RAWSON, de junio de 2.020**.**

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

------ Estos autos caratulados: **"A., M. J. c/ Municipalidad de Puerto Madryn s/ Contencioso Administrativo" (Expte. N° 25.205 – Año 2.019).**----------

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

------ Que vienen los presentes a consideración de este Superior Tribunal, en virtud del Recurso de Apelación interpuesto a fs. 84 por la demandada, Municipalidad de Puerto Madryn, en contra de la Sentencia Interlocutoria N° 08/19 SICA, dictada el 22 de octubre de 2.019, por la Excelentísima Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial de Puerto Madryn, que obra a fs. 69/71.----------

------ Que el recurso fue concedido a fs. 85, y fundado con la presentación de fs. 88/91. La parte actora no contestó el traslado de los agravios expuestos. ---------- -----

-------**ANTECEDENTES:** ----------

------- **I. La demanda.** ----------

------ Que conforme surge de autos, el 5 de julio de 2.019 (cargo inserto a fs. 51), la señora M. J. A., por medio de su apoderado, se presenta ante la Excelentísima Cámara e interpone demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Puerto Madryn, por la que reclama la suma de doscientos trece mil doscientos doce pesos con seis centavos ($213.212,06), en concepto de indemnización integral por despido arbitrario y discriminatorio, con más los intereses desde que esa suma es debida y hasta su efectivo pago. ----------

------ Manifiesta que acredita con la presentación efectuada el "7/04/2.019", trámite N° 1.318.840, que ha reclamado sin éxito y que transcurrieron 30 días desde que se produjo el reclamo sin obtener resolución. ----------

------ **II. La interposición de la "Excepción de inadmisibilidad de Instancia- Per Saltum" (fs. 60/63 vta.).**----------

------ La demandada interpone excepción por Defecto legal en el modo de proponer la demanda (art. 350 inc. 5) del CPCC), requiriendo su rechazo por considerar que no se encontraba habilitada la instancia judicial, ya que al momento de su interposición se encontraba en curso el reclamo administrativo previo. ----------

----- Luego de un relato de la relación laboral que la unía con la actora, refiere que el 24/01/2.018 esta presentó un escrito denominado “Plantea Nulidad”, cuyo objeto consistía en que se anule el acto que resolvió la cesantía y en consecuencia se la reingrese a su puesto de trabajo. Apunta que lo rechazó mediante Resolución N° 361/18, por improcedente y extemporáneo. Indica que este acto fue notificado a la actora el 13 de abril de 2.018. ----------

------ Aclara que el reclamo administrativo fue interpuesto por la señora A. el día 07/05/2.019, y no el 07/04/2.019 como esta manifiesta en el Acápite II- Requisitos de Admisibilidad de la Acción del escrito de demanda. Menciona que requirió una indemnización por Despido Arbitrario y Discriminación. Señala que se lo instruye bajo el trámite N° 1.318.840, Expediente Administrativo N° 157/19.----------

------ Advierte que mediante cédula N° 74/19 del 6 de agosto de 2.019, se notificó a la actora, al domicilio procesal denunciado, la instrucción del procedimiento en tiempo y forma, y que a partir del 12 de agosto, comenzaba el “ofrecimiento a prueba”. Destaca que esa etapa procesal administrativa se encontraba en curso al momento de contestar la demanda. ----------

------- Alega que la actora no se encuentra habilitada para recurrir judicialmente, porque el reclamo administrativo previo se hallaba en curso, exigencia prevista en la Ley de Procedimiento Administrativo Ley I N° 18 y Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549.----

------ Plantea que no reúne los requisitos establecidos en el art. 135 de la Ley XVI N° 46, por lo que no corresponde sustanciar recurso alguno. ----

------ Aduce que la Administración cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Carta Orgánica Municipal y en el artículo 76 inc. a) de la Ley de Procedimiento Administrativo del Chubut. Afirma que en un todo de acuerdo con los plazos que establecen dichos artículos, ha iniciado el procedimiento, y que ha actuado en concordancia con el art. 47 inc. 1) de la Ley I N° 18 que estipula que no puede exceder de seis meses el tiempo que transcurre desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución.----------

----- Advierte que la Municipalidad dio inicio al Reclamo Administrativo el 18/07/2.019, y colige que poseía seis (6) meses como plazo máximo para finalizar el procedimiento. Acusa que si bien la actora podría haber denunciado la mora, no lo hizo, en cuyo caso la administración contaba con 30 días más para finalizar con las actuaciones y dictar una resolución al respecto. Considera que estos son los requisitos básicos de

admisibilidad para instaurar las acciones legales contra el Estado, en consecuencia sostiene que deviene inadmisible cualquier tipo de acción pretendida que no cumpla con estos.----------

------ **III. La contestación del traslado de la excepción realizado por la actora (fs. 66/67 vta.).**----------

------ La actora argumenta que se evidencia de forma palmaria de la documentación aportada, que desde la fecha de interposición del reclamo previo efectuado el 07/05/2.019, trámite N° 1.318.440, pasaron tres meses sin que se la notificara de resolución alguna emanada de autoridad competente. Destaca que esto se corrobora con la constancia de la Cédula N° 74/19, notificada el día 06/08/19, es decir nueve días antes de la presentación de la demandada en autos (15/08/19). Acusa que el plazo legal exigido por la Ley XVI N° 46 por falta de resolución de la demandada al reclamo interpuesto, se encontraba cumplido holgadamente, para acceder a la sede judicial a fin de promover la presente acción. ------

------ Alega que por imperativo de los artículos 132 a 137 de la Ley XVI N° 46, el día 05/07/2.019 inició la demanda, acreditando en dicha etapa procesal la presentación el 07/05/2.019 del reclamo administrativo. -------

------ Menciona que reclamó sin éxito ante la Administración, toda vez que pasaron tres meses desde que se produjo aquel (07/05/19) sin resolución alguna (art. 135 Ley XVI N° 46). Agrega que interpuso la acción en el plazo previsto en la segunda parte del art. 136, es decir, dentro de los 15 días posteriores al vencimiento de los 30 días desde el reclamo, sin que hubiere recaído resolución.----------

------ Aclara que la reclamación resarcitoria del art. 136 de la Ley I N° 18, es requisito exigible previo a las acciones fundadas en la responsabilidad del Estado, estando expresamente excluido el Estado en su carácter de empleador.----------

------ Añade que la demandada funda su planteo de derecho en las prescripciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, normativa aplicable en sede administrativa, cuando los requisitos de admisibilidad de la acción se verifican a la luz de las prescripciones emergentes de la Ley XVI N° 46. ----------

------ Solicita el rechazo de la excepción de inadmisibilidad de instancia opuesta por la demandada, con costas.----------

----- **IV. La Sentencia apelada (fs. 69/71).**----------

----- Mediante la Sentencia Interlocutoria N° 8/19 SICA, del 22 de octubre de 2.019, la Excelentísima Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, desestima la oposición al progreso de la acción en sede judicial opuesta por la Municipalidad accionada. ----------

----- Para resolver, la Excma. Cámara hace la salvedad de que la demandada tituló su presentación como "OPONE EXCEPCION DE INADMISIBILIDAD DE INSTANCIA- PER SALTUM", y señala que esta no forma parte de las enunciaciones del CPCC. Mas aclara que en el apartado III de su presentación aquella refiere que se trata de una excepción de defecto legal (fs. 60).----------

------ Considera que la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda consiste en no cumplir las exigencias establecidas por la normativa procedimental, y que tiene por finalidad impedir que el demandado se encuentre en estado de incertidumbre o duda que le impida contestar eficazmente la pretensión del accionante. Señala que sin perjuicio que es de interpretación restrictiva, no se evidencia de su formulación cual es el defecto que pone a la parte en estado de indefensión.----------

------ Explica entonces que, en realidad la demandada cuestiona las condiciones de admisibilidad previstas en los arts. 132 a 137 de la Ley XVI N° 46. En consecuencia, *"iura novit curia"* lo encuadra en este sentido. ----------

------ Refiere a las previsiones de los arts. 132, 133, 135 y 136 de la Ley XVI N° 46, y precisa que en ejercicio de las facultades que le son propias desde el despacho inicial requiere el cumplimiento de cada uno de los presupuestos solicitados, para la apertura de la vía contenciosa administrativa.----------

------ Especifica que del informe de Secretaría a fs. 53 surge que "… en las presentes actuaciones a *prima facie* se cumplieron con las condiciones de admisibilidad previstas en la Ley XVI N° 46 (arts. 132 /137)…". ------

------ Destaca que el Municipio demandado advierte que la vía no se encontraba habilitada, atento que el procedimiento administrativo se encontraba en etapa de instrucción. Agrega que aquel concluye que solo se encontraría habilitada la instancia, si se hubiere configurado silencio de su parte (fs. 62 vta. 3er. Párrafo). ----------

------ Expone que el art. 135 de la Ley XVI N° 46 expresa que "… se entenderá que se ha reclamado sin éxito cuando hayan pasado treinta (30) días desde que se produjo el reclamo, sin obtener resolución…". ----------

------ Indica que del cotejo de la fecha del reclamo administrativo -07 de mayo de 2.019-, con la de interposición de la demanda, surge que la actora impetró en tiempo y forma (art. 136 Ley XVI N° 46) una acción contencioso administrativa por retardación ante el agotamiento -con fecha 19 de junio de 2.019- del plazo establecido en el art. 135 de la Ley XVI N° 46, sin obtener resolución por parte del Municipio.----------

------ Considera que la demandada en su presentación reconoció que en agosto de 2.019 notificó a la actora de la instrucción del procedimiento. Señala que esto, en los términos y plazos de la Ley de Corporaciones Municipales, resulta extemporáneo.----------

------ Por ello, los señores Camaristas resuelven rechazar la oposición planteada por la Municipalidad de Puerto Madryn al progreso de la acción en sede judicial.----------

------ **V. La expresión de agravios contra la Sentencia Interlocutoria N° 08/19 SICA (fs. 88/91).**----------

------ El Municipio sostiene que el encuadramiento que la Excma. Cámara efectúa en base a los arts. 132 a 136 de la Ley XVI N° 46, resulta el fundamento de los agravios que lo motivan. Pues, entiende que no se "cumplimentaron los requisitos de admisibilidad, resultando tal entendimiento en los arts. de nuestra constitución local (art. 21), en discordancia con lo que se expresa en la sentencia…" (fs 88 vta.).---------

------ Concretamente se agravia ante el desconocimiento e indiferencia de la aplicación de lo establecido en el art. 21 de la Carta Orgánica Municipal en evidente colisión con la normativa aplicada por la Cámara en la sentencia apelada, la Ley XVI N° 46 (fs. 90 vta.).----------

------ Plantea que la colisión normativa que la agravia surge porque la Municipalidad de Puerto Madryn, de acuerdo con lo establecido en el art. 226 y ss. de la Constitución Provincial, y con el art. 123 de la Constitución Nacional, cuenta con su propia Carta Orgánica asegurando así la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.----------

------ Plantea que lo señalado en la sentencia respecto a "… que el recurso se interponga dentro de los 30 días siguientes a cuando debía recaer la resolución (art. 136)…", no es el plazo establecido que dispone la Municipalidad ante los reclamos administrativos.----------

------ Arguye que la Municipalidad ante la interposición de un reclamo administrativo se rige por el plazo dispuesto en el art. 21 de la Carta

Orgánica Municipal, que expresa *"…Los actos administrativos deben ajustarse a las formalidades establecidas en esta Carta Orgánica y la Ordenanza que rija el procedimiento administrativo municipal. Ésta última determinará los reclamos y recursos contra los actos de la administración municipal y sus organismos descentralizados, garantizando el derecho de defensa y los principios de informalismo, celeridad, inmediatez, gratuidad, impulso de oficio, sencillez en el trámite y accesibilidad. En forma previa a toda acción judicial, excepto la de amparo, se debe efectuar reclamo administrativo. Se reconoce el derecho de toda persona a obtener una decisión expresa y fundada de su reclamo, petición o recurso y a considerarlos denegados por el silencio si la Administración no resolviese lo que corresponde en un plazo de tres (3) meses y siempre que el/la interesado/a a su término acusara la mora y la administración guardara silencio por espacio de treinta (30) días más. La denegación presunta no excluirá el deber de la administración de dictar una resolución expresa…"*. Adiciona que desde 1.979 se adhiere mediante Resolución N° 36 de ese año, al "Procedimiento de Derecho Administrativo Provincial"- ex Ley 920 (hoy Ley I N° 18).----------

------ Entiende que la Ley de Corporaciones Municipales, ha sido prevista en el art. 232 de la Constitución del Chubut, y tiene por objeto reglamentar el funcionamiento, los derechos y atribuciones de los municipios que no cuentan con una autonomía plena, que no tiene un estatuto propio o Carta Orgánica.----------

------ **VII. El Dictamen del Procurador General (fs. 96 y vta.).**----------

------ El Señor Procurador General entiende que el criterio adoptado por la Cámara de Apelaciones es el adecuado. Considera que se trata de una excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda que consiste en no cumplir las exigencias establecidas por la normativa procedimental, y que tiene por finalidad impedir que el demandado se encuentre en estado de incertidumbre o duda que le impida contestar eficazmente la pretensión del accionante. ----------

------ Expresa que no encuentra en el desarrollo de los agravios del accionante que se hubieran expuesto o evidenciado razones jurídicas que impliquen yerro en esta solución, que es en definitiva la aplicada al caso por la Cámara de Apelaciones.----------

------ Por ello, el Magistrado opina que la sentencia apelada debe ser confirmada en todas sus partes. ----------

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

------ 1. Que no es ocioso recordar una vez más, que la vía recursiva intentada es la prevista en el art. 138 de la Ley XVI Nº 46, donde el

conocimiento de este Superior Tribunal de Justicia implica una instancia de revisión, en segunda instancia, de las decisiones adoptadas por las Cámaras de Apelaciones, cuya competencia originaria le está dada a tenor de lo dispuesto en el art. 132 de aquella norma para el denominado recurso contencioso administrativo. Desde antaño el Tribunal ha esclarecido que este mal llamado "recurso" contencioso administrativo en realidad se trata de una verdadera acción. Pues la expresión recursos se aplica a los reclamos en alzada contra decisiones jurisdiccionales, siendo impropia esta mención para las vías que se acuerdan para reclamar directamente ante el Poder Judicial contra o respecto de decisiones del Poder Administrador (SI N° 99/SRE/01, SD N° 7/SCA/08, entre muchas).-------

------ 2. Que del libelo recursivo, se desprende que la Municipalidad se agravia de la aplicación que hizo la Excma. Cámara en la sentencia apelada, de la normativa establecida en la Ley XVI N° 46 con relación a las reglas de admisibilidad de la acción contencioso administrativa municipal, para admitir la acción por retardación entablada por la actora.-

------ En particular, la recurrente arguye una colisión normativa, en cuanto considera que ante la interposición de un reclamo administrativo el plazo se rige por lo dispuesto en el art. 21 la Carta Orgánica del Municipio de Puerto Madryn, que a su vez, esta adherida al procedimiento establecido en la Ley I N° 18; y no por el art. 136 de la Ley de Corporaciones Municipales como lo interpretó la Cámara.----------

------ 3. Que así expuestos, ha de señalarse que los agravios de la recurrente demuestran la confusión en la que esta inmersa en relación a la legislación vigente. Es que se advierte que la Cámara de Apelaciones ha efectuado una correcta interpretación del derecho aplicable al proceso contencioso administrativo municipal ante ella promovido, e hizo además, adecuada aplicación de la jurisprudencia que, sobre este tema, ya tiene sentada este Tribunal.----------

------ En principio debe recordarse que procedimiento administrativo y proceso administrativo no son idénticos, pues conforme se indicó en la SD Nº 29/SROE/11, el procedimiento administrativo constituye la forma o cauce formal de la función administrativa (en sentido material). En cambio, 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)” (también en SI N° 37/SCA/13, 11/SCA/14). ----------

------ En idéntico sentido, se señaló en la SD Nº 28/04, que el proceso administrativo –dice GONZÁLEZ NAVARRO- es aquella serie de actos intermedios y formalidades, que cumplidos por y ante órganos de la administración tienen por finalidad la preparación, por medio de los cuales se satisfacen, en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, todo ello dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a él. Conjunto de formas (actos, formalidades y trámites) ligados en forma específica a la que corresponde a la definición de administración pública (Procedimiento administrativo y vía administrativa –Rev. de Adm. Pública- Madrid, 1.966). Siendo así, no excede de aquella finalidad, ni de la función administrativa quedando a ella constreñido. En tanto, la determinación de las formas en que el control por el Poder Judicial de la actividad administrativa debe ser ejercido, sus condiciones de acceso a ese control, integran el derecho procesal, y su determinación y regulación es privativo de la Ley procesal.----------

------ A partir de tal distinción puede comprenderse que incumbe a la legislación provincial instituir la competencia de los Tribunales de justicia local -como es el caso de la Excma. Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn-, así como los recaudos de admisibilidad de las acciones que ante ellos se establecen. Esto, por aplicación del artículo 127 inc. 27 de la Constitución Provincial en cuanto dispone que corresponde al Poder Legislativo legislar sobre la organización de la justicia provincial, en concordancia con el art. 162 de la Carta Magna, que fija que la competencia material, territorial y de grado del Poder Judicial es establecida por la propia Constitución y las leyes orgánicas. Entre estas últimas, ha de considerarse, a más de la propia ley orgánica de la Justicia provincial, a la Ley XVI Nº 46 en cuanto asigna una competencia específica para el denominado “contencioso administrativo municipal”.--

------ Además, puede también advertirse que a las Corporaciones Municipales, posean o no Carta Orgánica Municipal, les está vedado regular sobre la competencia y recaudos del proceso contencioso administrativo, quedando a salvo su potestad de reglar sobre el procedimiento administrativo o la propia justicia local. Así lo estableció este Superior Tribunal cuando dijo “…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…” (SI N° 37/SCA/13, 11/SCA/14). ----------

------ Se insiste en que la Ley XVI Nº 46 establece, además de la competencia para entender en las acciones contencioso administrativas municipales, las condiciones de admisibilidad de la demanda y de la pretensión, las que deben ser revisadas por el Tribunal competente. Frente a tal normativa provincial, no es admitido que ninguna Ordenanza municipal se imponga a sus prescripciones, lo que, por otro lado, de ningún modo violenta la autonomía de los Municipios.----------

------ Por consiguiente, en presencia de normas opuestas entre el procedimiento administrativo municipal instituido por la demandada y la regulación propia del orden provincial para el acceso a la instancia revisora judicial, al proceso judicial -desde la habilitación de la instancia hasta la sentencia y su ejecución- debe aplicarse la regla procesaladministrativa. Ésta, insistimos, se rige por la Ley XVI Nº 46, ya sea por el principio de *"lex specialis"*, como por la limitación de la autonomía municipal a la regulación de la organización local, pues al Municipio no le es permitido invadir competencias provinciales. ----------

----- 4. Que lo indicado da por tierra con los argumentos esgrimidos por la recurrente, que no pueden ser admitidos, ya que no existe intromisión en el ámbito de competencia específico de la Municipalidad de Puerto Madryn ni avasallamiento de su autonomía municipal. Por lo expuesto, corresponde rechazar el recurso impetrado y, en consecuencia, confirmar la Sentencia Interlocutoria N° 08/19 SICA de la Cámara de Apelaciones de la Ciudad de Puerto Madryn. Con costas a la apelante (art. 69 del CPCC). ----------

------ 5. Que atenta la manda del art. 2 de la Ley XIII N° 4, no procede regular los honorarios de la profesional interviniente en representación de la Municipalidad demandada. ----------

------ Por ello el Superior Tribunal de Justicia; ----------

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

------ **1**°) **HABILITAR la Feria Extraordinaria por Emergencia Sanitaria** dispuesta por Acuerdo Plenario N° 4888/2020, por el día de la fecha, al solo efecto del dictado de la presente sentencia y su notificación.-

------ **2°) RECHAZAR** el recurso deducido por la demandada, Municipalidad de Puerto Madryn y confirmar la Sentencia Interlocutoria N° 08/2.019 de la Excma. Cámara de Apelaciones de esa ciudad.----------

------ **3°) COSTAS** a la apelante (art. 69 del CPCC). Sin regular honorarios a la representación letrada municipal, por aplicación del art. 2 de la Ley XIII Nº 4.----------

------- **4°) HACER SABER** que el plazo -eventualmente- para recurrir comenzará a computarse una vez que se levanten las suspensiones dispuestas por este Cuerpo en el marco de la emergencia sanitaria COVID19, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 155 del CPCC (art. 5° del Acuerdo Plenario N° 4877/2020 conc. Acuerdo Plenario N° 4890/2020).----------

----- **5º) REGÍSTRESE**, notifíquese y devuélvase.----------

------ La presente actuación electrónica se firma en forma digital de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley V Nº 174, las leyes XIII Nº 21, XIII Nº 16, III Nº 26 y los Acuerdos Plenarios Nº 4517/17, 4870/20 y 4874/20; y es dictada por dos miembros del Tribunal por encontrarse en uso de licencia el Dr. Miguel Ángel Donnet.----------