RAWSON, 10 de octubre de 2.024.

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

------ Estos autos caratulados: **“L., N. A. c/ PROVINCIA DEL CHUBUT s/ MEDIDA CAUTELAR” (Expte. Nº 26.176 - Año: 2.024)**. ----------

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

----- **I.** Que el señor M. A. L., solicita **una medida cautelar de prohibición de innovar** contra la Provincia del Chubut (CRU-00831700000085709-6). Peticiona que se suspendan los efectos del Decreto N° 1302/24 en el cual el señor Gobernador dispuso su cesantía. Asimismo, mantener su puesto de t. y el acceso a la obra social para él y su familia, hasta tanto sea resuelto el carácter laboral o no de la enfermedad que padece. Y que se impongan las costas a la contraria. ----------

----- En el capítulo *“II. HECHOS”,* relata que ingresó al Ministerio de Salud provincial en el año 2.012, en la Dirección de Patologías Prevalentes. Que en el año 2.014 comenzó a desempeñar tareas administrativas en general, con otros trece trabajadores, viendo aumentada su carga laboral al dejar de prestar servicios el “Administrativo general” asignado a esa dirección. Refiere que la relación laboral se desarrolló con normalidad hasta el inicio de la emergencia sanitaria por COVID-19, cuando el área resultó “absolutamente desbordada” por diversos motivos. Explica que debían llevar adelante el plan de vacunación y contención de la pandemia; que por aplicación de disposiciones sanitarias dejaron de concurrir a su t. las personas de r., o por ser contactos estrechos y jubilaciones, motivos por los que quedaron diez trabajadores. Esto, hasta que el 11 de septiembre de 2.020, cuando le comunicaron al señor L. que quedaba “a cargo” de todo su sector laboral con un compañero de t., quien luego dejó de concurrir. Así, se vio solo, sobrecargado y obligado a cumplir todas las tareas que describe: administrativas, expedientes de compras de insumos, medicamentos, laboratorio, contratos, procedimientos de pago. ----------

------ Relata que finalizada esa etapa de emergencia sanitaria, como resultado de ese sobresfuerzo laboral realizado, su estado de salud en lo psicológico y

físico se vio afectado. Que comenzó a sufrir depresión, cansancio, anhedonia, sintomatología neurovegetativa, trastornos del sueño, irritabilidad e hipertensión, entre otros que describe. ----------

------ Refiere que pese a esos padecimientos, en un principio continuó trabajando; pero que luego le resultó imposible concurrir, porque sufrió ataques de ansiedad, de pánico y episodios de hipertensión con cefaleas invalidantes, y comenzó a presentar certificados médicos e historias clínicas.----------

------ A partir de ese momento y por indicación de su empleadora, evoca que efectuó una denuncia de enfermedad profesional ante la ART; que remitió carta documento a P. ART; pero que fue rechazada la cobertura del siniestro en fecha 26 de septiembre de 2.023. **Aclara que además de iniciar el reclamo ante la ART para reclamar dicha cobertura, interpuso ante el Juzgado Civil, Comercial, Laboral, Rural y de Minería de Rawson una demanda, caratulada: "L., M. A. c/P. A. D. R. D. T. SA s/Accidente de T. (sistémico) (Expte. 260/2024). Refiere que en éste se ha fijado una pericia médica para el día 24/10/2024.** ----------

------ Advierte el presentante que desde el 1 de marzo de 2.023 se ha visto impedido de presentarse a trabajar por la situación psicofísica que atraviesa y que desde entonces ha presentado a su empleadora certificados médicos e historias clínicas justificando sus inasistencias; que éstas fueron convalidadas sin problemas hasta el día 7 de marzo de 2.024, conforme consta en el Acta de Junta Médica que acompaña y transcribe parcialmente: ***"…se le indica continuar con el reclamo correspondiente ante la Comisión Médica Jurisdiccional o Justicia Laboral en caso de corresponder(…) En base a la documentación presentada no es posible convalidar las licencias en cuanto Art. 110."*** ----------

------- Señala que a la vez, su empleadora le remitió una carta documento intimándolo a presentar en 48 horas los justificativos de ley por las inasistencias registradas desde el día 27 de septiembre de 2.023 a la fecha *"bajo apercibimiento de cesantía."* Endilga contradicción en la actitud de reconocer el carácter laboral de su patología y a la vez cursar esa intimación.----------

------ Refiere que posteriormente se dictó el **Decreto N°1302** de fecha 11 de septiembre de 2.024, que dispuso la cesantía del señor L. por aplicación del artículo 50° inciso 1 de la Ley I N° 74 a partir de su fecha. ----------

------- Describe el peticionante que se encuentra en una situación de desamparo, en un estado de vulnerabilidad, porque la ART le desconoce la cobertura de su enfermedad profesional y por otro lado, su empleadora no le convalida las constancias médicas, cercenándole sus derechos como trabajador; que en su estado psicológico sufre persecución y hostigamiento, ahora impedido de cobrar sus haberes, atento que constituye su único ingreso, el sostén de su familia, constituida por su esposa e hijos menores de edad. ---

------ En el apartado "III. Requisitos de las Medidas Cautelares" se explaya sobre los recaudos.----------

------ Arguye que la *verosimilitud del derecho* la acredita con las historias clínicas que había presentado el señor L., de las que entiende que surgen los padecimientos de salud que sufrió y el reconocimiento de parte del Ministerio de Salud provincial que inicialmente convalidó los certificados de su médico tratante. Remite a la Junta Médica del 7 de marzo de 2.024; a la intimación de dicho Ministerio por carta documento de fecha 23 de abril de 2.024; y la respuesta del señor L. del día 25 siguiente.----------

------ En cuanto al *peligro en la demora*, plantea que desde el momento que no se convalidaron sus licencias médicas, dejó de percibir sus haberes, atento que P. ART rechazó el carácter laboral de la enfermedad que padece; y como es el sostén de su familia, se ha visto privado de aquéllos. Añade que acredita con partidas de nacimiento que sus hijos son menores de edad y adjunta el acta de matrimonio. Aduce que ha sufrido un impacto en el ámbito social, económico, de salud y educativo de sus hijos. Que esto ha empeorado el estado de vulnerabilidad del señor L., que además perdió el acceso a su obra social para todo el grupo familiar; y el paso del tiempo no hace más que agravar su vulnerabilidad y padecimiento. ----------

------ Finalmente manifiesta estar exento de ofrecer contracautela, por ser un caso de materia laboral. Asegura que la medida cautelar que solicita tiene un r. casi nulo de generar un daño económico.----------

------ Funda en derecho: en el artículo 197 y siguientes del CPCC. Hace reserva del caso federal, ofrece prueba documental (la que adjunta y el expediente precitado), informativa y realiza petitorio de estilo.----------

------ **II.** Girados los presentes al Señor Procurador General, se expide mediante Dictamen N° 138/24. Entiende que el señor L. ha solicitado una medida cautelar autónoma mediante la cual requiere: que se suspendan los efectos del Decreto N° 1302/24 que involucra a la cesantía de aquél; que se garantice el mantenimiento en su cargo; y el acceso a la obra social para él y su familia. ---

------ A juicio del Magistrado debería requerirse el informe del artículo 4 de la Ley XIII N° 27.----------

------ No obstante ello, hace notar que se pide una protección cautelar en el marco del artículo 197 del CPCC; pero no se indica cuál será el proceso principal o la demanda que se iniciará, lo que entiende prioritario para determinar la competencia del Tribunal, teniendo en cuenta el principio de accesoriedad. Advierte que el solicitante no ha abordado los recaudos que exige dicha Ley XIII N° 27 de Cautelares contra el Estado, en particular su artículo 13.1. que refiere a la suspensión de los efectos del acto (administrativo).-------

------ Mediante citas de jurisprudencia de este Superior Tribunal de Justicia recuerda que no puede suspenderse automáticamente los actos administrativos en virtud de su presunción de validez; que solo puede decretarse excepcionalmente si se cumplen los requisitos para su procedencia. ----------

------ A juicio del señor Procurador General la cautelar debe ser rechazada.----

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

------ **1.** Que conforme surge de la relación de la causa, el señor L. persigue una medida cautelar de no innovar con el siguiente alcance: a) que se suspenda la aplicación del Decreto N° 1302/2024, b) que se garantice el mantenimiento de su puesto de t., y c) mantener el acceso a la obra social para el actor y su familia.

------ Que el **Decreto N° 1302/2024** dispuso: *"…Declárase cesante al agente L.… quien revista en el cargo… de la Secretaría de Salud… por aplicación del artículo 50° inciso I de la Ley I N° 74 a partir de la fecha del presente Decreto."* En sus considerandos el Poder Ejecutivo funda su competencia en el artículo 60° inciso a) de esta última para aplicar sanciones disciplinarias expulsivas.----------

------ **2.** En principio, atendiendo a lo observado por el señor Procurador General, cabe recordar que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad propia de éstos, cuando se pide suspender sus efectos sin acreditar el cumplimiento de las reglas procesales vigentes. Pues el peticionante cuestiona la legitimidad de aquel Decreto, arguye que se han vulnerado sus derechos; cuestiona que luego de convalidarse sus licencias médicas con los certificados médicos e historias clínicas que presentó, se dispuso aquella sanción expulsiva por ese motivo; y a su juicio, de manera contradictoria. Alega la necesidad de mantener su puesto de t., su salario y su obra social. Sin embargo, mediante la vía procesal aquí intentada, no solicita el control jurisdiccional dirigido al dictado de una sentencia que declare la nulidad de ese acto administrativo. Y según se desprende de los antecedentes que acompaña, tampoco el señor L. lo ha impugnado o pedido su suspensión en sede administrativa, a fin de cumplir con las reglas que impone el ordenamiento provincial.----------

------ **3.** Que entonces esta Sala de manera preliminar, previo a analizar la procedencia de la cautelar peticionada, debe verificar si se cumplen **los recaudos de admisibilidad** del presente proceso judicial. ----------

----- En nuestra provincia, mientras no sea sancionado un Código específico para las demandas contra el Estado Provincial, los recaudos exigibles para la

habilitación de la instancia devienen de las normas de procedimientos vigentes, generales o especiales. Éstas establecen requisitos de admisibilidad específicos para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa y que la doctrina ha englobado bajo la denominación de **condiciones de habilitación de la instancia** (v.g. reclamación administrativa previa, agotamiento de la vía administrativa, congruencia entre el reclamo administrativo y judicial, el cumplimiento de plazos de caducidad, entre otros), **exigibles según los presupuestos de cada norma, por el tipo de demanda o pretensión.** Y en el caso de las medidas cautelares contra el Estado, **cabe atender a los recaudos que contiene la Ley XIII N° 27 y que deben armonizar con aquellas reglas.**

------ Así, la ausencia de esos recaudos puede ser planteada por la parte demandada, como excepción previa o defensa; y en caso de no ser advertidos, los Jueces deben examinarlos **de oficio,** como acontece en esta oportunidad, por razones de economía procesal (artículo 34, inciso 5°, apartados a, b y e del CPCC). ----------

------ En cuanto a la **reclamación administrativa previa**, este Superior Tribunal de Justicia ha interpretado desde antiguos precedentes "…que en el **proceso contencioso administrativo provincial**, esto es, aquel en que una de las partes es la Provincia, o alguno de sus órganos descentralizados o autárquicos, el principio que emana de la Ley I Nº 18 es **su inexigencia, salvo que una norma de derecho positivo aplicable a la relación jurídica sustancial así lo requiera…"** (SD N° 08/SRE/96, SD N° 5/SCA/97, SI N° 59/2.021, entre otros). ----------

------ Sin embargo, mediante esta medida cautelar **se peticiona la suspensión de los efectos de un acto administrativo que dispuso una sanción.** Entonces, nos encontramos frente a una situación de **excepción** a la regla general antes enunciada de la inexigibilidad del reclamo administrativo previo en el contencioso administrativo provincial -deducida de la interpretación de la Sección I de dicha Ley de Procedimientos Administrativos I N° 18. Ello, según la jurisprudencia uniforme de este Superior Tribunal de Justicia que ha

interpretado ese recaudo de admisibilidad de la acción que impone la Ley de Procedimiento Administrativo respecto de ese tipo de actos administrativos, a partir de una reforma legislativa. ----------

------ Cuando el Digesto Jurídico incorpora a esa Ley I N° 18 en la Sección II, el Decreto Ley N° 1.510, precisamente **impone un procedimiento reglado** -el sumario administrativo- para aplicar sanciones a las situaciones jurídicas emergentes de la relación de empleo público. Y en su parte final, contiene previsiones para la impugnación de los instrumentos legales punitivos -arts. 272 y 273 en vía recursiva- y **agrega en el artículo 274 como recaudo, *el efectuar una reclamación administrativa previa al ejercicio de las acciones contencioso administrativas y de toda clase de acciones fundadas en el derecho común contra la Provincia, y derivada de la aplicación de sanciones.***----------

------ Precisamente en la SD N° 01/SCA/11 (luego en las SD N°05/SCA/2012, SI N° 27/SCA/13 y 135/21, entre muchas) se analizó ese recaudo, como requisito previo y necesario cuando se pide el control jurisdiccional del acto administrativo que impone una sanción a un empleado público.----------

------ Se interpretó la finalidad de ese recaudo: *"…Con ello, el Legislador ha pretendido que se proporcione al Estado la oportunidad de examinar la naturaleza y justicia de sus decisiones, de decidir acerca de ellas; y en su caso…"* de evitar el pleito si fuera procedente*, "…rectificar sus propios errores o aclarar los fundamentos de sus resoluciones…" (cfr. CSJN Fallos 164:254; 230:509; 297:37 conc. BIELSA Derecho Administrativo - Vol. V 5º ed. La Ley, pág. 276; DIEZ - Derecho Administrativo – T° VI - pág. 524); o como comenta PERRINO, se trata de "…una técnica que* ***constituye el instrumento para producir el autocontrol administrativo y tutelar los derechos e intereses de los administrados*** *(ED, 184-825)…"* (SI N° 27/SCA/13 y 135/21).----------

------ Por otra parte, **comprendido en la exigencia de reclamación previa,** se encuentra el **requisito de la congruencia.** En la SD N° 1/SCA/11 (concordando con otros precedentes: SD Nº 9/93, 8/SRE/96, 5/SCA/97 y 09/SRE/03) se entendió que este "….recaudo de coincidencia de objeto y

contenido de pretensiones entre las llevadas a sede administrativa y traídas a la demanda judicial, es común al reclamo previo en las acciones contenciosoadministrativas -cuando este es exigido- y a las de derecho común (…) Equipara así la falta de congruencia a la ausencia misma de reclamación, con claros efectos de falta de habilitación de la instancia". Se acotó, además: *"con todo, la correlación no debe ser planteada en términos de identidad absoluta, sino de conformidad sustancial"* citando un fallo de aquel Tribunal Supremo que marca el criterio cuando expresa que el requisito debe considerarse cumplido, cuando esta es sustancialmente conforme con la demanda judicial formulada, sin que de estas surjan cuestiones distintas ni desconectadas de la reclamación gubernativa....de tal modo que no pueda suponerse indefensión de la Administración en el sentido que fuera demandado sobre materias que la sorprendieran lesionando sus derechos o que hicieran inútil el pleito... introduciendo variaciones sustanciales de tiempo, cantidades o conceptos ... dada la función que está llamada a cumplir de hacer posible un reconocimiento anticipado del objeto del litigio en orden de asegurar su eficaz defensa en el mismo cuando quede definitivamente formalizado". Culmina refiriendo el recelo y flexibilidad con que los tribunales la aplican y considerando "que no debe exigirse una estrictez absoluta, sino analizarse cada caso *particular, teniendo en cuenta sus circunstancias…"* (cfr. además las SI N° 27/SCA/13 y 135/21, entre otras). ----------

------ **4.** En tanto se exige el reclamo administrativo previo y el principio de congruencia, no resultan útiles las presentaciones administrativas que anteriormente efectuó el señor L., si lo que persigue en sede judicial es impedir los efectos del Decreto N° 1302/2024 de cesantía, el mantenimiento (o reincorporación) al puesto de t. y el acceder a la obra social para sí y su familia. Pues, luego de la sanción disciplinaria que su empleadora le impuso, no acredita el peticionante haber cumplido con el procedimiento que el ordenamiento provincial le impone: el sancionado debe efectuar el pertinente reclamo administrativo previo. ---------- ----------

----- Por todo lo analizado, conforme dan cuenta las actuaciones agregadas a la causa, no habiéndose cumplido con el artículo 274 de la Sección II de la Ley I N° 18, corresponde **declarar la falta de habilitación de instancia.**----------

------ **5.** A la vez, esa inacción del peticionante torna inoficioso el análisis de la medida cautelar que solicita en autos, atento que no se encuentra pendiente el agotamiento de la vía administrativa (conf. artículos 3° concordante con los artículos 5° último párrafo de la Ley XIII N° 27, interpretados en las SI N° 186 y 200/2024). Pues "…Cabe considerar los recaudos especiales que distinguen a las llamadas "cautelares autónomas" de otras medidas precautorias en el contencioso administrativo: el peticionante debe acreditar la calidad de parte en un procedimiento administrativo, la demostración de la subsistencia de la vía jurisdiccional y la previa solicitud de suspensión de los efectos del acto ante la Administración, recaudos que deberán valorarse a partir de las particulares circunstancias de cada caso (comenta Fernando García Pullés, en "Medidas cautelares autónomas en el contencioso administrativo", pág. 120, editorial Hammurabi, año 2.006). El autor advierte que el Juez podría rechazar la petición de cautelar autónoma si constata la inexistencia de obstáculos para requerirla como cautelar ordinaria en un proceso de impugnación." Esta Sala ha rechazado la petición formulada como cautelar autónoma de suspender los efectos de un acto administrativo, si no se exponen razones que justifiquen que ha de prescindirse de la sustanciación previa de un proceso contencioso administrativo donde aquel sea impugnado (cfr. SI N° 24/SCA/2.015, N° 124/SCA/2.019, SI N°01/2.023, entre otras) (…) De ese modo, no atiende el peticionante que la cautelar autónoma es una medida prevista para perdurar hasta que se expida el Estado demandado respecto del recurso o reclamo del administrado." (SI N° 186 y 200/2024). ----------

---- Por ello, cabe advertir al peticionante que si bien con la decisión que aquí se adopta se da fin a esta causa, en caso de presentar dicho reclamo administrativo y de resultar desfavorable, podrá presentar una demanda contencioso administrativa impugnando el acto administrativo sancionatorio y el que lo confirme. ----------

----- **6.** En cuanto a las costas, no corresponde imponerlas en tanto no medió

sustanciación. No obstante, de conformidad con lo normado por el artículo 46 de la Ley XIII N° 4, corresponde regular los honorarios de los Dres. A. S. Y. y C. J. H. M., en conjunto, en mérito a la extensión, calidad, eficacia y resultado de la labor profesional cumplida, en ocho (8) jus (arts. 5, incisos c y d, y 7 de dicha norma arancelaria), con más el 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°) DECLARAR INHABILITADA** la instancia contencioso administrativa por incumplimiento del requisito de admisibilidad impuesto por el artículo 274 de la Ley I N° 18 (Sección II), por las razones dadas en los respectivos considerandos.---------- --------

------ **2°) REGULAR** los honorarios de los Dres. A. S. Y. y C. J. H. M., en conjunto, en ocho (8) jus (arts. 5, incisos c y d, 7 y 46 de la Ley XIII Nº 4), con más el IVA si correspondiere. ----------

------ **3°) REGÍSTRESE** y notifíquese.----------

Fdo. Ricardo Alberto Napolitani, Silvia Alejandra Bustos y Mario Luis Vivas.

RECIBIDA EN SECRETARÍA EL 10 de octubre de 2.024.

S I. REGISTRADA BAJO EL /2.024. CONSTE.----------

Fdo. Diana Noemí Salto – Secretaria en lo Contencioso Administrativo.