/2014 el actor presenta efectivo reclamo bajo el título de reclamo jerárquico, solicitando se lo reincorpore a su lugar de trabajo o se le abone la indemnización pertinente así como diferencias salariales y se registre su relación laboral. No obstante, considera que el mismo no reúne los requisitos del art. 90 de la ley 2938 y, además, ha sido presentado fuera del plazo legal.

Estima que frente al acto de no renovación el actor debió haber opuesto recurso de reconsideración de conformidad con el art. 92 de la ley citada. Manifiesta que de todas las notas nunca el reclamante ha impugnado el acto, ni lo ha calificado de arbitrario o ilegal. Tampoco la demandada ha podido atender el reclamo de la actora respecto a las diferencias salariales a las cuales se refiere sin decir a qué ítems se refieren las mismas. Por otro lado, expresa que el actor, en su recurso alude a un contrato de locación de servicios, lo que sostiene hace más impreciso el recurso. Que frente a la imprecisión del reclamo, la demandada debió recabar la información respectiva.

Agrega que en ningún momento el actor reclama por vacaciones o SAC mal liquidados ni observó en ningún momento la liquidación final practicada, por lo que no ha agotado la vía administrativa a su respecto.

Corrido el pertinente traslado, el mismo es evacuado por el actor a fs. 92/95 solicitando el rechazo de la excepción planteada por la accionada, con costas.

En su responde el letrado apoderado del actor manifiesta preliminarmente que la excepción previa planteada debe ser rechazada dado que no es una de las que el art. 32 de la ley 1504 ni el art. 347 del C.P.C.C. y C. prevén en forma taxativa Cita doctrina.

Sin perjuicio de ello, sostiene que el procedimiento administrativo fue debidamente respetado por su parte, utilizando los medios recursivos administrativos a su disposición, conforme normativa vigente.

Sostiene que la demandada caprichosamente interpreta que el recurso de reconsideración de fecha 06/05/2014 no es más que una simple nota; ignora la solicitud de pronto despacho de fecha 18/07/2014; considera que al recurso jerárquico como recurso de reconsideración y nada dice sobre el pedido de pronto despacho del 08/10/2014. Asimismo, expresa que la demandada obvia la posibilidad de que el actor haya usado el principio de informalidad previsto por el art. 90 de la ley 2938, conforme criterio sentado por el STJ en autos “YAÑEZ GLADYS DEL CARMEN C/ MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” (Expte. N° 13882-CTC-12).

Considera que si bien la demandada alega que la Municipalidad no conocía qué requería el actor y que debieron pedir opinión a RRHH, surge de la documental acompañada que desde la presentación del recurso de reconsideración hubo pases internos cada vez que

se presentaba un recurso o pedido de pronto despacho, sin que nadie emitiera informe o dictamen alguno, ni mucho menos responder a la petición planteada.

A fs. 96, pasan autos al acuerdo para resolver.

II.- En primer término cabe aclarar que si bien como lo manifiesta el letrado de la actora la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa no se encuentra prevista por la ley 1.504 y el Código de Rito como de previo y especial pronunciamiento, lo cierto es que la excepción mencionada ha sido materia de numerosos pronunciamientos por parte de este Tribunal, que se ha mantenido aún con distinta integración, en los que se ha dado tratamiento como excepción de previo y especial pronunciamiento (art.34 de la ley 1504) por entender que se trata de una excepción enmascarada de incompetencia, dado que es habilitante de la instancia.

Así planteada la cuestión, entendemos que nos encontramos en el caso con una típica relación de derecho administrativo en la que actúa el Estado en ejercicio de su función administrativa como empleador y sus agentes -permanentes, contratados, transitorios, convocados, funcionarios, etc.- como dependientes del mismo.- Por ende sus actos deben estar inexorablemente regidos por las normas y principios de derecho público interno que regulan la organización, actividad y control de la administración pública, ya sea ésta nacional, provincial o, como en el caso, municipal.

Y ello es así, aún cuando se trate de una relación de empleo público que carece de la nota de estabilidad que le es propia por no ajustarse el ingreso del agente a los mecanismos de selección previstos en la Constitución Provincial y ley 811 (STJ: "R., V.M. C/MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS S/CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO S/INAPLICABILIDAD DE LEY" -Expte. Nro. 22078/07 -STJ -
Sent. Nro. 07/07 del 16/8/07-.

De conformidad con ello, corresponde entonces la aplicación al casus del procedimiento administrativo previo y el judicial reglado por el derecho procesal administrativo o contencioso.-

Situados de tal manera, corresponde señalar que dentro de tal contexto (el contencioso administrativo), en principio, es menester cumplir con los procedimientos administrativos -previos-, para poder acceder a la instancia judicial de revisibilidad de los actos administrativos de carácter definitivos (Vs. ARGAÑARAZ, Manuel, "Tratado de la Contencioso Administrativo", págs. 46/47). "Por el encuadramiento o la naturaleza jurídica del vínculo entre las partes, para acceder a la instancia jurisdiccional previamente se exige agotar la vía administrativa" (Voto del Dr. Lutz, STJ in re: "P., I.E. C/CONSEJO PROVINCIAL DE SALUD PUBLICA DE RIO NEGRO S/DIFERENCIAS SALARIALES S/INAPLICABILIDAD DE LEY" - Expte. 16592/02 - 30/6/04).

En el sub lite resulta de aplicación la ley de procedimiento administrativo 2938, de ahí que la acción intentada debe necesariamente adecuarse a lo reglado por dicha normativa.

Sin perjuicio de lo supra expuesto, como recientemente ha resuelto esta Cámara, "la reclamación por la vía administrativa y el consiguiente agotamiento de los recursos previstos por la ley 2938 es requisito previo para acceder a la vía judicial en casos en los que existe un acto de la administración impugnabile, en los términos del art. 88 de dicha norma, cuando exista una "declaración administrativa que produzca efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite, unilateral o bilateral..", tanto para la defensa de un derecho subjetivo como de un interés legítimo"(Cfr. FEDERACION DE OBREROS Y EMPLEADOS MUNICIPALES DE RIO NEGRO - F.O.Y.E.M.- C/ MUNICIPALIDAD DE RIO COLORADO S/ ORDINARIO (1) –Expte. N° 15202-CTC-2014-).

En ese sentido se ha expedido recientemente el Superior Tribunal de Justicia, al decir: "La Ley A 2938 de Río Negro solo ha reglado el acceso a los tribunales imponiendo la necesidad de haber transitado previamente la vía de los recursos administrativos hasta su agotamiento con el jerárquico, lo que ciertamente presupone un acto administrativo impugnabile, y nada dice respecto de la necesidad de cumplir el recaudo de la reclamación administrativa previa cuando lo que se le requiere a la Administración es el reconocimiento de un derecho controvertido, sin que ello suponga impugnar ningún acto. Dicho vacío legal ha sido integrado con una interpretación jurisprudencial que de todos modos exige que se acredite haber interpuesto previamente la reclamación del derecho de que se trate ante la Administración y su denegación por parte de ésta. Es claro que la ausencia de todo acto expreso no puede constituir el objeto de ninguna impugnación, por lo que no correspondería en el supuesto exigir el agotamiento de la vía. El silencio negativo no importa la emisión de acto administrativo alguno, porque al

no concurrir la voluntad de la administración, su valor lo tiene por una presunción que la ley le otorga. No hay acto tácito ya que no debemos interpretar en forma alguna la voluntad de la administración; tal voluntad se halla excluida en virtud del silencio, que implica sin más ausencia de todo acto. En esas condiciones, pretender extender la vía administrativa más allá de la etapa efectivamente cumplida (esto es, la formulación del reclamo y su negativa por silencio de la máxima autoridad provincial), cuando no hay ninguna norma legal expresa que lo disponga, conllevaría un exceso ritual manifiesto y supondría avanzar sobre principios como la tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa" (STJRN, 24/02/2014: "AGUIRRE GRACIELA MARTA C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ORDINARIO-INAPLICABILIDAD DE LEY", Rubinzal Online, RC J 1215/14).

En el caso de marras, del escrito de demanda surge que el reclamo incoado por el actor se halla enderezado a obtener el cobro de una indemnización y diferencias salariales en virtud de no haberle renovado el contrato que sucesiva y de forma permanente venía siendo prorrogado desde el 13/12/2012, fecha de inicio del vínculo objeto de autos, por lo que claramente se advierte que la pretensión perseguida no se encuentra anudada a la impugnación de ningún acto administrativo expreso, emanado de la demandada.

Ante la no renovación del contrato, el actor formuló el correspondiente reclamo ante la Intendencia Municipal -presentación de fecha 06/05/201 obrante a fs. 9- y, ante el silencio de la misma, requirió el correspondiente pronto despacho -de fecha 18/07/2014-, el que tampoco obtuvo ninguna respuesta. Transcurrido el plazo legal, interpuso lo que

avanzar sobre principios como la tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa que instituyen la Convención Americana de Derechos Humanos en sus arts. 8.1 y 25 (incorporados al texto constitucional por vía del art. 75 inc. 22 de la Const. Nac.) –Cfr. “AGUIRRE, GRACIELA MARTA C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ ORDINARIO (1) S/ INAPLICABILIDAD DE LEY” (Expte N° 25350/11-STJ)-.

Por otro lado, como también ha expresado nuestro STJ, en supuestos como el presente, en que la actora considera que razonablemente podía acceder a la vía jurisdiccional frente al silencio negativo de la máxima autoridad provincial, debe optarse por soluciones compatibles con la aplicación del principio “pro actione” o “in dubio pro actione” que, “según Bidart Campos, constituye una de las reglas implícitamente incluidas en el sistema axiológico de la Constitución Nacional, pues ni el derecho de fondo ni el derecho procesal deben imponer obstáculos frustratorios del acceso fácil y rápido al proceso, configurando el derecho a la tutela judicial efectiva (ver ‘Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino’ T. II-A-p.26)” (Amanda Lucía Pawlowski de Pose: “Defensa del principio pro actione por la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, D.T. 2011 (mayo), 1256), amén del principio de informalidad que rige en el ámbito administrativo que, como bien señala la actora, rige a favor del administrado.

A mayor abundamiento cabe señalar que, en el presente caso, el apoderado de la Municipalidad de Cinco Saltos, además de interponer la excepción de falta de agotamiento de la vía, procedió a contestar de manera subsidiaria la demanda, negando en dicha oportunidad el derecho que se peticiona, razón por la cual obligar al actor a retornar a la instancia administrativa -a los fines de interponer un recurso de reposición o jerárquico contra la denegación tácita del titular del Poder Ejecutivo Municipal- cuando ya se ha adelantado en el expediente la opinión negativa, exacerbaría doblemente el rigor formal, en desmedro del principio de la tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa.

En ese sentido, nuestro más Alto Tribunal Provincial ha expresado: “Precisamente, para evitar el ritualismo excesivo se ha dicho que, si el Estado ha tenido oportunidad de intervenir en los juicios originados en reclamos administrativos por los que luego se acciona judicialmente en su contra, no resulta procedente requerir recaudos formales y debe sin más habilitarse la vía, es decir, cuando es posible presumir la respuesta del Estado que ya se ha exteriorizado-, debe habilitarse la vía para no caer en un exceso ritual manifiesto (CSJN Fallos 200:197; causa “Ranone” de la Cra. Nac. en lo Cont. Adm., Sala 5ta., del 28-10-1998). El formalismo procesal se maneja con un rigor excesivo cuando pierde el sentido servicial, es decir, cuando lo que es instrumental se convierte en sustancial, y el proceso extravía su verdadera razón de ser (conf. Bidart Campos, Germán J., “El rigorismo procesal violatorio de la defensa”, ED 811-530, citado en autos “CASVE SRL”, Se. N° 175, del 12.12.06, del registro de la Secretaría N° 4)- Cfr. “YAÑEZ, GLADYS DEL CARMEN C/ MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY” (Expte. N° 26132/12-STJ).

En consecuencia, la ausencia de acto administrativo expreso impugnabile en los términos supra definidos, hace innecesario en el casus el agotamiento de la vía administrativa más allá de la reclamación oportunamente efectuada ante la administración municipal, por lo que la excepción en análisis debe rechazarse.

Por las razones expuestas, el Tribunal RESUELVE:

I.- Rechazar la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducida por la MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS, con costas a su cargo (art. 68 C.P.C. y C.).

II.- Diferir la regulación de honorarios, hasta el momento del dictado de la sentencia definitiva.

III.- Regístrese en (I). Notifíquese.

Con lo que terminó el acuerdo firmando los Sres. Jueces Dres. Luis E. LAVEDAN, Raúl F. SANTOS y Luis F. MENDEZ, por ante mí que certifico.

DR. RAUL F. SANTOS DR. LUIS E. LAVEDAN DR. LUIS F. MÉNDEZ
Juez de Cámara Juez de Cámara Juez de Cámara

Dr. Jorge A. Benatti
Secretario de Cámara