

VIEDMA, 3 de noviembre de 2025.

Reunidos en Acuerdo los señores Jueces y las señoras Juezas del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, Ricardo A. Apcarian, Sergio G. Ceci, Liliana Laura Piccinini, Sergio M. Barotto y María Cecilia Criado, con la presencia del señor Secretario Gabriel C. Paparelli, para el tratamiento de la causa: "**SEFAUE, ANUAR LUIS AMADO C/ MUNICIPALIDAD DE CHOELE CHOEL S/ ORDINARIO – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY**" (Expte. N° RO-00270-L-2025), elevada por la Cámara Segunda del Trabajo de la Ila. Circunscripción Judicial, con asiento de funciones en la ciudad de General Roca, a fin de resolver el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte actora, deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe el Actuario. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden del sorteo previamente practicado, respecto de las siguientes:

CUESTIONES

1ra. Es fundado el recurso?

2da. Qué pronunciamiento corresponde?

VOTACION

A la primera cuestión el señor Juez Ricardo A. Apcarian dijo:

1. Antecedentes de la causa:

1.1. Mediante sentencia interlocutoria N° 113/25 del 21-04-25, la Cámara Segunda del Trabajo declaró inadmisibile, en el cauce del art. 14 del Código Procesal Administrativo (CPA), el correspondiente proceso contencioso, incoado por demanda de Anuar Luis Amado Sefae contra Municipalidad de Choele Choel, por cobro de indemnizaciones por despido, diferencias de haberes y sanciones de los arts. 1 y 2 de la Ley N° 25323 y 80 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT); sin costas, por no haber mediado sustanciación.

1.2. El Tribunal de grado, al analizar la cuestión en orden al control del agotamiento de la vía administrativa previa, dijo tener presente que, de acuerdo con los elementos aportados por el actor, su planteo encuadraba en una reclamación administrativa establecida en el art. 94 de la Ley Provincial A N° 2938, de manera que

estaba a su cargo -dijo la Cámara respecto del actor- observar el procedimiento descrito en dicho cuerpo normativo, precisamente a fin de agotar la vía administrativa, e interponer entonces la demanda judicial en plazo legal.

1.3. En tal sentido, reputó el Tribunal de grado que la referida vía administrativa resultó agotada, con fecha 12-11-24, por expresa decisión de la Municipalidad de Choele Choel y, en consecuencia, el actor contaba con el plazo de 30 días hábiles judiciales para interponer demanda, tal como lo dispone el art. 11 del Código Procesal Administrativo de Río Negro, pero concluyó que dicho plazo se hallaba ampliamente vencido al momento de interponerla, con fecha 03-04-25. Lo que derivó el caso hacia la resolución denegatoria de instancia ya referida.

2. Agravios del recurso:

En su escrito del 15.05-25, el actor sostiene que, en el proceso contencioso, el Tribunal de grado incurrió en una inaceptable inobservancia del artículo 11 de la Ley N° 5773. Alega que ello vulnera doctrina legal aplicable en la materia y afecta la tutela judicial efectiva de sus derechos como trabajador (cf. art. 1, inc. 6, de la Ley P N° 5631). En consecuencia, afirma que se ha configurado una denegación de justicia, por contravención a los artículos 18 de la Constitución Nacional, 15 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, y 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica.

Expone -en lo que aquí resulta pertinente- que la Cámara interpretó erróneamente el artículo 11 del Código Procesal Administrativo, ya que el plazo previsto en dicha norma no se encontraba vencido. Fundamenta esta afirmación en la inexistencia de un rechazo administrativo previo por parte de la autoridad competente, es decir, una resolución emitida por el titular del Poder Ejecutivo municipal, o su denegación por silencio, en los términos del artículo 94 de la Ley N° 2938.

Insiste en que no existió resolución definitiva (acto administrativo expreso), tal como lo exige el artículo 11 del CPA, ni tampoco silencio, frente a la intimación realizada con el objeto de que se reconsiderara la postura y se hiciera lugar al reclamo del administrado.

Añade, sin perjuicio de lo expuesto, que conforme a la documentación acompañada con la demanda judicial, la Secretaría de Trabajo emitió, con fecha 10-03-25, una certificación de finalización de la instancia conciliatoria. Por tal motivo,

afirma que hasta ese momento no contaba con acción, de modo que dicha fecha debía considerarse, en última instancia, a los fines del artículo 11 del CPA.

Sostiene, además, que la demora de la Administración Pública no puede ser interpretada en desmedro del trabajador. Por lo tanto, en caso de duda, la interpretación debe ajustarse a los principios *in dubio pro operario* (ante la duda, a favor del trabajador) y *pro actione* (a favor de la habilitación de la acción).

Afirma que la Cámara efectuó una interpretación errónea del caso, en perjuicio del trabajador, lo que le ha generado un daño irreparable.

Considera que, aun si se aplicara por analogía el concepto de agotamiento de la instancia administrativa en el marco de la conciliación tramitada ante la Secretaría de Trabajo, corresponde tomar como referencia la certificación emitida por ese organismo, con fecha 10-03-25, conforme al artículo 17, primer párrafo, de la Ley P N° 5631.

Luego, en un giro argumental de difícil comprensión, sostiene que, si se pretendiera considerar agotada la vía administrativa con la manifestación del asesor legal de la Secretaría en la audiencia, debía tenerse en cuenta que en ese momento se encontraba vigente el artículo 11 de la Ley N° 5106; menciona que en materia de tutela cautelar se prevé la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial, así como la doctrina jurisprudencial obligatoria del STJRN, que admite un plazo bianual aplicable al caso.

Reprocha que se pretendió aplicar parcialmente y de forma retroactiva el nuevo Código, en su perjuicio, vulnerando el artículo 1 de la Ley P N° 5631, relativo a la efectiva tutela judicial de los derechos del trabajador, lo que configura una arbitraria denegación de justicia (cf. arts. 18 de la Constitución Nacional, 15 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, y 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica).

Reitera que el plazo de caducidad previsto en el artículo 11 del CPA -30 días hábiles- debe computarse a partir de la denegación expresa de la autoridad máxima del municipio. En su defecto, cuando se haya intimado sin respuesta, debe aplicarse el supuesto de silencio administrativo, lo que habilita el ejercicio de la acción dentro del correspondiente plazo de prescripción.

Concluye que, aun bajo una interpretación estricta de la ley, al momento de la presentación de su demanda no había expirado el plazo de caducidad previsto en el

artículo 11 del CPA. Por tal razón, solicita que se declare admisible su acción, conforme al artículo 14 del mencionado Código, y se ordene el traslado de la demanda a la parte demandada.

3. Análisis y solución del caso:

3.1. Más allá del fondo del asunto -relativo a una cuestión controvertida en materia de empleo público-, lo que se somete en esta instancia extraordinaria se circunscribe exclusivamente a determinar si la demanda fue presentada en tiempo y forma para habilitar un proceso contencioso administrativo.

La Cámara del Trabajo, al analizar la admisibilidad de la acción conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Código Procesal Administrativo concluyó que, habiéndose interpuesto la demanda el 3 de abril de 2025, a esa fecha ya se encontraba vencido el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 11 del CPA para su inicio, computado desde el agotamiento de la vía administrativa. Sustentó dicha conclusión en que el acto administrativo denegatorio se configuró con la carta remitida por el municipio el 12 de noviembre de 2024, mediante la cual su apoderado desconoció la existencia de una relación laboral.

3.2. Corresponde adelantar que el recurso debe ser admitido y, en consecuencia, tenerse por interpuesta en legal tiempo la demanda contencioso-administrativa contra la Municipalidad de Choele Choel. Ello, sin perjuicio del análisis de los restantes presupuestos de admisibilidad de la pretensión, conforme a lo legislado en el Código Procesal Administrativo.

Cabe advertir que el procedimiento previo destinado a agotar la vía administrativa en el caso bajo análisis resultó manifiestamente irregular. Las partes intercambiaron telegramas y cartas documento como si se tratara de una relación laboral regida por el derecho privado, sin observar la normativa específica aplicable al empleo público, que exige transitar -en defecto de una regulación propia del Municipio- el procedimiento normado por la Ley A N° 2938 a partir de su artículo 88.

Si bien rige el principio de informalidad en favor del trabajador o administrado, dicha prerrogativa no resulta extensible al Municipio demandado. Por ello, la decisión que reconozca o deniegue el derecho reclamado por un trabajador debe emanar de la autoridad competente -en este caso, el Intendente Municipal (art. 112 de la Carta

Orgánica Municipal)- y formalizarse como acto administrativo, dictado según el procedimiento legal y reglamentario aplicable. El adecuado cierre de la instancia exige también la interposición de un recurso de revocatoria, tal como lo establece el artículo 91 de la Ley A N° 2938.

Ahora bien, sumado a lo anterior, el caso particular bajo análisis presenta además una circunstancia atípica e inusual que fue soslayada por el Tribunal de origen al momento de declarar la inadmisibilidad del proceso: Con posterioridad al intercambio epistolar, el trabajador instó una instancia de conciliación por ante la Secretaría de Trabajo de la Provincia de Río Negro, que tramitó bajo Expte. EX2024-00774496-GDERNE-DZCC#ST y concluyó sin acuerdo el día 10 de marzo de 2025.

En efecto, según surge textualmente del acta suscripta en esa fecha por las partes ante la Delegación local de la Secretaría mencionada: "... El Dr. Mazzaglia, apoderado de la Municipalidad, solicita declinar la instancia de conciliación a pedido de su mandante, se hace lugar a la petición, quedando expedita la instancia judicial".

Es decir, con independencia de la carta documento que la Cámara del Trabajo menciona como hito determinante del agotamiento de la vía administrativa, con posterioridad a ese acto la Municipalidad se sometió voluntariamente a un proceso de conciliación laboral ante la Delegación Provincial de Trabajo, lo que supone el tácito reconocimiento -por aplicación de la teoría del acto propio- de que, en ese momento, la instancia administrativa permanecía abierta. Además, como se indicó más arriba, en el acta de cierre de dicha instancia se dejó constancia expresa de que la acción judicial recién quedaba habilitada a partir de entonces.

En esa línea de razonamiento, este Tribunal ha sostenido que la doctrina de los actos propios señala que el ordenamiento jurídico no protege las conductas contradictorias; la buena fe impone a toda relación o situación jurídica el deber de salvaguardar la confianza que ha generado en una parte el comportamiento que la otra ha asumido anteriormente (MAIRAL, Héctor A., "La Doctrina de los Actos Propios y la Administración Pública?" Editorial Depalma, Buenos Aires, 1988, p.5.; STJRNS4: Se. 6/14 "Diaz", citado en STJRN Se. 115/18 "Retamal", entre otras).

Es cierto que, conforme al marco normativo aplicable, los conflictos originados en relaciones de empleo público están exentos de transitar la instancia de conciliación prejudicial obligatoria (artículo 17, inciso 2, de la Ley P N° 5631 y artículo 85, inciso b,

de la Ley N° 5450). No obstante, si el Municipio decide someterse voluntariamente a dicha instancia, aun cuando con anterioridad haya rechazado el reclamo del trabajador mediante carta documento, resulta evidente que el plazo de 30 días previsto en el artículo 11 del Código Procesal Administrativo para promover la acción judicial debe computarse a partir de la frustración del proceso conciliatorio.

El agotamiento de la instancia administrativa previa constituye un privilegio conferido al Estado, en cuanto le permite revisar sus propios actos antes de que se habilite la intervención judicial. Representa una instancia para reexaminar sus decisiones y, en su caso, enmendar aquellas que pudieran apartarse del ordenamiento jurídico. No obstante, tal requisito no puede transformarse en una secuencia de exigencias formales indescifrables que, por su complejidad o falta de claridad, obstaculicen de manera irrazonable el acceso del administrado a la jurisdicción.

Es evidente que el abordaje jurídico del conflicto en la etapa prejurisdiccional fue inadecuado. Más, aunque el trabajador no tenía la obligación de someterse al procedimiento de conciliación, no corresponde formularle reproche alguno por haber procurado una solución amistosa y autocompuesta con la intervención de la Secretaría de Trabajo.

En ese marco, la participación voluntaria del Municipio en dicha instancia conciliatoria, así como su expreso pedido de declinar la vía recién el 10 de marzo de 2025, imponen a la magistratura una interpretación de los hechos y de lo actuado que garantice el respeto al debido proceso, la tutela judicial efectiva y el control judicial de los actos administrativos, conforme lo establecen los artículos 18 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.3. En atención a lo precedentemente expuesto, corresponde revocar la resolución dictada por el Tribunal de grado que declaró inadmisibile la acción procesal administrativa y considerar tempestiva la interposición de la demanda dentro del plazo de 30 días computados desde el cierre de la instancia de conciliación previa ante la Delegación de Trabajo de Choele Choel. -MI VOTO-

A la misma cuestión el señor Juez Sergio G. Ceci y la señora Jueza Liliana Laura Piccinini dijeron:

Coincidimos con lo manifestado por el señor Juez preopinante por lo que adherimos a los fundamentos por él vertidos y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

A la misma cuestión el señor Juez Sergio M. Barotto y la señora Jueza María Cecilia Criado dijeron:

Atento a la coincidencia de los votos precedentes, NOS ABSTENEMOS de emitir opinión.

A la segunda cuestión el señor Juez Ricardo A. Apcarian dijo:

Por las razones expresadas al tratar la primera cuestión, propongo al Acuerdo: 1) Hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por el actor, Anuar Luis Amado Sefau y, en consecuencia, revocar el fallo recaído en la instancia de Grado, sometido a tal recurso, en lo que fue materia de agravio (arts. 262 y ccdtes. del CPCyC y 61, 62 y ccdtes. de la Ley P N° 5631). Remitir la causa a la instancia anterior para que continúen las actuaciones según su estado. 2) Sin costas atento a que no ha mediado sustanciación (art. 31 de la Ley P N° 5631). -ASI VOTO-.

A la misma cuestión el señor Juez Sergio G. Ceci y la señora Jueza Liliana Laura Piccinini dijeron:

Adherimos a la solución propuesta en el voto que antecede y VOTAMOS EN IGUAL SENTIDO.

A la misma cuestión el señor Juez Sergio M. Barotto y la señora Jueza María Cecilia Criado dijeron:

NOS ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

RESUELVE:

Primero: Hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley elevado por el actor y, en consecuencia, revocar la sentencia interlocutoria N° 113/25, de fecha 21-04-25, en lo que es materia de agravio (arts. 262 y ccdtes. del CPCyC y 61, 62 y ccdtes. de la Ley P N° 5631). Remitir la causa a la instancia anterior para que continúen las actuaciones según su estado.

Segundo: Sin costas atento a que no ha mediado sustanciación (art. 31 de la Ley P N° 5631).

Tercero: Notificar en los términos del art. 25, 1ro. y 2do. párrafo de la Ley P N° 5631, y oportunamente proceder al cambio de radicación a la Cámara de origen, para que continúe según su estado.