Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

RAWSON, 30 de agosto de 2013.

------ **VISTOS:**----------

------ Estos autos caratulados: **“M., L. y otro c/ Municipalidad de Trelew s/ Contencioso Administrativo” (Expte. Nº 23.034-M-2013).**----------

------ **DE LOS QUE RESULTA:** ----------

------ Que vienen los presentes a consideración de este Superior Tribunal en virtud del Recurso de Apelación interpuesto a fs. 27 por la actora contra lo resuelto por la Excma. Cámara de Apelaciones, Sala “B”, de la ciudad de Trelew, en fecha 12 de abril de 2013.----------

------ 1. Que conforme surge de autos, la accionante inicia demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Trelew ante *el a quo* con el objeto de que se declare la nulidad de la habilitación, aprobación, autorización y/o permiso administrativo otorgado para la ejecución del loteo denominado “B. P. L. C.”, cuya ubicación es la que individualiza, como así también la revocación de cualquier otro tipo de autorización o permiso respecto al mismo otorgado al Sr. J. M. y/o “Inmobiliaria A. A. R.” y/ o “E. U.” y/o quien resulte responsable y/o propietario del loteo mencionado. Con costas.----------

///

///--- Señala que el 01/11/12 presenta el correspondiente reclamo administrativo ante el ente municipal y que, dada la falta de contestación, el 10/12/12 solicita “pronto despacho” en el cual indica que en caso de no emitirse respuesta alguna en el plazo de 10 días, considerará el silencio como negativa y lo tendrá por rechazado.----------

------ 2. A fs. 23/24 la Cámara declara no habilitada la instancia judicial para el reclamo impetrado contra la Municipalidad de Trelew (SI N° 005/13-SICA).----------

------ Estima que por aplicación de los arts. 135 y 136 de la Ley XVI - Nº 46, la interposición de la demanda en fecha 15/3/13 devino extemporánea. Ello en tanto los 30 días previstos en el art. 135, contados a partir del reclamo promovido el 01/11/12 finalizaron el 14/12/12, en razón de los feriados del 20/11 y 13/12. A partir de esa fecha comenzó a correr el plazo de 15 días hábiles para interponer la acción y, toda vez que el mismo se agotó el 13/2/13, la presentación en sede judicial venció en las dos primeras horas del 14/2/13.----------

------ Indica que el plazo de caducidad está fundado en el propósito de dar estabilidad al acto administrativo no impugnado en término. Y que para que los actos de la Administración no queden sujetos a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indeterminado se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés de los particulares no puede hacerse valer. Estos plazo limitativos del derecho para ejercer la acción son de caducidad, sin que ello afecte el derecho de defensa en juicio (art. 18 CN) toda vez que no ha de ampararse a quien

///

///con su actuar negligente no interpuso en tiempo las acciones que por derecho le correspondían.----------

------ Consideran los Magistrados que no obsta a lo resuelto que la Carta Orgánica del municipio demandado disponga en su art. 150 que, respecto de los recursos administrativos, regirá la Ley I Nº 18, en cuanto fuere aplicable, toda vez que si bien se inició el reclamo administrativo en base a dicha norma legal, no medió pronunciamiento administrativo que permita su aplicación.----------

------ 3. A fs. 40/44 y vta., la apelante expresa agravios. En el primero de ellos, critica la *"aplicación literal e irrazonable del artículo 136 de la Ley XVI Nº 46"*. Expone que la misma deja de lado otros argumentos jurídicos que permiten una interpretación integral, equitativa y justa de la cuestión; y que la lógica utilizada omite deliberadamente apreciar cuestiones de vital importancia tales como la interpretación de las normas, la función jurisdiccional y la finalidad de la reclamación administrativa previa.----------

------ Comenta que la función jurisdiccional está directamente vinculada con el modo en que debe llevarse a cabo la interpretación de las normas; que el juez debe dictar sus sentencias conforme a Derecho, en salvaguarda de la justicia, dar una solución razonable al caso y valorar las consecuencias y alcances sociales de las mismas. Dice que para ello la exégesis de la ley no debe agotarse en su letra, sino que corresponde

///evaluar la intención del legislador, el espíritu de la norma, en armonía con los principios y garantías constitucionales. Aduna jurisprudencia.----

------ Aduce que la aplicación literal del plazo de prescripción -en realidad, de caducidad- que comenzaría frente al silencio de la administración atenta contra la finalidad de la reclamación administrativa previa, como oportunidad de la Administración de rever sus decisiones y, eventualmente, corregirlas, máxime cuando el administrado pese a tener el derecho de interponer una acción, decide otorgarle esa posibilidad. Cree que el *a quo* incurre en un error interpretativo de la legislación y de los precedentes jurisprudenciales, al oponer al administrado un plazo de prescripción -caducidad, insistimos- para el inicio de la acción, y desconocer de ese modo que la presunción de la negativa ante el silencio de la Administración es un instituto creado a favor del administrado, *"que mal puede oponérsele negándole el derecho a acceder a la jurisdicción"*.----------

------ Se agravia luego de la *"pretendida estabilidad del acto administrativo frente a la vulneración de leyes y derechos subjetivos"* como fundamento del plazo de caducidad. Afirma que dicha estabilidad conlleva el necesario sometimiento de los actos administrativos a las leyes y al Derecho en general, condición que no se da en los presentes en tanto el impugnado viola una Ordenanza Municipal al autorizar la realización de un loteo en un lugar no permitido por la ley.----------

------ Por último, postula la aplicación de la Ley I Nº 18. Asegura que no resulta exigible que la Municipalidad de Trelew se expida respecto del

///

///reclamo que interpusiera para tener por configurada la aplicación de la normativa antes mencionada, en virtud de que la misma resulta por mandato de la Carta Orgánica y de la Ordenanza Nº 270/72.----------

------ 4. Remitidos los autos a este Cuerpo, son girados a dictamen del señor Procurador General quien se expide a fs. 46 y vta. Opina el Magistrado que en tanto la acción fue deducida una vez vencido el plazo previsto en el art. 136 de la Ley XVI Nº 46, la decisión de la Cámara de Apelaciones se ha ajustado a las disposiciones normativa que aplican al caso.----------

------ Por otra parte, piensa que la expresión de agravios no alcanza el estándar de crítica concreta y razonada del decisorio puesto en crisis, toda vez que sólo contiene meras discrepancias o manifestaciones de diferencia de criterio que no resultan suficientes a los fines que pretende. Por ello, entiende que el recurso debe declararse desierto (arts. 138 de Ley XVI Nº 46, 268 y 269 del CPCC).----------

------ **CONSIDERANDO**: ----------

------ Que la vía recursiva intentada es la prevista en el art. 133 de la Ley XVI Nº 46, donde el conocimiento de este Superior Tribunal implica una "... instancia de revisión de las decisiones adoptadas por las Cámaras de Apelaciones cuya competencia original le está dada a tenor de los dispuesto en el art. 127°..." (SD N° 20/SRE/01, SI N° 46/SCA/06 y

///13/SCA/07), sin perjuicio de la aplicación -por expresa remisión- de las normas del Código de Procedimiento Civil y Comercial a los efectos de su sustanciación.----------

------ 1. Que al agraviarse la recurrente de la aplicación que hiciera la Cámara del art. 136 de la referida normativa para rechazar por extemporánea la acción intentada y pretender, en cambio, la de la Ley I Nº 18 al entender que así corresponde por disposición de la Carta Orgánica municipal y de la Ordenanza Nº 270/72, denota la confusión en la que está inmersa en relación a la legislación vigente al respecto.---------

------ A fin de dilucidar dicha cuestión, resulta conveniente recordar que esta Sala tiene dicho *in re* “D. M....” (SD N° 29/SROE/11 -voto del Dr. CANEO) que, “el procedimiento administrativo “es -lo define CASSAGNE- una serie de actos orientados a la realización del control de legitimidad-legalidad, razonabilidad y justicia- u oportunidad, que sirven, al propio tiempo de garantía a los administrados. No es -dirá- un acto complejo sino un complejo de actos, cada uno de los cuales posee individualidad jurídica propia, sin perjuicio de hallarse relacionado con los demás actos con los cuales tiene una vinculación común en mérito a la obtención de la finalidad de interés público que la Administración persigue. Tales individualidades integran en su conjunto el procedimiento de formación de voluntad del acto final. Y tanto el procedimiento de formación, como el de naturaleza recursiva, constituyen garantías a favor del administrado que le aseguran el ejercicio del poder de reacción frente a los actos perjudiciales a sus derechos subjetivos e intereses legítimos

///

///(Derecho Administrativo – Tomo II – págs. 373/375/381)” (SD N° 2/SCA/04, 2/SCA/11).----------

------ “Luego, es necesario establecer la distinción entre procedimiento y proceso administrativo… “el procedimiento administrativo constituye la forma o cauce formal de la función administrativa (en sentido material). El concepto de proceso resulta más adecuado referirlo al cauce formal de la función jurisdiccional, entendida ésta como la solución de controversias (en sentido amplio) con fuerza de verdad legal. De esa manera habrá procedimiento administrativo en el ámbito de los tres órganos esenciales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) cuando éstos realicen funciones materialmente administrativas, y, por otro lado, habrá proceso jurisdiccional cuando cualquiera de esos órganos -en principio sólo el Poder Judicial en nuestro sistema constitucional- ejerza la función jurisdiccional en sentido objetivo” (CASSAGNE, Juan Carlos, “En torno a la naturaleza del procedimiento administrativo y sus clasificaciones fundamentales”, en ED, 97- 891)”.----------

------ “Sentado ello es de destacar que la competencia de los Tribunales de Justicia y la determinación de los procedimientos a seguir ante su sede, es atribución exclusiva de la Ley, estando vedado a las Corporaciones Municipales regular sobre el particular (SI N° 103/SCA/02 -SD N° 7/SCA/10- art.135 inc. 27, 162 y conc. de la Constitución Provincial). Así lo indiqué en la reciente definitiva Nº 19/SROE/11, donde sostuve que “Los jueces o tribunales a los que la

///parte recurriera en defensa de sus derechos conforman el Poder Judicial de la Provincia, siendo su competencia específicamente atribuida por las leyes emanadas del Poder Legislativo provincial. Ninguna facultad tienen en este orden las Corporaciones Municipales, a salvo la de dictar las normas que regulen su propia justicia local".----------

------ "En conclusión, la norma que regula la atribución de competencias al Poder Judicial provincial para intervenir en el contencioso administrativo municipal es la Ley XVI Nº 46, ordenamiento que además establece los recaudos previos a la deducción de los denominados recursos, aunque, como tantas veces se ha aclarado, constituyen verdaderas acciones".----------

------ De este modo, es claro que en orden a las potestades atribuidas a las Corporaciones Municipales, éstas podrán establecer sus procedimientos administrativos, mas lo contencioso administrativo en el ámbito municipal debe regirse por Ley de Corporaciones Municipales.----------

------ Y en presencia de normas opuestas en uno y otro ordenamiento, al proceso judicial -desde la habilitación de la instancia hasta la sentencia y su ejecución- deberá aplicarse la regla procesal-administrativa. Ésta, insistimos, en el orden contencioso-administrativo se rige por la Ley XVI Nº 46, sino por la derogación tácita que operó cuando estableció este proceso, por el principio de "*lex specialis*".----------

------ 2. Esclarecido entonces cuál es el régimen normativo aplicable para discernir la habilitación de esta instancia cuando del orden contencioso

///

///municipal se trata, cabe agregar que en anteriores pronunciamientos este Superior Tribunal expresó que “la Ley N° 3098 regula en materia contencioso-administrativa un procedimiento especial, con requisitos estrictos para su acceso: reclamación previa y plazos de caducidad, a más de los que las Cartas Orgánicas pudieran prever para el agotamiento de la vía en la propia sede. Así -se dijo- la regla es la exigibilidad de la reclamación por imperio del art. 130° de dicha Ley, tanto para habilitar el proceso ante las Cámaras de Apelaciones, como para el caso en que se ejerciera la opción por la vía ordinaria prevista por el art. 131 “in fine” (SD N° 9/93 y 8/SRE/98, 26/SRE/2001, 90/SCA/02, 03/SRE/03, entre otras muchas más)” (SD Nº 4/SCA/06 - “TRAVERSO…”, voto del Dr. PASUTTI).----------

------ Requisitos éstos que las Cámara de Apelaciones deben examinar de oficio (SD Nº 6/SCA/07 “BUSTOS…” y sus citas), con lo que bien cumplió el *a quo*.----------

------ Continuaba el fallo que comentamos, “El art. 130° referido, alude a un “reclamo”, que debe efectuarse sin éxito “ante el Intendente o el Concejo Deliberante o ante el Organismo Autárquico de quien emane la resolución objetada”. Armónicamente interpretado con los arts. 128° inc. a) y 129°, se consagra de este modo el requisito de ***agotamiento de la vía administrativa***, y/o ***reclamación previa***, que constituye uno de los recaudos de admisibilidad de estas acciones, según las situaciones. De este modo se obtiene -se dijo en las SD 3/SRE/03 y 28/SRE/04, en el

///sistema eminentemente revisor en que se inscribe la Ley- el acto que “causa estado”, contra el cual -expreso o tácito- la acción es procedente. No ha establecido la Ley Nº 3098, como sí lo hacen otros ordenamientos -y debiera hacerse- diferencia ninguna entre estos dos supuestos: el de “agotamiento de la instancia administrativa” y el de “reclamación administrativa previa”, que pese a que normalmente aparecen confundidos son disímiles, pues son resultado de la distinción entre las distintas vías de procedimiento factibles de ser transitadas ante la sede administrativa: impugnativa o recursiva (originada en acto, o declaración de voluntad administrativa que se quiere remover) o reclamatoria (cuando no hay acto, sino que se procura lograr un pronunciamiento expreso de la Administración, en ausencia de declaración de voluntad -acto- o por no haber previstas en el ordenamiento vías recursivas) (TAWIL - Administración y Justicia – T° II, pág. 145 - Claro en la explicación de las diferencias Roberto Enrique LUQUI que previene esa confusión en Observaciones al Proyecto de Código Contencioso-Administrativo de la Nación - Rev. LL 2/2/00, que he citado antes en SD Nº 9/SRE/03). En el contexto de esta Ley las palabras “recurso” “reclamo” “reclamación”, no tienen una acepción concreta. Son “intercambiables”, y la decisión que los resuelve es el acto “que causa estado” por decidir la cuestión definitivamente en esa sede. Tal como dije en SD Nº 3/SRE/03, si ese recurso o reclamo no se intentó, o se impetró extemporáneamente, el acto fue consentido y tal consentimiento enerva el ejercicio de estas acciones (art. 129 inc. a) Ley N° 3098), sin que puedan rehabilitarse por una reclamación ulterior o denuncia de ilegitimidad”.----

///

///--- Traídos estos conceptos al sub-lite, puede advertirse que la actora intenta en sede administrativa una reclamación y, ante el silencio, impetra una acción contencioso-administrativa por retardación.----------

------ Aclarado ello, corresponde establecer ahora cuál era el plazo que regía para su interposición y cómo debe computarse.----------

------ La respuesta al primer interrogante surge de la exégesis de la legislación aplicable al efecto, es decir -conforme se explicara en el punto 1- la Ley XVI Nº 46. Dispone ésta que, presentado el reclamo en sede administrativa, *"… Se entenderá que se ha reclamado sin éxito cuando hayan pasado treinta (30) días desde que se produjo el reclamo, sin obtener resolución"* (art. 135). Y que *"El recurso deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes … a contar desde el vencimiento de los treinta (30) días de que habla el artículo anterior, cuando no hubiere recaído resolución …"* (art. 136).----------

------ Sobre la segunda cuestión, esto es, el modo en que deben computarse dichos términos, este Cuerpo ha dicho -en el fallo glosado- que "el plazo de 15 días previsto para su interposición es de naturaleza procesal conforme una interpretación armónica del art. 132° de la Ley N° 3098 que remite al Código Procesal Civil y Comercial y de dos preceptos de éste: arts. 152°, primer párrafo y 156°".----------

///

///--- Y que “La doctrina es acorde: … HUTCHINSON -en referencia al plazo previsto en el art. 25 de la Ley Nº 19.549 para deducir acciones contra el Estado- dice que al dictarse esta ley no se estableció si los plazos de este artículo debían contarse en días hábiles administrativos o judiciales puesto que hay diferencia entre ambos. Cita a GONZÁLEZ ARZAC, quien sostiene que la Ley Nº 19549 establece que los plazos se contarán en días hábiles administrativos salvo disposición legal en contrario, pero considera que se refiere sólo al procedimiento ante la administración, no al recurso de impugnación judicial.-... para las acciones y recursos que se presentan ante el Tribunal, es aplicable analógicamente el art. 156 del Cód. Procesal Civil y Comercial de la Nación. Y llega a la conclusión que en todos los casos únicamente se contarán los días hábiles, administrativos en un caso, y judiciales en otro, pese al art. 28 del Código Civil. Lo contrario reduciría -sostiene- de manera efectiva la posibilidad de ocurrir a la justicia y afectaría la garantía de defensa en juicio. Y agrega que en la Ley Nº 21.686, siguiendo la solución de GONZÁLEZ ARZAC estableció que se computarán los días "hábiles judiciales". Y -no está de más citar- que rigen también las horas de gracia que consagra el art. 124 del CPCC de la Nación, aún en aquellos casos en que el recurso se presenta ante la oficina administrativa. ("Ley Nacional de procedimientos administrativos" coment. anot. y conc. con las normas provinciales por Tomás HUTCHINSON, Tº 1, págs. 471,492/493 Edit. Astrea)”.----------

------ 3. En consideración a lo expuesto y atento que el reclamo administrativo fue presentado con fecha 01/11/12 mientras que la demanda lo es recién el día 15/3/13, la acción devino extemporánea. Por

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

///lo tanto, corresponde rechazar el remedio impetrado y, en consecuencia, confirmar el fallo opugnado. Con costas.----------

------ Que atenta la manda del art. 46 de la Ley XIII N° 4, procede regular los honorarios del profesional interviniente, conforme la labor desarrollada en esta Alzada y el resultado obtenido (arts. 5, 7 -cuarto párrafo- y 13 de la norma arancelaria antes mencionada).----------

------ Por ello la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia y Minería del Superior Tribunal de Justicia;---

---------- **R E S U E L V E:** ----------

------ **1°) RECHAZAR** el recurso deducido por la actora y confirmar la Sentencia Interlocutoria N° 005/2013 de Excma. Cámara de Apelaciones -sala “B”- de la ciudad de Trelew.----------

------ **2°) COSTAS** a la apelante (art. 69 del CPCC).----------

------ **3°) REGULAR** los honorarios profesionales del Dr. R. F. G. en la suma equivalente al valor de 8 Jus (arts. 5, 7 -cuarto párrafo-, 13 y 46 de la Ley XIII N° 4, con su modificatoria Ley XIII N° 15), con más el IVA si correspondiere.----------

------ **4º) REGÍSTRESE,** notifíquese y devuélvase.----------

///

Fdo. Dres. Daniel Luis CANEO, José Luis PASUTTI y Fernando S.L. ROYER. Sentencia Interlocutoria recibida en Secretaría el 02/09/2012 y registrada bajo el N° 37/SCA/2013. CONSTE.----------

///