

//////neral Roca, 11 de febrero de 2020.-

VISTOS Y CONSIDERANDO: Estos autos caratulados "CHANDIA ELOISA C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO (MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (I)" (Expte. N° I-2RO-647-L2018 / I-2RO-647-L2-18), venidos al acuerdo a resolver la excepción de inhabilitación de jurisdicción interpuesta por la demandada al punto IV de fs. 29/32, como defensa de fondo.

I. Se inician los autos con el reclamo que deduce Eloisa Chandía contra la Provincia de Río Negro, por la suma de \$ 27.572,29 en concepto de 33 días de vacaciones no gozadas año 2015 y 12 días por igual concepto, correspondiente al año 2016.

Corrido a fs. 23 traslado de la acción, se presenta a fs. 29/32 el apoderado de Fiscalía de Estado de la Provincia de Río Negro a contestar la acción. Opone como defensa de fondo excepción inhabilitación de jurisdicción (falta de acción).

Funda la defensa alegando que la actora ha interpuesto la acción fuera de término, es decir en exceso del plazo legal del art. 98 de la ley 2938, atento el criterio reinante en la jurisprudencia y en la normativa procesal administrativa.

Pues, entiende que desde el 14/11/2016, fecha del pronto despacho interpuesto por Chandía, se cuentan los 15 días hábiles establecidos en el art. 18 de la ley de procedimiento administrativo y a partir de allí los 30 días hábiles del art. 98 del mismo cuerpo, habiendo vencido con holgura dicho plazo a la fecha de interposición de la demanda, solicitando se haga lugar a la excepción, con costas.

Conferido el traslado pertinente, contesta la accionante a fs. 235/237 solicitando el rechazo de la defensa.

Señala que corresponde desestimar el planteo, en cuanto que en el presente caso hubo silencio de la administración, por ende al no existir acto administrativo para impugnar, no existe momento a partir del cual contar los 30 días a los que hace mención el art. 98 de la ley 2938.

Entendiendo aplicable al presente la jurisprudencia del STJ en los autos ?Aguirre?.

Asimismo, ampara su postura en precedentes de la Cámara I del Trabajo.

Se dispuso a fs. 262 el pase de estos autos a la Fiscalía de Cámara en turno a fin de que se expida sobre la excepción opuesta, emitiendo a fs. 241/242 dictamen la Fiscal de Cámara I, quien considera que este Cámara es competente y que corresponde rechazar la excepción de inhabilitación, habida cuenta que cuando la vía administrativa

se agota por denegatoria por silencio, la acción puede interponerse en cualquier momento antes de la prescripción.

Por providencia de fs. 243 se dispuso el pase de los AUTOS al ACUERDO para resolver.

II.- Puestos en condiciones de decidir y siendo que la excepción ha sido planteada como defensa de fondo, corresponde aclarar que la inhabilidad de jurisdicción y caducidad de la acción, constituyen requisitos procesales de admisibilidad y por ello deben ser analizadas en esta instancia, independientemente del carácter que pueda atribuirle la accionada.

Es doctrina al respecto del Superior Tribunal de Justicia en los autos "C. G. V. c/ MUNICIPALIDAD DE CINCO SALTOS s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/ INAPLICABILIDAD DE LEY" (Expte N° 27273/14, Sentencia del 05-08-15), que "Si bien la Provincia de Río Negro no cuenta con una ley o código que regule el proceso contencioso-administrativo (lo que hace que el contencioso administrativo laboral se rija por las normas de la ley de procedimiento del fuero del trabajo -Ley P N° 1504- de acuerdo con la interpretación efectuada por este Superior Tribunal in re STJRNS Se "TOLLO", Se. 36/05), ello no impide considerar que el control de los requisitos de habilitación de la instancia (existencia del acto, agotamiento de la vía administrativa e interposición de la demanda dentro del plazo de caducidad previsto al efecto "conf. Art. 98 de la Ley A N° 2938-) deba hacerse en una etapa preliminar. Sostener lo contrario "es decir, que su tratamiento deba diferirse hasta el dictado de la sentencia definitiva- conduciría a un dispendio jurisdiccional innecesario y postergaría hasta el final lo que lógicamente debe ser previo, por tratarse del examen de los requisitos o presupuestos procesales que condicionan la admisibilidad de la pretensión..." (conf. STJRN S. 3 "MOSCA" Se. 15/11).

Esto sin perjuicio de la sanción de la Ley N° 5106 (B.O.P. 25-05-2016) que aprueba el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Río Negro y que prevé el recaudo como requisito de admisión de la demanda.

Dicho lo cual se impone acudir a los criterios establecidos por este Tribunal en precedentes donde se plantearon excepciones como la de autos, atendiendo ante todo a que el instituto de la caducidad planteada -por haberse vencido el plazo dispuesto en el art. 98 de la Ley 2938- no resulta aplicable en autos.

Sencillamente, por la razón de que no habiendo acto administrativo alguno que impugnar, carecemos de punto de partida para computar los 30 días establecidos en la

norma señalada, en consecuencia no rige término de caducidad alguno que instituir.

Al respecto nuestro Superior Tribunal de Justicia en fecha 30/11/2015 expreso: VALLEJOS, JOSE EDUARDO C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (MINISTERIO DE GOBIERNO) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (Expte. N° 506/11) ??En relación a la defensa de "inhabilitación de jurisdicción", coincido con los fundamentos brindados por el a quo y, en ese mismo sentido, traigo a colación el art. 98 de la ley N° 2938 que textualmente dice: "En todos los casos que corresponda la jurisdicción contencioso administrativa, la cuestión deberá ser promovida con las formalidades de demanda ordinaria dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados desde que la resolución que agota la instancia administrativa fue notificada personalmente o por cédula al interesado". Es decir entonces que, de acuerdo al texto transcrito, para considerar operada la caducidad de la acción procesal administrativa -e inhabilitada la instancia- es necesaria la reunión de dos (2) condiciones: a) Por un lado, el dictado de una resolución que agote la vía administrativa y; b) Luego, que se encuentre vencido el plazo máximo de treinta (30) días establecido por la norma para interponer la demanda. Y, si bien la condición señalada en a) no se encuentra establecida de manera expresa en el texto de la ley, opera como premisa insoslayable para el comienzo del cómputo del plazo, en tanto sólo las decisiones expresas son susceptibles de notificación personal o por cédula. A todo evento, también por imperativo legal, la disposición aludida debe ser interpretada en el sentido más favorable al administrado (cf. art. 71 ley A N° 2938). Ha dicho este Cuerpo en el precedente "AGUIRRE" (STJRN S3 Se. 9/14) con cita de calificada doctrina, que "el silencio en su versión negativa tiene su razón de ser en tanto y cuanto evita que la administración acorrre al particular con su inactividad, quien con solo guardar silencio -situación que se da con muchísima frecuencia- impediría que este vea satisfecha su pretensión o en su caso impediría que acuda al juez. El silencio de esta especie tiene un fin netamente antiobstruccionista y por ende existe pura y exclusivamente para favorecer al particular. 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" (Armando N. Canosa, "Silencio administrativo..." en la obra colectiva: "Corte Suprema de Justicia de la Nación. Máximos Precedentes: Derecho Administrativo", dirigida por Juan Carlos Cassagne, 1ª edición, Buenos Aires, La Ley, 2013, T° I, pág. 281). Ello,

además, en consonancia con la doctrina de la CSJN que -al hacer propio el dictamen de la Procuradora Fiscal- convalidó la interpretación según la cual el plazo de caducidad de la instancia contencioso-administrativa solo regirá cuando el reclamo sea resuelto expresamente en contra del interesado, es decir, cuando haya una resolución denegatoria, mas no cuando se haya producido el silencio de la Administración y no exista un acto expreso (CSJN in re: "Biosystems S.A. vs. Estado Nacional y otros s/ Contrato Administrativo", 11/02/2014, Rubinzal on line RC J 560/14). Cabe señalar que si bien tanto el precedente local, como el que motivara el fallo del máximo Tribunal federal tienen como antecedente un reclamo administrativo, no encuentro razón o motivo alguno que justifique en derecho asignar un efecto distinto al silencio negativo de la administración en la vía recursiva y en la reclamatoria. Por consiguiente, la configuración de un supuesto de denegación tácita o por silencio frente un pedido de pronto despacho en los términos del art. 18 LPA, no puede erigirse como punto de partida para el cómputo del plazo de caducidad prescripto en el art. 98 del mismo texto legal. El administrado podrá entonces interponer la demanda en cualquier momento, sin más condicionamientos temporales que el previsto para que opere la prescripción. La solución contraria supondría avanzar sobre principios tales como el de tutela judicial efectiva; pro actione y revisión judicial suficiente de la actuación administrativa que instituye la Convención Americana de Derechos Humanos en sus art. 8.1 y 25 (incorporados al texto constitucional por vía del art. 75 inc. 22 de la Const. Nac.); en tanto la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han reiterado ya desde el informe 105/99 emitido en el caso 10.194, "Palacios, Narciso - Argentina", (publicado en LL, 2000-F, p. 594, con nota de Carlos A. Botassi, Habilidad de instancia y derechos humanos) que: "Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio "pro actione", hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción". En idéntico sentido también en Corte IDH: "Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica", párrafo 161, 2004 y en Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, con el voto razonado del Juez Sergio García Ramírez, en la Sentencia del 29 de marzo de 2006; Baena Ricardo y otros vs. Panamá del 2001; y Tribunal -- Constitucional vs. Perú."

De allí que resulte una prerrogativa estatal el planteo de esta excepción que impediría al Tribunal Contencioso Administrativo ingresar en el tratamiento de la

cuestión de fondo, hasta que no haya un acto específico de la administración, denegando expresa o tácitamente (por vía de silencio) la petición del particular afectado.

Sin embargo tal ausencia jamás podría derivar en el carácter ineludible de la exigencia, con prohibición para el Juez de decidir qué supuestos ameritan hacer excepción, pues ello irrogaría desconocer el deber de decidir los pleitos a la luz de las mandas constitucionales superiores a los preceptos reglamentarios.

Concretamente en lo que hace al caso, el principio constitucional de tutela judicial efectiva, positivamente plasmado en el Pacto de San José de Costa Rica y con ello en la Constitución Nacional (arg. art. 75 inc. 22), el cual lleva ínsito el principio "pro actione" y que conforme es criterio contundente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "exige que el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares" (cfr. Informe 105/99 en el caso 10.194, "Palacios, Narciso" Argentina, emitido el 29/9/99, publicado en LL, 2000-F, p.594).

Al respecto, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ha sentado doctrina legal sobre el tema en la causa "AGUIRRE GRACIELA MARTA c/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ORDINARIO" Expte. 25350/11, Sentencia del 25/02/2014, que en lo pertinente dice: "en el orden local la Ley de Procedimiento Administrativo A N° 2938 solo ha reglado el acceso a los tribunales propios 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 impugnado (véanse arts. 88, 97 y 98). En cambio, 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 esta. Ello ha motivado divergencias en la doctrina de este Superior Tribunal en su anterior integración, por ejemplo, en punto a si luego de denegado el reclamo por silencio queda expedita la jurisdicción o si, por el contrario, tras la vía reclamativa se debe continuar "sucesivamente" con la vía recursiva para, una vez agotada esta, recién entonces acceder a la instancia judicial (al respecto, véanse los votos de la mayoría y minoría en la causa "AMX ARGENTINA S.A." Se. Del 23.10.08 de la Secretaría N° 4, y "TASSARA", Se. N° 140 del 14.12.10 de la

Secretaría N° 3).- En el supuesto de autos, del escrito de demanda surge que el reclamo incoado por la actora se halla enderezado a obtener un resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de la aplicación de una cesantía luego revocada, por lo que claramente se advierte que la reparación perseguida no se encuentra anudada a la impugnación de ningún acto administrativo. Más aún, es precisamente un acto administrativo ?aquél que revocó la cesantía previamente impuesta- lo que funda la pretensión indemnizatoria que tramita en estos autos. Para esos fines, la actora formuló la correspondiente reclamación administrativa mediante carta documento dirigida al Gobernador de la Provincia y, ante el silencio de la Administración, requirió ?por la misma vía- el correspondiente pronto despacho, que tampoco obtuvo ninguna respuesta...?. ?...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 en nuestro derecho público local procesal no hay ninguna norma legal expresa que disponga que, luego de operadas las condiciones para considerar que la reclamación previa ha sido denegada por silencio deba continuarse ?sucesivamente- con la interposición de recursos administrativos para recién entonces tener expedita la instancia judicial, con llevaría un exceso ritual manifiesto y supondría 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)...?.

A este se suma el fallo del STJRN en la causa ?SEPÚLVEDA PIZARRO CARMEN MIREYA c/ PROVINCIA DE RIO NEGRO s/ ORDINARIO S/INAPLICABILIDAD DE LEY? (Expte.N° 26844/13-STJ, Sentencia del 02-03-2016), donde ha dicho: ? ?En autos, la actora efectuó reclamación administrativa previa mediante telegrama al Presidente de la Legislatura, encaminada a obtener un resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de un despido que entendió arbitrario (y no la impugnación y/o revocación del acto administrativo que dispuso su cese); que fue rechazada mediante carta documento. Sin perjuicio de ello, la demanda ha sido contestada de manera subsidiaria (?); oportunidad en que la Provincia ha negado de modo expreso el derecho que se peticiona; lo que torna estéril la exigencia de un nuevo replanteo del reclamo en sede administrativa. En este sentido, el Superior Tribunal de Justicia viene consolidando una doctrina que, ante las defensas de inhabilitación de instancia opuestas en diversas causas, permite -en supuestos como el de autos- el acceso a la jurisdicción, la revisión

judicial de la actuación administrativa y la concreta aplicación del principio de tutela judicial efectiva. Así se ha resuelto en ?NOIA? (STJRN Se. 112/2010), en tanto la demanda entablada no estuvo enderezada a impugnar un acto administrativo sino a obtener una reparación por daños y perjuicios derivados de actividad administrativa provincial -Consejo de Educación-; en ?AGUIRRE? (STJRN Se. 09/2014) caso en el que el objeto del reclamo incoado por la actora tampoco buscaba la impugnación de ningún acto administrativo sino un resarcimiento de los daños y perjuicios producto de una cesantía luego revocada, estableciéndose que no se puede 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), sin caer en un exceso ritual manifiesto (en el mismo sentido se expidió este Cuerpo en ?CUFFIA?, Se. 59/14); y en ?MEZA?, Se. 120/2015, causa en la que el actor no cuestiona la decisión de no renovar su contrato sino las consecuencias que de ello se desprenden, en función de los criterios jurisprudenciales adoptados por este Superior Tribunal, reseñados ut supra, es que arribo a la conclusión que en el presente caso la vía judicial se encontraba habilitada para su análisis por ante los tribunales de justicia...?

Y, el reciente precedente en los autos ?ACOSTA, MARIA EVA Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE SAN ANTONIO OESTE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO?, Expte. N° (CS1-512-STJ2018), SE. 76, del 31/07/2019, en donde expresó: ?...Así lo sostuvo este Cuerpo en STJRNS3: "MOLINA" Se. 124/16, que ratificó la doctrina sentada en STJRNS3: "AGUIRRE" Se. 09/14 -aunque en este último precedente hubo silencio de la Administración- en cuanto a que intentar extender la vía administrativa más allá de la etapa efectivamente cumplida (esto es, la formulación del reclamo y su denegación por parte de la máxima autoridad municipal), cuando en nuestro derecho público local procesal no hay ninguna norma legal expresa que disponga que, luego de denegada la reclamación previa, deba continuarse - sucesivamente- con la interposición de recursos administrativos para recién entonces tener expedita la instancia judicial, conllevaría un exceso ritual manifiesto y supondría avanzar sobre los principios mencionados en el párrafo precedente...?

En el presente caso la actora traspasa la vía administrativa culminado la misma ante el Gobernador de la Provincia (fs. 6/7) y si bien no lo fue en los tiempos propios previstos por la normativa para las instancias recursivas previas, lo cierto es que estamos ante un reclamo administrativo que se puede válidamente ejercer dentro del plazo de la prescripción.

Por lo que en razón de los criterios de informalidad que dominan la tramitación administrativa, podría sostenerse que tales actuaciones satisfacen los presupuestos del conocimiento previo impuesto por la normativa aplicable, no encontrando obstáculo contra la habilitación de la instancia por parte de este Tribunal.

De manera que a la luz del desarrollo indicado y los precedentes citados, la defensa esgrimida por la Provincia de Río Negro resulta de un excesivo rigor formal, teniendo en cuenta la conducta omisiva de la sede administrativa.

En consecuencia, la CAMARA II DEL TRABAJO DE LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCION JUDICIAL;

RESUELVE: I. RECHAZAR la excepción de inhabilitación de jurisdicción interpuestas por la demandada en el punto 4 de su contestación de demanda de fs. 29/32, por los motivos expuestos en el Considerando.

II.- Costas a la perdedora, difiriendo la regulación honoraria para el momento de la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al pleito.

III.- Regístrese y notifíquese

DR. JUAN A. HUENUMILLA

-Presidente-

DRA. MARÍA DEL CARMEN VICENTE DRA. GABRIELA GADANO

-Juez- -Juez-

Ante mí: MAGDALENA TARTAGLIA

-Secretaria-