RAWSON, 14 de septiembre de 2.023.

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

------ Estos autos caratulados: **“M., N. L. c/ MUNICIPALIDAD DE GAIMAN s/ Contencioso Administrativo” (Expte. N° 25.869 – Año: 2.023)**.-

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

------ **I.** Que arriban los presentes a consideración de este Superior Tribunal de Justicia, por la vía del Recurso de Apelación (ID 1109797), concedido en relación y con efecto suspensivo en el marco de lo previsto por los artículos 244, 245, 246, 247 y conc. del CPCC, que intenta la actora N. L. M. contra la Sentencia Interlocutoria Civil Nº 08/2.023, dictada por la Sala “B” de la Excma. Cámara de Apelaciones **de la Circunscripción de la ciudad de Trelew** en fecha 07 de junio de 2.023 (fs. 64/68), en primera instancia. ----------

------ **II. ANTECEDENTES.**----------

----- **II.1. La demanda (fs. 18/23).**----------

------ En fecha 29 de septiembre de 2.022, la actora interpuso una demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Gaiman por ante la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Trelew. ----------

------ A través de su acción persiguió que se decrete su inmediata reincorporación, de manera retroactiva desde el año 2.016, al puesto que ocupaba, como Profesora a cargo del Taller de Cerámica, tarea de la cual fue dada de baja el día 18 de abril de 2.022.----------

------ Requirió que dicha reincorporación sea debidamente registrada y con el reconocimiento de una relación laboral de carácter permanente, conforme la Ley XVI N° 46 de Corporaciones Municipales, y la Ley I N° 74 del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial. ----------

----- Además, en subsidio reclamó el pago de una indemnización por despido y falta de debida incorporación, a ser calculado conforme las pautas establecidas

en el Acápite IV, más el Daño Moral por la suma de $ 700.000, con más intereses.----------

------ Afirmó que, en atención a la Ley XVI N° 46 “Corporaciones Municipales” Arts. 135 y sgtes., se encontraba habilitada para recurrir a la instancia judicial, toda vez que, presentó el Reclamo Administrativo el día 22/05/2.022, conforme surge de la documental individualizada en el Punto VIII. Prueba, apartado A, Documental, inciso A.1), acaeciendo el silencio de la Administración Pública.----------

------ **II.2.** La contestación de la demanda. (fs. 46/49). ----------

------ A través del ID 1040939, se presentó la Municipalidad de Gaiman, opuso la excepción de falta de habilitación de instancia y contestó la acción. --

------ Señaló los tres requisitos que habilitan la instancia judicial según el art. 135 y ss. de la Ley XVI N° 46: 1. Agotamiento de vía administrativa; 2. Denegación expresa o tácita; y 3. Interposición del Reclamo en plazo útil.
Citó jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones de Trelew. ----------

------ Indicó que los arts. 135 y 136 de la Ley XVI N° 46 contienen tanto el supuesto de repuesta negativa expresa como tácita por parte del Estado al reclamo presentado, sin necesidad de acudir a la aplicación de normas supletorias, como la Ley I N° 18 y el “pronto despacho” que regula en su art. 76, a fines de forzar el silencio administrativo como forma de expresión de voluntad del Estado. ----------

------ Con cita del voto en disidencia de la SI N° 30/2022 de la Cámara de Apelaciones de Trelew, expuso que “se ha entendido que no hubo éxito en el reclamo si no se obtuvo respuesta de la administración dentro de los 30 días de presentado (art. 135), debiéndose interponer la acción judicial contencioso administrativa dentro de los 15 días siguientes al mencionado vencimiento (art. 136), plazo que es de naturaleza procesal”.----------
Luego, reseñó que el 22 de junio de 2.022 la Sra. M. ingresó por mesas de entradas del D.E.M. la nota N° 2324/22 con Reclamo Administrativo, por lo cual, con estricta aplicación de la Ley XVI N° 46, la Corporación Municipal

contaba con 30 días para contestar y que dicho plazo venció el día 3 de agosto de 2.022. ----------

------ Agregó que, a partir del 04 de agosto de 2.022, la actora contaba con 15 días procesales para interponer la acción judicial contencioso administrativa, y que dicho plazo venció el 29 de agosto de 2.022. Luego expuso que la actora interpuso la demanda el 29 de septiembre de 2.022 (CRU-00570000000041157-3). Por lo cual consideró que debía hacerse lugar a la excepción previa de falta de habilitación de instancia. ----------

------ **II.3.** La actora contestó el traslado conferido a fs. 55/58vta., a través del ID 1062849.----------

------ **a.** Señaló que la excepción por falta de habilitación de instancia debía ser desestimada, por encontrarse holgadamente vencido el término para su interposición, de conformidad con el art. 349 del CPCC. Indicó que dicha excepción es de previo y especial pronunciamiento, por lo que la demandada contaba con un plazo de 15 días desde la notificación de la demanda a los fines de interponer el pretendido "salto de instancia administrativo".----------

------ Expresó que el traslado de la demanda fue notificado el día 08/03/23 conforme fuera acreditado mediante ID 996519 y que por aplicación del art. 349 del CPCC, el plazo para interponer excepciones de previo y especial pronunciamiento vencía el día 31/03/2.023, en las dos primeras horas de la mañana. Entendió que la excepción interpuesta el 18/04/2.023 conjuntamente con el escrito de contestación de demanda, resultó extemporánea. ----------

------ Citó jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia que determina que la falta de habilitación de instancia contencioso-administrativa, no es una excepción de las expresamente previstas, motivo por lo cual el Tribunal la acepta como defensa de previo y especial pronunciamiento. ----------

----- **b.** En segundo lugar, dijo que el artículo 136 de la Ley de XVI N° 46 preceptúa que quien intenta el acceso a la jurisdicción a través de la acción contencioso administrativa, prevista en dicha norma tiene que acreditar previamente haber efectuado sin éxito el reclamo ante la autoridad del cual

emana la resolución objetada, lo cual constituye ni más ni menos que el agotamiento de la vía administrativa. ----------

------ Afirmó que en el caso de autos, la vía administrativa ha sido agotada conforme lo establece las leyes de procedimiento (Ley I N° 18 y Ley Nacional 19.549) y que la conducta “silenciosa” de la Municipalidad de Gaiman causó estado y, por ello quedó expedita la acción procesal, teniendo habilitada la instancia. ----------

------ Aseveró que realizó una petición ante la Administración el 22/06/2.022, transcurriendo tres meses sin que se pronunciaran sobre el reclamo planteado, cuyo vencimiento recayó el 22/09/2.022. Que en consecuencia, en fecha 29/09/2.022 interpuso la correspondiente acción contencioso administrativa, como lo establece el art. 76 inc.1 de la Ley I N° 18 y el art. 31 de la Ley Nacional 19.549. ----------

------ Sostuvo que querer forzar un plazo de caducidad, ante un incumplimiento de la administración de brindar una decisión fundada resulta, como mínimo, cuestionable. Citó jurisprudencia que determina que resulta aplicable el principio *in dubio pro actione* que implica que en supuestos de duda, debe estarse a favor de la habilitación, con el fin de resguardar la garantía de defensa en juicio de los derechos. ----------

------ **III. Sentencia Interlocutoria N° 08/2.023 SICA**.----------

------ Mediante la SI N° 08/23, la Cámara de Apelaciones hizo lugar a la excepción de falta de habilitación de instancia opuesta por la demandada.------

------ Para así resolver, analiza la aplicación del plazo del art. 349 del CPCC para la interposición del planteo de falta de habilitación de instancia. Dice que la propia actora hizo referencia a antecedentes del Superior Tribunal de Justicia provincial, en donde se dejó sentado que la falta de habilitación de instancia no es una excepción de las expresamente previstas en el CPCC, sin perjuicio de que corresponda tratarla como defensa de previo y especial pronunciamiento, a fin de evitar dilaciones para la realización del derecho y la justicia. Que por ello no es posible computar el plazo establecido por el art. 349 del CPCC.----------

------ Recuerda que esa Sala ha señalado que el examen de los requisitos procesales que condicionan la admisibilidad de la pretensión puede ser efectuado no sólo a requerimiento de la demandada, sino también en una etapa preliminar en la cual el juez puede desestimar oficiosamente la demanda (art. 337 del "CPCCN"). Agrega también que en la revisión de oficio *in limine litis* de los requisitos de admisibilidad antes de correr traslado de la demanda también está establecida en diversas leyes federales que regulan los procesos contencioso-administrativos especiales, tesitura seguida por el plenario "Romero", a través del cual la Cámara en lo contencioso administrativo Federal de la Capital Federal adoptó un criterio concordante con la doctrina de la Corte Suprema.----------

------ Por ello, desestima la petición de la actora referida a la extemporaneidad del planteo sobre la falta de habilitación de instancia, interpuesto por la demandada. ----------

------ Seguidamente la *a quo* indica que conforme la jurisprudencia de este Superior Tribunal, lo contencioso-administrativo del ámbito municipal debe regirse por la Ley de Corporaciones Municipales, más allá de las potestades de los Municipios para establecer sus procedimientos administrativos. ----------

------ Refiere que, conforme la jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia provincial, el art. 135 y ss. de la Ley XVI N° 46 establece que no corresponde sustanciar esta acción sin que –previamente y en lo fundamental- se acredite: (1) el agotamiento de la vía administrativa, (2) la denegación expresa o tácita de la administración y (3) la interposición del reclamo en plazo útil.----------

------ Agrega que las normas citadas exigen, como condición para la sustanciación de este "recurso", la existencia de un reclamo administrativo previo que, sin éxito, se intente ante el Intendente o Concejo Deliberante o ante el Organismo Autárquico de quien emane la resolución objetada. Expresa que el sistema de revisión se integra y armoniza con los arts. 133, inc. a), y 134 de la misma norma, e importa la exigencia del requisito de "agotamiento de la vía

administrativa, y/o reclamación previa" que constituyen uno de los recaudos de admisibilidad de esta acción, según las situaciones que se planteen. ----------

------ Añade que dicha ley regula un procedimiento especial en materia contencioso-administrativa, con requisitos estrictos para su acceso: reclamación previa y plazos de caducidad. Así, dice, que la regla es la exigibilidad de la reclamación por imperio del art. 135 de dicha norma. -------

------ Precisa que dicha ley no ha establecido la diferencia entre agotamiento de la instancia administrativa y reclamación administrativa previa; que se trata de supuestos disímiles, pues son el resultado de distintas vías de procedimiento factibles de ser transitadas ante la sede administrativa: recursiva (o impugnatoria) o reclamatoria.----------

------ Señala que los arts. 135 y 136 de la Ley XVI N° 46 contienen, tanto el caso de respuesta negativa expresa como la tácita del Estado para el reclamo presentado. Esto, sin necesidad de acudir a la aplicación de otras normas supletorias, como la Ley I N° 18, y el "pronto despacho" que regula su artículo 76, a fin de forzar el silencio administrativo como forma de expresión de la voluntad del Estado.----------

------ Explica que en esos casos se ha entendido que no hubo éxito en el reclamo si no se obtuvo respuesta de la administración dentro de los 30 días de presentado (art. 135), debiéndose interponer la acción judicial contencioso administrativa dentro de los 15 días siguientes al mencionado vencimiento (art. 136), plazo que es de naturaleza procesal (arts. 137 de la Ley XVI N° 46 y arts. 152 y 156 CPCC). Añade que estos plazos limitativos del derecho para ejercer la acción son de caducidad, sin que ello afecte el derecho de defensa en juicio consagrado por el art. 18 de la Constitución Nacional, toda vez que ha considerado que no ha de ampararse a quien con su actuar negligente no interpuso en tiempo las acciones que por derecho le correspondían. ----------

------ Así, entiende que la actora acudió a la vía reclamatoria ante la inexistencia de un acto administrativo municipal, solicitando su inmediata reincorporación de manera retroactiva al puesto que ocupaba como profesora a cargo del taller

de cerámica. Considera que la petición se materializó mediante la nota con número de identificación de entrada 2324, de fecha 22 de junio de 2.022, y que dicha misiva es la que cumplió con la formalidad correspondiente al reclamo administrativo previo.----------

------ Agrega que el reclamo “sin éxito” del que habla el art. 135 de la Ley XVI N° 46 supone como presupuesto que el estado municipal pueda tener alcance razonable al conocimiento del reclamo, con todos sus elementos. Dice que si bien la norma no establece una forma específica, el reclamo debe ser deducido de modo que permita una razonable revisión por parte de la autoridad pública a fines de analizar el mismo y dar una respuesta “definitiva” y “sin exito” para el reclamante. ----------

------ Expresa que en el caso de autos, se acudió al reclamo para obtener una declaración de voluntad administrativa sobre los derechos que el administrado entendía vulnerados, los cuales fueron concretamente identificados en la intimación de la administrada. Sostiene la doctrina del Superior Tribunal, en ausencia de acto administrativo, que debe emplearse el reclamo, obtener el acto que causa estado y contra éste –o ante el silencio- proceder con la acción judicial, lo que ha acontecido en este caso.----------

------ Explica que el plazo para la interposición de la demanda en autos se encontraba holgadamente vencido a la fecha de su presentación. Observa que desde la recepción de la nota (22/06/2.022) la Municipalidad tenía 30 días para expedirse, término que se computa en días corridos, y que feneció el 22/07/2.022 ante la denegatoria tácita acaecida. Puntualiza que, a partir de allí, la actora tenía 15 días para presentar la demanda, plazo que se computa en días hábiles judiciales. Señala que dicho término comenzó a correr el 25/07/2.022 y se cumplió el 17/08/2.022 y la demanda recién se presentó el 29/09/2.022, habiéndose producido la caducidad de la acción conforme los arts. 135 y 136 de la Ley XVI N° 46. ----------

------ Por ello, hizo lugar a la excepción de falta de habilitación de instancia opuesta por la demandada.----------

------ **IV. Expresión de agravios de la actora (fs. 79/88).** ----------

------ En su libelo recursivo, la accionante solicita se declare la nulidad de la Sentencia Interlocutoria N° 08/2.023 SICA, de la Excma. Cámara, por entender que le causa un gravamen irreparable. ----------

------ Cita jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia en cuanto a que la falta de habilitación de instancia contencioso administrativa, no es una excepción de las expresamente previstas, pese a lo cual, su reconocimiento por la legislación adjetiva y doctrina y jurisprudencia nacional y de otras Provincias, motivó que el Tribunal la acepte como defensa de previo y especial pronunciamiento, a fin de evitar dilaciones para la realización del derecho y la justicia". Luego dice que se desprende que, si bien es aceptada que la falta de habilitación es una excepción de previo y especial pronunciamiento, la decisión de los señores jueces es la no aplicación del Art. 349 CPCC, sin mayores fundamentos.----------

------ Añade que una excepción de previo y especial pronunciamiento paraliza el curso del juicio atacando el procedimiento, ya que de su admisión dependerá su continuidad o no. Agrega que por ello el código de forma, a los fines de evitar dilaciones en el tiempo innecesarias, ha previsto un plazo más acotado, con arreglo de los principios de economía procesal y celeridad en los procesos. Afirma que esa cuestión no fue cumplimentada, ni sostenida por la demandada, ni por los jueces de la Cámara, sin fundar el apartamiento de lo que resulta un principio procesal, que permita comprender los motivos jurídicos de adoptar el fin previsto en el art. 349 CPCC, más no sus plazos.----------

------ Resalta que la Cámara ha fundado la admisibilidad de la excepción interpuesta por la demandada en la revisión de oficio *in limine litis* de los requisitos de admisibilidad antes de correr traslado de la demanda. Entiende que ello no resulta jurídica o doctrinariamente entendible a qué se refiere con control de oficio respecto de los requisitos de admisibilidad y cómo sobre ello se apoya la falta de aplicación de los plazos previstos para la defensa intentada por la demandada.----------

------ En un **segundo agravio**, advierte que concuerda con la Cámara de Apelaciones en que se trata de una acción reclamatoria contenciosa

administrativa municipal, pero manifiesta que la Ley de Corporaciones Municipales, Ley XVI N° 46, sólo prevé la vía impugnativa, por lo que para la reclamatoria resultan aplicables las reglas generales de petición o denuncia. En consecuencia, en este caso resultaba aplicable la Ley I N° 18, toda vez que la Municipalidad de Gaiman no tiene un procedimiento propio.----------

------ Entiende que cuando la Cámara de Apelaciones señala que "… la Ley de Corporaciones Municipales, más allá de las potestades de éstas para establecer sus procedimientos administrativos, siendo siempre preferente la regla procesal-administrativa para el proceso judicial que va desde la habilitación de la instancia hasta la sentencia de ejecución….", deja en evidencia la postura de la recurrente. Conforme a ello, la Ley I N° 18 es de aplicación (si no hay ley especial) en la órbita de la administración, a los fines de brindar las formalidades correspondientes al administrado para que pueda efectuar su reclamo y/o recurso, y la Ley XVI N° 46, es de aplicación en la órbita judicial, otorgándole al juez reglas concretas de admisibilidad de la demanda interpuesta, hasta su ejecución. Cita jurisprudencia de este Superior Tribunal.-

------ Luego indica que no es lo mismo, ni deben asemejarse, el procedimiento administrativo propiamente dicho y la habilitación de la instancia judicial. Insiste en que la Ley I N° 18 es una norma vigente, aplicable a la Municipalidad de Gaiman, en tanto no tiene un procedimiento propio. Concluye que el procedimiento de reclamación administrativo debe instruirse por dicha vía, hasta la finalización de la etapa, su agotamiento. ----------

------ Como **tercer agravio** refiere que la Cámara de Apelaciones no explica el por qué, a su criterio, no habría que acudirse a la Ley I N° 18 para presentar un adecuado reclamo administrativo ante la Comuna de Gaiman. Cuestiona que no indica por qué esa ley sería supletoria, cuando si bien, hay puntos que superponen con la Ley XVI N° 46, normativa que no es constitucionalmente superior, la Ley de Procedimiento Administrativo, regula justamente eso, los procedimientos que deben seguir los órganos estatales ante reclamos de los administrados, entre otros.----------

------ Asevera que debe entenderse que las formas de presentación de reclamos y recursos ante el órgano administrativo, se encuentran establecidas procedimentalmente en la Ley I N° 18; y en lo que respecta a los requisitos de presentación, como la acción judicial propiamente dicha, se encuentra en la Ley XVI N° 46. Indica que si hay una superposición entre lo dispuesto por ambas normas, el principio es siempre el de pro administrado. ----------

------ Considera que la Cámara sólo impone un rigorismo excesivo en la aplicación e interpretación de la norma en detrimento del administrado, considerando que su accionar ha sido negligente y que la acción ha caducado.

------ En el **cuarto agravio** insiste en que la Cámara mezcla dos cuestiones que deben diferenciarse, el procedimiento administrativo guiado por la Ley I N° 18, y el inicio de la acción propiamente dicha. Indica que a los fines de interponer la acción se estuvo a la espera del plazo otorgado por el art. 76 de la Ley I N° 18.----------

------ Sostiene que la imposición de la Cámara de tener que esperar el plazo de 30 días que establece la Ley XVI N° 46, es una interpretación sesgada y arbitraria de la misma ley. ----------

------ Afirma que la Ley de Corporaciones Municipales y la Ley I N° 18, efectivamente, no exigen al administrado impugnar el silencio municipal. Añade que la figura del silencio es una garantía dada al administrado, y bajo ningún punto de vista debe tomarse como otra exigencia a su cargo. ----------

------ Asevera que el reclamo presentado ante la Municipalidad de Gaiman, nunca fue contestado, por lo que transcurrido los tres meses conforme el art. 76 inc.1 de la Ley I N° 18, fue ignorado. Entiende que dicha inactividad formal, determinó el silencio administrativo, por lo que inició la acción judicial correspondiente. Que lo resuelto por los señores Jueces en cuanto consideran que los reclamos deben presentarse en 30 días, conforme una ley que vela por la formalidad contencioso administrativa, y negar o rechazar la implementación de la Ley I N° 18, sin motivo, no atiende a la lógica jurídica.-

------ En el **quinto agravio** dice que la Cámara insiste en quitarle al silencio, su única característica de valor, la garantía para el administrado. Explica que dicho silencio, es decir la inactividad formal, ante un reclamo, es un hecho al que la ley acuerda efectos procesales. Añade que sus efectos se limitan a evitar que la ausencia de una decisión previa capaz de abrir la vía jurisdiccional determine la pérdida de eventuales derechos.----------

------ Señala que el silencio administrativo es una institución legal, cuando se puede observar que -en el marco de la Ley de Procedimientos Administrativos primero y de Corporaciones Municipales después- se ha sostenido un estricto cumplimiento de los plazos allí previstos.----------

------ Como **sexto agravio** dice -- que la Cámara niega entidad a la norma creada para guiar procedimientos administrativos primero y que luego la considera supletoria. Luego argumenta que es de orden público y portadora de seguridad jurídica, para concluir que no hay forma prevista para el reclamo administrativo, ignorando por completo el procedimiento allí previsto, todo en una misma sentencia.----------

------ En cuanto al **séptimo agravio** dice que en el caso de autos, de parte de la administración, no hubo "Acto que Cause estado", ya que nunca la Administración Pública contestó el Reclamo Administrativo formulado. Por lo tanto, la instancia judicial, y su habilitación, se da transcurridos los tres meses dispuestos en el art. 76 de la Ley I N° 18. Entiende que la Cámara yerra al decir que solo el carácter de "definitivo" debe ser emparentado con la decisión de la Administración "que causa estado", ignorando la existencia del silencio, como si no fuera previsto por el legislador, que en el Derecho Administrativo se contempla la figura de silencio como acto de causar estado ante la desidia de la Administración de no contestar lo que peticiona el particular. Reitera que la Cámara de Apelaciones ha excluido la Ley de Procedimiento Administrativo en su sentencia, tratando a la norma de supletoria, cuando es clara en su art. 1° que ante la falta de normativa especial, es aplicable (Ley I N° 18 Art. 1°).------

------ En el **octavo agravio** alega el yerro de la sentencia en el cómputo del plazo para la presentación de la acción judicial, en atención que excluye la

aplicación de la Ley I N° 18 por considerarla como norma de carácter supletorio, siendo jurídicamente de igual jerarquía constitucional que la Ley XVI N° 46.----------

----- Corrido el pertinente traslado, la demandada no se presenta a contestarlo.

------ **V. El Dictamen del Procurador General (fs. 92)**.----------

------ El Magistrado, luego de relatar los antecedentes del caso, asevera que la sentencia recurrida dejó aclarado que no era posible computar el plazo establecido por el art. 349 del CPCC a los fines de determinar si la falta de habilitación de instancia fue alegada de manera temporaria o no. Que sin perjuicio de ello, resulta adecuado aceptarlas como defensas de previo y especial pronunciamiento a fin de evitar el dispendio jurisdiccional que conllevaría desarrollar el proceso y culminarlo verificando si existió la referida falta recién al dictar la sentencia definitiva.----------

------ Opina que no ha sido efizcamente criticado por la parte recurrente, el razonamiento sentencial respecto de que si los presupuestos de admisibilidad de la acción deben ser analizados de oficio por el tribunal, más aún cuando su ausencia ha sido expresamente acusada por la contraria.----------

------ Advierte que en el desarrollo de los restantes alegados agravios, la recurrente confunde en un ir y venir la normativa aplicable al caso, tal como ha sido interpretada por la abundante jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia para el denominado contencioso administrativo municipal. ----------

------ Asevera que la actora pretende la aplicación de las disposiciones de la Ley I N° 18, cuando está claro que la impugnación judicial de las decisiones de las Municipalidades se rige por la Ley XVI N° 46 conforme la doctrina de este Tribunal. ----------

------ Entiende que la Sentencia aplicó correctamente esas normas a las circunstancias del caso, declarando caduca la acción. Considera que los razonamientos sentenciales que fundan esta declaración no encuentran crítica alguna en la presentación de los agravios del modo que fueron expresados. Por ello propicia declarar desierto el recurso de apelación por falta de

fundamentación suficiente. ----------
----- **CONSIDERANDO:** ----------
------ **1.** Conforme se ha expuesto, llegan los presentes a conocimiento de esta Sala como consecuencia del recurso de apelación (art. 138 de la Ley XVI N° 46) deducido por la actora en contra de la decisión de la Excma. Cámara de Apelaciones de Trelew, que hizo lugar a la excepción de falta de habilitación de instancia opuesta por la Municipalidad demandada y declaró la caducidad de la acción interpuesta.----------

------ Pese a que en el libelo recursivo la apelante distingue ocho agravios, anticipamos que todos ellos se refieren, por un lado, la desatención del plazo del art. 349 del CPCC para el planteo de la excepción; y por el otro, a la no aplicación de la Ley I N° 18. En referencia a esto último, cuestiona que la Cámara de Apelaciones contemple la Ley XVI N° 46, y no adopte los términos establecidos en la Ley I N° 18 para el procedimiento administrativo, por aplicación del principio *in dubio pro administrado*.----------

------ **2.** Que los agravios desarrollados demuestran que la recurrente exhibe confusión en cuanto a la legislación que es de aplicación al supuesto de autos, en donde nos encontramos frente a un proceso contencioso administrativo municipal, que es disímil en cuanto a sus reglas al procedimiento administrativo municipal cuya aplicación reclama. ----------

------ La distinción entre uno y otro ha sido expuesta por el Tribunal, desde anteriores integraciones, y esos conceptos merecen ser reproducidos, en atención a la imprecisión señalada. Se ha señalado en la Sentencia Interlocutoria N° 61/SCA/2020 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).----------

------ Se adunó que 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. -----

------ Por lo que, se indicó que 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”.----------

------ Se dijo que 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. ----------

------ **3.** Estos conceptos se aplican en autos, sin que para ello debamos adentrarnos a establecer si el procedimiento administrativo en el Municipio de Gaiman se regula por la Ley I N° 18, como lo asevera la apelante. Puesto que, según se dijo en la sentencia que venimos citando, 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. 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 procesal-administrativa. 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.** Tales fundamentos conducen a descartar los agravios expuestos por la apelante, en tanto no puede ser admitida su postura sobre la aplicación de la Ley I N° 18 al proceso contencioso administrativo.----------

------ Luego, y a resultas de ello, la decisión apelada deviene absolutamente fundada en la normativa que rige la materia, y este agravio debe ser rechazado.

------ **5.** Concordante con ello, también debe desestimarse el agravio referido al tratamiento de la falta de habilitación de instancia como defensa de previo y especial pronunciamiento, puesto que ya se ha establecido que en autos corresponde la aplicación de la Ley XVI Nº 46. En ese marco, según se ha icho reiteradamente, los recaudos para el acceso a la instancia judicial deben ser examinados de oficio por las Cámaras de Apelaciones (SD Nº 6/SCA/07 y SI N° 106/22). ----------

------ Además, aunque ante la carencia de regulación procesal administrativa en la Provincia, el Cuerpo viene aplicando –supletoriamente- la Ordinaria Civil. No obstante esto, no puede desatender las particularidades adjetivas que acceden al proceso contencioso administrativo, y ha suplido la falencia ritual específica por vía jurisprudencial. ----------

------ Así, desde antaño se razonó que la falta de habilitación de la instancia contencioso-administrativa no es una excepción de las expresamente previstas, pese a lo cual, su reconocimiento por la legislación adjetiva y doctrina y jurisprudencia nacional y de otras Provincias, motivó que el Tribunal la acepte como defensa de previo y especial pronunciamiento, a fin de evitar dilaciones para la realización del derecho y la justicia (S.I. N° 65/87, 117/85, 49/SCA/96 entre otras). ----------

------ Por lo que, esta imprevisión ritual a su vez determina, que aun cuando para su trámite se la “encorsete” -por analogía- en el propio de las excepciones del Código de Procedimientos en materia Civil y Comercial (traslados, prueba, resolución), nunca puede ser exigible el plazo de interposición estipulado por el art. 349 CPCC. De allí su conceptualización como defensa, precluyendo la posibilidad de oponerla en el mismo término previsto para la contestación de la demanda de conformidad con el art. 359 CPCC. Sin perjuicio del tratamiento

de previa que le puede otorgar el Tribunal, o en su caso, el diferimiento para la oportunidad de la sentencia definitiva. (SI N° 113/SCA/18).----------

------ De tal modo, se verifica nuevamente que la Cámara de Apelaciones ha sentenciado en estos autos en un todo de conformidad con la jurisprudencia de este Tribunal imperante en la materia. En consecuencia, el agravio expuesto por la apelante ha de ser rechazado.----------

------ 6. Conforme lo aquí resuelto, las costas deben ser impuestas a la actora apelante (art. 69° del CPCC). De acuerdo a lo dispuesto por el art. 46 de la Ley XIII N° 4, procede regular los honorarios de las profesionales intervinientes, en conjunto, conforme la labor desarrollada en esta Alzada y el resultado obtenido, en 8 Jus (arts. 5 y 7 - cuarto párrafo- y 13 de la norma arancelaria antes mencionada, con su modificatoria Ley XIII N° 15). Con más IVA si correspondiera. ----------

------ Por ello, esta Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia, Rural y de Minería del Excmo. Superior Tribunal de Justicia; ------

---

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

------ **1°) RECHAZAR** el recurso de apelación deducido a fs. 71 (ID 1109797) por la actora y fundado en las fs. 79/88 (ID 1129407) contra la Sentencia Interlocutoria N° 08/23-SICA dictada por la Excma. Cámara de Apelaciones de Trelew, la que se confirma.----------

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

------ **3°) REGULAR** los honorarios profesionales de las Dras. M. G. M. y M. R. H., en conjunto, 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 correspondiera. ----------

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

------ La presente se firma con dos integrantes de la Sala, por encontrarse en uso de licencia el Dr. Mario Luis VIVAS y por haberse alcanzado la mayoría.

Fdo. Ricardo A. NAPOLITANI y Silvia A. BUSTOS.

RECIBIDA EN SECRETARÍA EL 18 de septiembre de 2.023. S.I.

REGISTRADA BAJO EL Nº /2.023. CONSTE.----------

Fdo. Diana Noemí SALTO – SECRETARIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.