

RAWSON, 19 de octubre de 2016.

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

----- Estos autos caratulados: “**L., G., c/Provincia del Chubut s/Demanda Contencioso Administrativa**” (Expte. N° 24 201L-2015).-----

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

----- 1.- Que por providencia de fs. 111, se ordenó a la actora que acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 274 de la Ley I N° 18.-

----- 2.- A fs. 112 y vta. esa parte manifestó que había cumplido con la norma y solicitó que se tuviera por habilitada la instancia judicial.-----

----- Adujo que debían ser considerados a tal efecto, los reclamos administrativos que efectuó antes de interponer esta acción, en los cuales reclamaba a la Provincia del Chubut que dejara sin efecto la cesantía y que procediera a reincorporarla, y las peticiones de pronto despacho. Además advirtió que recién se dictó el Decreto que dispuso el cese de sus servicios, N° 479/2016 (agregado a fs. 104/105), después de iniciada esta demanda y como consecuencia de una intimación cursada por este Tribunal, cuando se le indicó que acompañase copia de ese instrumento. Añadió que de no haber interpuesto esta demanda, ese acto administrativo nunca se habría suscripto.-----

----- A juicio de la actora, por lo expuesto, resultaría un dispendio jurisdiccional inútil que se le ordene efectuar un reclamo administrativo en contra de un Decreto que ha sido firmado cuatro años después de que fue “dejada cesante”, en razón de la falta de respuesta satisfactoria del Estado Provincial. Adunó jurisprudencia.-----

-

----- Supletoriamente la accionante solicitó a esta Sala, que en el supuesto de entender que no estaba habilitada la instancia judicial, ordenara la suspensión de los términos judiciales hasta tanto ella cumpliera con los recaudos de dicho art. 274 de la Ley I N° 18, por constituir un “hecho nuevo manifiesto (Decreto 479/2016)”.-----

----- 3.- Que a fs. 113 se giraron los presentes a dictamen del señor Procurador General. Y a fs. 114 y vta. se expidió respecto de la admisibilidad de la acción intentada. Entendió que la ley exige la reclamación previa en sede administrativa, como presupuesto de acceso a la jurisdicción, cuando la cuestión a resolver deriva de la aplicación de sanciones.-----

-

----- Encuadró el *sub examine* en tal supuesto, atento que se pretende la revisión de una decisión administrativa que “declara cesante a un agente

como consecuencia de inasistencias injustificadas al empleo”.

----- Señaló que la particularidad está dada por la prueba documental acompañada por la actora, que da cuenta de sendas presentaciones y reclamaciones efectuadas en sede administrativa, vinculadas al objeto procesal de este juicio (fs. 85/86 y 88/89), las cuales no fueron expresamente resueltas por el Poder Ejecutivo. Observó que este recién se expidió después de iniciado el proceso, mediante el Decreto N° 479/16 del 11 de abril de 2016 (fs. 104/105), ya que la demanda fue deducida el 17 de septiembre de 2015 (cargo de fs. 96 vta.).

----- Concluyó que en este caso, exigirle al particular que en forma previa reclame ante la Administración, implicaría un exceso ritual manifiesto, con grave afectación de la garantía de acceso a la justicia. A su juicio, la instancia se encuentra habilitada, por lo que dictaminó que procede la continuación del trámite de la causa.

CONSIDERANDO: -----

----- 1. Que lo solicitado por la actora, en el escrito de fs. 112 y vta., induce a recordar cuáles son las condiciones de admisibilidad de la acción contencioso administrativa provincial, a fin de verificar si la acción intentada en autos las reúne.

----- Que es criterio sustentado por el Superior Tribunal de Justicia, desde hace muchos años, que “... *la reclamación administrativa previa va de la mano con la naturaleza de la pretensión...*” Ante la ausencia de código específico, aplica la Ley V N° 3 y la Ley de Procedimiento Administrativo I N° 18. Interpreta que los artículos 136 y el 137 de esta última fijan, como regla general que rige para las acciones contencioso administrativo provinciales, que **el principio es la inexigencia de la reclamación administrativa previa, salvo que una norma de derecho positivo aplicable a la relación jurídica sustancial así lo exija -esta última es la excepción.**

----- Entonces, “...De no ser de este modo, es facultativa y renunciable, pudiendo el agraviado ocurrir directamente ante los órganos del Poder Judicial que son competentes para ejercer el control jurisdiccional de los actos de la administración pública, para lograr satisfacer sus derechos subjetivos, sólo cumpliendo con los recaudos de admisibilidad propios de las acciones pertinentes...” (SD N° 31/91, 36/91, SI N° 49/SCA/96, SD N° 01/SCA/11, entre muchos precedentes). Se advirtió en la SD N° 12/SCA/09 que se trata de “...Derechos subjetivos e **intereses legítimos**, ambos habilitantes para ejercer las acciones de esta naturaleza...”

----- En las SI N° 49/SCA/2011 y SI N° 27/SCA/2013, a las que se remite, se analizaron las premisas de admisibilidad que se aplican cuando no se exige reclamación administrativa previa. Fundadas todas en los principios de tutela judicial efectiva, el “in dubio pro actione” y de interpretación más favorable al administrado, en tanto ningún escollo

adjetivo se alza para limitar el acceso a la jurisdicción.-----
----- 2.- Sin embargo, distintas resultan las exigencias cuando existe preceptiva que impone requisitos para habilitar la instancia.-----

----- Precisamente en autos, la pretensión (readecuada a fs. 110 y vta.) exhibe que 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 la Ley I N° 18. Pues a esta última ha sido incorporado el Decreto Ley N° 1510, como Sección II, por el Digesto Jurídico, que impone un procedimiento reglado -el sumario administrativo- para aplicar sanciones a **situaciones jurídicas emergentes de la relación de empleo público en materia de sanciones**. Y en su parte final, contiene previsiones para la impugnación de los instrumentos legales punitivos -arts. 272 y 273 en vía recursiva-; **además el art. 274 alude a la necesidad de una reclamación 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”**. -----

----- Preceptos que fueron objeto de análisis en los precedentes citados, del modo que sigue.-----

----- Se aclaró que “...no están exigiendo los arts. 273 y 274, “agotar” la vía administrativa; no lo regula de ese modo la Ley”.-----
-

----- Sino que se requiere como presupuesto procesal de las acciones contencioso-administrativas “...una **previa reclamación simple, sin plazo para efectuarla...Sólo “reclamar” es impuesto**. Por cierto, y es natural, **si se utilizó la vía impugnatoria o recursiva, el o los remedios que se hubieren intentado harán las veces de este reclamo previo. Pero si no se intentaron...siempre queda la posibilidad de reclamar, para luego accionar**. El sentido de la Ley, es proporcionar al Estado la oportunidad de examinar la naturaleza y justicia de su decisión, de decidir acerca de ella evitando el pleito si fuera procedente, de rectificar sus propios errores o aclarar los fundamentos de sus resoluciones (CS Fallos 164:254; 230:509; 297:37; conc. Bielsa, Derecho Administrativo Vol. V 5° ed. La Ley, pág. 276; Diez, Derecho Administrativo-T° VI- pág. 524), o –como dice Perrino- una técnica que constituye el instrumento para producir el autocontrol administrativo y tutelar los derechos e intereses de los administrados (ED, 184-825)...”.-----

----- Se trató además, en esos precedentes, el requisito de la congruencia, y se entendió que “...si bien no es aplicable... el art. 143 de Ley I N° 18 Sección I (antes Dto. Ley N° 920 art. 145)- se encuentra razonablemente comprendida -no de un modo rígido sino amplio a examinarse en cada caso- en la exigencia de reclamación previa...”.-----

----- Cabe acotar que “...La reclamación...es un remedio orientado siempre al restablecimiento de la juridicidad en la Administración Pública cuando esta ha sido vulnerada (Julio Comadira – Procedimientos Administrativos – Ley Nac. de Proc. Adm. anotada y comentada – Ed. La Ley – pág. 506), y si de indemnizaciones se trata, dar la posibilidad de ejercer un control jurídico de su procedencia, y de expresar en forma cierta y definitiva su voluntad acerca de la pretensión indemnizatoria esgrimida. Este es su sentido, y no sería satisfecho si -como lo indica la jurisprudencia- la materia traída al juicio no fue expuesta al debate en la instancia previa exigida (SCBA Causas B. 50.384 “Fresno...”, B.55.405 “Fruszman...”, B.53.638 “Sastre – CSJN Fallos 214:569, 246:40, 276:46, entre otros)...” (SD N° 1/SCA/11 y SI N° 27/SCA/2013).-----

----- Se interpretó 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 contencioso administrativas -cuando éste es exigido- y a las de derecho común”. Es pertinente citar la SD N° 09/SRE/03 (“Montre Canovil...”), aunque se aplique a estas últimas acciones -caso de Reclamación Resarcitoria- pero resulta útil para interpretar este recaudo: “...la exigencia de congruencia entre reclamación resarcitoria previa a las acciones civiles y demanda judicial, no está prevista en las normas generales de procedimiento (aunque sí en algunas regulaciones especiales) pese a lo cual la jurisprudencia del Tribunal Supremo la viene exigiendo habitualmente como presupuesto procesal por considerarla implícita en la propia naturaleza de aquélla (de conformidad, STCH SD N° 9/93, 8/SRE/96, 5/SCA/97). Equipara así la falta de congruencia a la ausencia misma de reclamación, con claros efectos de falta de habilitación de la instancia”. Cabe acotar que “...con todo, la correlación no debe ser planteada en términos de identidad absoluta, sino de conformidad sustancial...” En la SD N° 1/SCA/11 se interpretó: “...que el requisito debe considerarse cumplido, cuando ésta es sustancialmente conforme con la demanda judicial formulada, sin que de éstas 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 demandada 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”. Se señaló el recelo y flexibilidad con que los tribunales aplican ese recaudo y se consideró “...que no debe exigirse una estrictez absoluta, sino analizarse cada caso particular, teniendo en cuenta sus circunstancias (conf. SD N° 8/SRE/96).”-----

----- Razonamientos que se reiteran y aplican al *sub lite*, pues la reforma de la Ley I N° 18 que introdujo la Ley I N° 560 al art. 143, mantuvo la

exigencia de respetar la congruencia entre el reclamo administrativo y la pretensión judicial. Ese precepto actualmente prevé en su primer párrafo: *“La demanda que se entable con posterioridad a la reclamación administrativa no podrá modificar el objeto ni el contenido de la misma”*.-----

----- Ante esta normativa específica que regula la relación jurídica y estipula condiciones de admisibilidad, o habilitación de instancia en el contencioso administrativo provincial, esta Sala ha considerado procedente su verificación de oficio (SD N° 5/SCA/12).-----

----- 3.- Entonces, en atención a las circunstancias del caso presentado por la señora L., esta Sala no puede soslayar la aplicación del art. 274 de la Ley I N° 18, que condiciona clara y concretamente el acceso a la instancia judicial a una “reclamación previa”, realizada conforme a las pautas que la normativa analizada impone. Ello conduce a verificar, además de la existencia de un reclamo presentado al Estado Provincial en su sede, si se ha respetado el principio de congruencia. Es decir, si cumple con el *“recaudo de coincidencia de objeto y contenido de pretensiones entre las llevadas a sede administrativa y traídas a la demanda judicial”*.-----

----- 4. En ese sentido, atento que la actora propone a este Cuerpo que considere admisible la acción, en virtud de que ha efectuado un reclamo administrativo a la Provincia (agregado a fs. fs. 85/86 vta., reiterado a fs. 88/89 vta. de autos), corresponde cotejarlo en su objeto y contenido, con el de la pretensión judicial.-----

-

----- Cabe acotar que esta última ha sido transformada del modo que sigue.-----

----- 4.1. **La pretensión originaria** (en la demanda, a fs. 90/96 vta., cargo del 17/09/2015) comprendía: la declaración de nulidad del expediente administrativo N° 1324/11 SS; la reincorporación a la Secretaría de Salud de la señora L.; las diferencias salariales a partir del mes de mayo de 2011, desde que cada liquidación de haber mensual debió ser liquidada, más intereses; y una indemnización por daño moral.-

----- Los términos de la demanda relacionan los hechos y su reclamo administrativo. Recordó que fue incorporada a aquel sector de la administración pública provincial, como trabajadora comunitaria para realizar trabajos en terreno en distintos hospitales, mediante el Decreto N° 1917/10 (agregado a fs. 5/6). Refirió que como consecuencia de una crisis de angustia que padeció, sumada a un estado depresivo con episodios epilépticos, desde el 3 de mayo de 2011 se encontraba “bajo carpeta psicológica” e imposibilitada de cumplir sus servicios normalmente. Acotó que presentó distintos certificados médicos para justificar sus inasistencias; pero que se le notificó que se habían iniciado los trámites de abandono de servicio en aquel expediente administrativo,

cuya nulidad pretendía originariamente.-----

----- 4.2. **Reclamo administrativo.**-----

-

----- Adujo la actora en la demanda, que había cumplido con el art. 76 de la Ley I N° 18, que se encontraba agotada la vía administrativa y expedita la judicial. Ello, en relación con el reclamo que formuló el 1 de noviembre de 2011 a la Secretaria de Salud de la Provincia del Chubut (a fs. 85/86 vta. de autos). **En este último, reclamó en sede administrativa: la reinstalación de las condiciones de trabajo con dación de tareas acordes a la prescripción médica; el reintegro de los haberes indebidamente retenidos desde mayo de 2011; y la cobertura social de las prestaciones y tratamiento médico indicado con motivo de su enfermedad.**-----

-

----- Señaló que el 31 de julio de 2012 presentó un pronto despacho y como no obtuvo respuesta, el día 15 de abril de 2014, reiteró su reclamo, esta vez al Ministro de Salud (fs. 88/89 vta.). En este insistió en **que se resolviera “la restauración de las condiciones de trabajo con dación de tareas acordes a prestaciones médicas”; reintegro de los haberes indebidamente retenidos desde mayo de 2011; y la cobertura social de las prestaciones y tratamiento médico indicado con motivo de su enfermedad**”.-----

-

----- Manifestó que realizó ambas presentaciones en el Expediente administrativo N° 1324/11-HZT (adjuntó copias de este a fs. 8/89).-----

-

----- 4.3. **Readecuación de la pretensión.**-----

-

----- Que por providencia de fs. 97 se ordenó a la actora que precisara el objeto de la acción, a fin de individualizar el o los actos administrativos que pretendía que se declarasen nulos en la demanda.-----

----- A fs. 98/99 la accionante acompañó una copia simple de un proyecto de acto administrativo que la declaraba “cesante”.-----

----- A fs. 101 se ordenó el libramiento de un oficio al Poder Ejecutivo para que informase si existía un decreto que disponía la cesantía de la señora L..-----

----- En respuesta de este último, a fs. 104/106 el señor Gobernador remitió copia certificada del Decreto N°479 del 11 de abril de 2016, en el **cual se declara “...la cesación de servicios del agente L., G.,...quien cumplía funciones como Servicios en la Planta Transitoria, Ley I N° 341 y su Decreto Reglamentario N° 1335/07, del Hospital Zonal de Trelew**

dependiente de la Dirección Provincial de Área Programática Trelew del Ministerio de Salud, por aplicación del artículo 74 inciso c) de la Ley I N° 74.” (Este último reza: “El incumplimiento de las obligaciones y/o quebrantamiento de las prohibiciones hará pasible al personal temporario de las siguientes sanciones:...c) Cesación de servicios...”).-----

----- En función de que variaron las circunstancias relatadas en la demanda, la actora modificó su pretensión originaria el 31 de mayo de 2016, después de que se dictó ese acto administrativo, del modo que sigue. **Solicitó: la nulidad de dicho Decreto N° 479/16, su reincorporación a los servicios de la Planta Transitoria Ley I N° 341 y su Decreto Reglamentario N° 1335/07 como dependiente de la Dirección Provincial de Área Programática Trelew del Ministerio de Salud; que se le abonen las diferencias salariales, correspondientes al pago de remuneraciones y salarios caídos desde el mes de mayo de 2011 hasta la fecha de incorporación a la Secretaría de Salud, desde que cada liquidación de haber mensual debió ser abonada, más intereses; y una indemnización por daño moral (pretensión fs. 110 y vta.).**-----
-

----- 5. Ahora bien, cotejada la pretensión así readecuada, con el reclamo administrativo (descrito en el punto 5.2), surge de un modo manifiesto que se incumple el requisito de *congruencia*. Esto, en cuanto **en sede administrativa la señora L. intentaba volver a trabajar; pero pedía que se le brindaran tareas acordes a la prescripción médica. Esta situación fáctica varió una vez dictado el acto administrativo de cese de servicios y su reclamo judicial tiene otro alcance, pretende remover del mundo jurídico ese acto administrativo y a resultas de lo que se resuelva, persigue ser reincorporada en su cargo y ser indemnizada por daño moral, además de las diferencias salariales.** ---

----- Entonces, la actora no ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el art. 274 concordante con el art. 143, ambos de la Ley I N° 18.-----

----- En cuanto a su solicitud subsidiaria, de suspender los términos judiciales hasta que cumpla con esa normativa, se considera inoficioso, ya que pueden variar los términos de la pretensión, así como sus fundamentos, una vez que efectúe el reclamo administrativo pertinente.--
-

-----6. Por lo expuesto, no se encuentra habilitada la instancia judicial, lo que así debe declararse. Sin costas, en cuanto no medió sustanciación.----

----- 7. En cuanto a los honorarios, corresponde regular al letrado de la actora, Dr. R., M., L., por su actuación en una etapa del proceso, ocho (8) jus, con más IVA si correspondiere. La “medida arancelaria” será el valor del “jus” a la fecha de este pronunciamiento (arts. 5, incs. b), c) y d), 7, 37

y 46 de Ley XIII N° 4 con las modificaciones de Ley XIII N° 15).-----

----- 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°) **DECLARAR INHABILITADA** la instancia
contenciosoadministrativa en estos autos, por incumplimiento del
requisito de admisibilidad impuesto por el art. 274 concordante con el art.
143, ambos de la Ley I N° 18. Sin costas.-----

----- 2°) **REGULAR** los honorarios del Dr. R., M., L., por su actuación
en una etapa del proceso, en ocho (8) jus (arts. 5, incs. b), c) y d), 7, 37 y
46 de Ley XIII N° 4 con las modificaciones de Ley XIII N°
15), más IVA si correspondiere.-----

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

FDO. MARCELO A. H. GUINLE, MARIO LUIS VIVAS Y MIGUEL
ANGEL DONNET.-----

RECIBIDA EN SECRETARIA EL 20 DE OCTUBRE DE 2016,
REGISTRADA BAJO EL N° 128/SCA.-----