

"MELLADO, MIRIAM ALICIA C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (HOSPITAL AREA PROGRAMA VILLA REGINA) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° RO-01202-L-2023)

General Roca, 2 de diciembre de 2024.

VISTOS Y CONSIDERANDO: Para resolver en estos autos caratulados: **"MELLADO, MIRIAM ALICIA C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (HOSPITAL AREA PROGRAMA VILLA REGINA) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° RO-01202-L-2023)** venidos al acuerdo a los fines de expedirnos en relación a la defensa opuesta por la demandada, Provincia de Río Negro en oportunidad de contestar la acción.

I. La accionada interpuso excepción de falta de agotamiento de vía administrativa en el punto IV 1° de la contestación de demanda (movimiento E0005) con fundamento en lo dispuesto en art. 6 del CPA que dispone que previo a promover la acción judicial el actor debe recorrer las vías previstas en el Título VII de la Ley A N° 2938.

Que de acuerdo a la Ley R N° 2570, el Consejo Provincial de Salud Pública es la autoridad máxima de las áreas de programa. Conforme artículos 1, 2 y 3 de dicha Ley.

Agrega que no existió en el caso de la actora una resolución que disponga “apartamiento” de las horas extras.

Que de acuerdo al artículo 94 del Código de Procedimiento Administrativo, ante la inexistencia de un acto administrativo: “La resolución emanada del titular del Poder o su denegación por silencio agotan la vía administrativa”, por lo que debió presentar reclamo y obtener negativa de la máxima autoridad o constituir silencio para luego iniciar el proceso judicial.

Señalando que de acuerdo al art. 18 del CPA, una vez agotada la vía administrativa el accionante cuenta con 30 días para la presentación de la acción judicial.

En este marco, siguiendo lo establecido en la Constitución Provincial (Art. 181 inc. 7) y los precedentes de nuestro Máximo Tribunal, no se ha producido el acto definitivo que cause estado: aquel que resuelve sobre el fondo de la cuestión planteada o que siendo de mero trámite, impide totalmente la continuación de los procedimientos; por lo que no fue agotada la vía y como consecuencia no es posible tener habilitada la instancia judicial. Refiere que causa estado el acto que cierra la instancia administrativa

por haber sido dictado por la más alta autoridad competente, una vez agotados todos los medios de reclamo e impugnación.

Expone que como consecuencia la provincia no tuvo la posibilidad de expresar su voluntad respecto al pedido de la actora, al no haber sido deducido el recurso ante la máxima autoridad administrativa a fin de prever y existir pronunciamiento.

Reitera que no existió en el caso un acto definitivo que causa estado.

II. En providencia de fecha 14/10/2024 se ordenó correr traslado a la contraria de la excepción deducida.

III. El 22/10/2024 respondió el traslado conferido la parte actora, señalando que luego del envío de telegrama y reclamos administrativos presentados, la actora remitió telegrama en diciembre de 2022 al Hospital Área Programa de Villa Regina y al Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro a fin que den respuesta a reclamo ya efectuado mediante telegrama remitido con anterioridad, en el año 2021 y reclamo administrativo interpuesto.

Que ello importó pronto despacho a fin que se resuelva planteo efectuado, quedando configurado el silencio de la administración, lo que significó que la instancia administrativa quedó agotada.

Peticionando se rechace la excepción interpuesta.

IV. 1). Puestos en condiciones de hacerlo, se destaca que la exigencia de agotar la instancia administrativa previo a deducir una demanda judicial, tal como lo establece el art. 6 del Código Procesal Administrativo aprobado por la Ley N° 5106, es una prerrogativa estatal que, como tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene por objeto que los órganos administrativos competentes examinen las pretensiones de los administrados a fin de evitar juicios innecesarios (fallos 230:509, La ley 78-311). Se ha dicho asimismo que la reclamación y la decisión administrativa previa son necesarias para determinar el objeto del juicio, evitar un pleito produciendo una instancia conciliatoria anterior al mismo, dar a la administración la oportunidad de revisar el asunto y revocar el

error, promover el control de legalidad y conveniencia de los actos, y permitir una mejor defensa del interés público (Diez, Manuel "Derecho procesal administrativo", Plus Ultra, Buenos Aire, 1996, p.228).

Aún cuando en muchas ocasiones los citados objetivos no se alcancen, el recaudo no resulta inconstitucional ni importa una violación al principio de tutela judicial efectiva, tal como lo tiene decidido la CSJN ("Gorordo", "Boldt") siempre que no se advierta una irrazonable aplicación, que constituya "al tránsito previo por la vía administrativa en una trampa o carrera de obstáculos para el litigante, y demore injustificadamente el acceso a la jurisdicción", o se advierta que la "vía administrativa previa fuera un ritualismo inútil o significara un excesivo rigor formal".

En este sentido se expidió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en dictamen del 29-9-99 considerando en relación a esta cuestión que el principio de tutela judicial efectiva protegido por el Pacto de San José de Costa Rica exige que "el acceso a la justicia no se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares", estableciendo con ello los límites para la aplicación del instituto.

Así, bajo la égida de los principios generales expuestos corresponderá sea juzgado el caso que nos ocupa.

Es necesario distinguir la vía impugnativa prevista para el cuestionamiento de un acto administrativo dictado por la Administración, de la vía reclamativa, en que el particular reclama a la Administración el reconocimiento del derecho que pretende. En ambos casos corresponderá que se efectúe el previo tránsito por las instancias administrativas a los fines señalados precedentemente.

En la reclamación administrativa se procura alcanzar que la Administración precisamente se expida a través de una resolución administrativa sobre el derecho peticionado y en caso de denegarse éste

deberá agotar la vía interna a su respecto.

2) En autos la accionante aduce que con motivo de un conflicto suscitado con un superior jerárquico se le asignó otro puesto de trabajo, habiendo concluido el sumario administrativo iniciado a aquél con una sanción disciplinaria aplicada al mismo, sin que la empleadora la reincorpore a su puesto laboral en el sector de servicio de internación domiciliaria - SID -, en el que se desempeñó durante 18 años.

De lo que se sigue que ante la inexistencia de un acto administrativo determinado se trata el presente de vía reclamatoria.

Como señala el Dr. Ricardo Apcarián, existen dos formas de recorrer la vía administrativa previa: "1. la vía recursiva, que se debe transitar cuando se objeta un acto administrativo que se considera lesivo. Para este supuesto, la Ley de Procedimientos Administrativos (en adelante LPA) prevé dos recursos: revocatoria y jerárquico. 2. La vía reclamatoria, cuando el particular pide el reconocimiento de un derecho, pero no existe un acto administrativo objeto de impugnación" (Código Procesal Administrativo de Río Negro, Comentado y Anotado, Pág. 32).

De la prueba documental ofrecida en la demanda se observa que la actora petitionó la reincorporación a su puesto de trabajo en expediente tramitado ante Delegación Zonal de Trabajo de Villa Regina, Expte. N° 81381-M-2022 "MELLADO MIRIAM ALICIA S/ PRESENTACIÓN C/HOSPITAL ÁREA PROGRAMA VILLA REGINA", en fecha 05/09/2022 y 13/09/2022, en los que compareció, en representación de la demandada en la primera audiencia la Sra. Lorena Castro, Jefa de Enfermería del Hospital y Diego Andres Cerda, quien no indicó en que calidad lo hacía,; y en la segunda audiencia la Sra. Lorena Castro, el Dr. Osvaldo Ruiz Diaz, Director del Hospital de Villa Regina y la Dra. Yanina Magagna, Asesora legal del Ministerio de Salud de la provincia de Río

Negro.

En la primera audiencia, ante el planteo de la actora requiriendo la reincorporación, el Sr. Cerda expresó que comunicaría lo conversado al director del Hospital y en la segunda audiencia, en la que se encontraba presente el Director del Hospital, expresó: "con respecto a las guardias que la señora reclama, se la llamará a cumplir con las mismas de acuerdo a la necesidad y conforme a una cuestión de organización interna. El servicio esta funcionamiento con el diagrama realizado al momento no nos han manifestado la necesidad el cronograma lo presenta el Sr. Coliman".

De lo que se sigue que no se brindó a la actora en dicha ocasión una respuesta favorable a su petición, aún cuando no fuera mediante acto administrativo formal.

La accionada desconoce en la contestación de demanda que se hubieran celebrado audiencias y que allí no se brindara respuestas a la actora, pero cabe señalar que las actas labradas ante la Delegación de Trabajo, con intervención de un funcionario público constituye un instrumento público (art. 289 inc. b CCC) y a los fines de su desconocimiento no basta la mera negativa, sino que debió plantearse respecto de dichos instrumentos incidente de redargución de falsedad (art. 395 C.P.C.C.), de manera que corresponde la admisión de dicha prueba.

Además, la Sra. Mellado envió dos telegramas ley 23789 de fecha 02/12/2022 peticionando la reincorporación a su puesto de trabajo, dirigida al Ministerio de Salud de Río Negro y al Hospital Área programa Villa Regina. En relación a dichas misivas no fue desconocido al momento de contestar la acción ni su contenido ni su recepción, por lo que aunque no se admitiera el inicio del reclamo con las actuaciones ante Delegación de Trabajo, se podría tomar como reclamación dichas intimaciones.

De lo que se puede concluir que la actora inició reclamo ante la máxima autoridad

del organismo, Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, con expediente iniciado ante Delegación de Trabajo antes citado, tal como lo regla el Artículo 94 del CPA que establece "En los supuestos de inexistencia de acto administrativo impugnado se requerirá, a efectos de agotar la vía administrativa, la formulación de una reclamación ante el titular de los Poderes constituidos dentro de plazo de prescripción. El titular del Poder requerirá informe circunstanciado a la máxima autoridad del área correspondiente y resolverá la reclamación, previo dictamen del Fiscal de Estado, dentro de los treinta (30) días contados desde su recepción, plazo que podrá ser prorrogado fundadamente cuando se requiera la ampliación o emisión de informes técnicos. La resolución emanada del titular del Poder o su denegación por silencio agotan la vía administrativa, sin necesidad de interponer recurso de revocatoria."

Pero al no haber obtenido una respuesta categórica, tal lo manifestado por la misma en la demanda y contenido de las actas labradas ante la autoridad administrativa de trabajo, debió presentar el correspondiente pronto despacho, a los fines de configurar la negativa por silencio, reglada en art. 18 de la Ley 2938, y de esta manera agotar la vía administrativa previa exigida por la ley.

Aduce la actora al dar respuesta al traslado de la excepción que con los telegramas de fecha 02/12/2022 se configuró la negativa por silencio prevista en el art. 18 de la Ley 2938.

Dicha norma regla el efecto del silencio o ambigüedad por parte de la administración frente a un reclamo formulado por el administrado, configurando una ficción legal, es una presunción establecida en beneficio de los particulares y tendiente a que la inacción de la administración no perjudique la impugnación del acto en sede administrativa. El silencio se produce cuando la administración no resuelve en forma expresa, ya sea haciendo lugar o rechazando una petición formulada por un particular. Una vez cumplido cierto plazo, el interesado puede requerir pronto despacho, tras lo cual, y si transcurriera un nuevo término sin emitirse el acto - de 15 días- se entenderá que hay silencio de la administración, y equivale a un pronunciamiento negativo de la misma que habilita al peticionante a seguir la vía recursiva.

Se entiende que para que se configure deben reunirse los siguientes pasos: 1) iniciado el reclamo o el recurso transcurran 30 días a fin de que la administración se pronuncie; 2) vencido el plazo referido y no habiendo decisión expresa el interesado deberá requerir pronto despacho, para lo cual no existe un plazo determinado; 3) en caso que transcurran otros 15 días a partir de la presentación del escrito peticionado pronto

despacho, sin formalizarse resolución, se considerará que hay silencio de la administración.

En el caso, como se dijo, quedó acreditado que la actora inició reclamo ante la máxima autoridad del organismo para el que trabaja, con reclamo administrativo iniciado ante Secretaria de Trabajo, Delegación Zonal de Trabajo de Villa Regina, Expte. N° 81381-M-2022 "MELLADO MIRIAM ALICIA S/ PRESENTACIÓN C/HOSPITAL ÁREA PROGRAMA VILLA REGINA", labrándose actas de fecha 05/09/2022 y 13/09/2022 , sin que la administración brinde una respuesta concreta, concediendo o denegando su petición, sin que surge de las actuaciones que la accionante hubiera peticionado el pedido de pronto despacho transcurridos 30 días de dichas audiencias, conforme art. 94 de la Ley 2938, a los efectos de que se torne operativa la negativa por silencio reglada en el art. 18 de la Ley 2938.

En efecto, del iter administrativo recorrido por la actora, tal como lo expone la demandada no se encuentra debidamente cumplido.

Pero en el caso, la accionada al contestar la acción niega la procedencia de la petición formulada por la accionante, de modo que surge de manera clara la posición negativa que asume la misma respecto del derecho invocado por la actora, resultando ineficaz el retorno a la vía administrativa, del modo propuesto por la excepcionante, para que allí se reiteren las negativas en relación a la procedencia del reclamo como lo hiciera en la contestación de demanda, lo que tornaría tal decisión en un exceso ritual manifiesto en perjuicio de la trabajadora.

En esa línea se expidió el Superior Tribunal de Justicia en el precedente "AGUIRRE" al sostener que: "...A mayor abundamiento cabe señalar que, en el presente caso, el representante de la Fiscalía de Estado, 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 a la actora a retornar a la instancia administrativa -a los fines de interponer un recurso de reposición contra la denegación tácita del titular del Poder Ejecutivo Provincial- cuando ya se ha adelantado en el expediente la opinión negativa, exarcebaría doblemente el rigor formal, en desmedro del principio de la tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa".

-A su vez, en el precedente "SANCHEZ, RICARDO DANIEL C/ LOTERIA PARA OBRAS DE ACCION SOCIAL DE LA PCIA DE RIO NEGRO S/

RECLAMO", se sostuvo que "...No es posible soslayar la posición asumida por la Administración en sentido negativo a reconocerle al actor su derecho a obtener resarcimiento alguno como consecuencia de la rescisión del contrato habido entre las partes, comunicada por ella misma, conforme surge de las constancias documentales obrantes en la causa y los escritos constitutivos del proceso. De ello se colige que, exigirle al accionante volver a transitar la instancia administrativa para luego de concluida esta interponer en el presente caso en una mera fórmula ritual, carente de todo sustento y que, además, conllevaría una manifiesta pérdida de tiempo para el actor, para la Administración y para el propio Poder Judicial". También se sostuvo allí 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 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 pierda 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). [...] En casos como el presente 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".

Siguiendo los argumentos de la doctrina emanada del Superior Tribunal de Justicia, que constituye doctrina legal obligatoria, podemos afirmar que en el caso de admitirse la defensa opuesta, se provocaría un dispendio jurisdiccional innecesario, al haberse expedido la accionada denegando el derecho de la actora, por lo que se impone el rechazo de la excepción deducida.

Por los argumentos expuestos, se rechaza la excepción de falta de habilitación de instancia, con costas por su orden, en atención al modo en que se resuelve.

En mérito a ello, la **Cámara Primera de Trabajo de la Segunda Circunscripción Judicial de Río Negro, RESUELVE:**

I.- Rechazar la excepción de falta de habilitación de instancia interpuesta por

la demandada, por los fundamentos expuestos en el considerando.

II.- Costas por su orden (conf. art. 31 Ley 5631), difiriéndose la regulación de honorarios para el momento procesal oportuno.

III.- Regístrese, publíquese y notifíquese ministerio legis.

Dra. Victorio Nicolás Gerometta
Presidente
Cámara Primera de Trabajo

Dr. Nelson Walter Peña
Vocal
Cámara Primera de Trabajo

Dra. Paula Inés Bisogni
Vocal
Cámara Primera de Trabajo

El instrumento que antecede ha sido firmado digitalmente en los términos y alcances de la Ley Nac. 25506 y Ley A 3997, Res. 398/05 y Ac. 12/18-STJ y se publica en el día de la fecha. Conste.

Secretaría, 2 de diciembre de 2024.

Ante mí: Dra. Lucía Meheuech
Secretaria
Cámara Primera de Trabajo

CERTIFICO: Que el plazo para fallar en los presentes autos se traslada al día 04/12/2024 por licencia del Dr. Nelson Walter Peña desde el día 22/11/2024 al 29/11/2024. Conste.-

Dra. Lucía Meheuech
Secretaria
Cámara Primera de Trabajo