

Reclamo Administrativo Impugnacion Directa

JURISPRUDENCIA

Reclamo administrativo. Impugnación directa

Se admite el

recurso de apelación interpuesto y se rechaza la excepción de inadmisibilidad de la instancia administrativa opuesta por la demandada. Río Grande, 26 de septiembre de 2017.- Y VISTOS: Estos autos n° 5837 provenientes del Juzgado de Primera Instancia del Trabajo DJN caratulados: ?SALVATIERRA, ELDA NOEMÍ Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO?, en trámite por ante este Tribunal de Alzada bajo el N° 8319, Y CONSIDERANDO: 1°.- El juez Francisco Justo de la TORRE dijo: I.- La señora juez de primera instancia en lo Laboral a fs. 135/137 vta. resolvió admitir la excepción de inadmisibilidad de instancia opuesta por la demandada, disponiendo así el archivo de las actuaciones. Asimismo, no se pronunció respecto de las restantes excepciones opuestas dada su innecesariedad a la luz de lo resuelto. Para decidir como lo hizo ponderó que, mediante el dictado de las resoluciones nros. 3718/14, 3719/14 y 4089/14 la administración rechazó por improcedentes los referidos reclamos, fundamentando su decisión en la falta de impugnación de la resolución Municipal n° 1722/2010. Destacó que, al momento de iniciar las presentes actuaciones (18 de mayo de 2015) se hallaban holgadamente vencidos los plazos legales para impugnar el acto administrativo de alcance general identificado como Resolución Municipal n° 1722/2010, que aprobara y refrendara el Convenio celebrado entre ASOEM y la Municipalidad de Río Grande, el cual se encuentra firme y consentido. Señaló que conforme la cláusula 3° del Convenio de fecha 19 de agosto de 2010, su aplicación comenzó a partir del mes de febrero del año 2011, por lo que, si se toma en cuenta que los reclamos fueron iniciados en los meses de agosto y septiembre del año 2014, los mismos resultan a todas luces extemporáneos. En definitiva, sostuvo que los agentes dejaron de usar el derecho de impugnar los actos administrativos de alcance individual mediante los recursos previstos en el art. 118 ssgtes. y cctes. de la citada ley, esto es, dentro de los treinta (30) días desde la toma de conocimiento en que se exteriorizó la voluntad de la administración mediante la liquidación de haberes. Concluye señalando que, en el caso, se ha omitido impugnar tanto el acto de alcance general como sus actos individuales de aplicación, todo lo implica que la resolución cuya nulidad se pretende en sede judicial, ha quedado firme e imposibilita su revisión. II.- Contra tal decisorio, a fs. 138/140 los accionantes deducen recurso de apelación en legal tiempo y debida forma. Se agravia de la admisión de la excepción articulada. Sostienen que, al ser los pagos de salarios mensuales actos administrativos de alcance particular y no general y ser renovados mes a mes, la impugnación de dichos actos por mal pago, resulta realizada en tiempo y forma, lo cual se desprende de las constancias de autos y de la propia habilitación efectuada por la magistrada. Postula que por ello, el agente está facultado a impugnar su liquidación mes a mes. En otro orden y amén de lo expuesto, relata que habiéndose habilitado la instancia, el planteo de la demandada debe ser tratado como una defensa de fondo y no de previo y especial pronunciamiento. III.- A fs. 155/157 vta. la demandada contesta el traslado solicitando el rechazo del mismo, por los fundamentos que allí expone y a los que me remito previa lectura atenta ya que no habré de transcribirlos por razones de celeridad. IV.- En orden a la cuestión traída a conocimiento soy de opinión que corresponde revocar el decisorio apelado porque no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa(1), por las consideraciones que infra expongo. Previo a dilucidar la controversia suscitada debo destacar, por un lado, que los jueces no están obligados a pronunciarse respecto de la totalidad de los agravios invocados por las partes, sino sólo respecto de aquellos que resulten conducentes a la solución del caso(2). V.- Aprecio que el yerro de la colega de grado finca en no haber considerado que el cuestionamiento dirigido por los accionantes a los recibos de haberes -en tanto constituyen hechos de la administración y no actos administrativos como lo sostiene la pieza recurrida-, ha importado un supuesto de impugnación indirecta del acto de alcance general, plasmado contra los actos de aplicación de aquél. Y, en tal escenario, con la deducción de los reclamos administrativos que rolan a fs. 27/28 vta.; 30/31 vta.; 33/34 vta.; 36/37 vta.; 39/40 vta.; 42/43 vta.; 45/46 vta.; 51/52 vta.; 54/55 vta.; 57/58 vta.; 60/61 vta.; 67/68 vta.; 70/71 vta. y la pertinente resolución de cada uno, dirigidos a cuestionar la liquidación de haberes, se agotó la instancia administrativa de conformidad con lo prescripto por el art. 10 del CCA., en conjunción con lo dispuesto por el art. 8° inc. b) y 9, todos del CCA. En efecto, bien es sabido que la liquidación de haberes constituye un hecho administrativo. El Superior Tribunal de Justicia ya adujo en ?Mestre? que ?Así las cosas, y pese a los diferentes caminos que nos conducen a la solución, coincido con la distinguida colega preopinante en el sentido que el asunto debatido debe analizarse bajo el marco de los hechos administrativos. [...] ... tomando en cuenta que con sustento en lo expuesto en los mismos la liquidación de haberes será analizada como un hecho administrativo, corresponde evaluar a continuación los restantes agravios propuestos por los accionantes, que se vinculan con el régimen jurídico aplicable al reclamo (art. 148 y sgts. de la ley N° 141 y 10 de la ley 133), y la necesidad de agotar la instancia administrativa en forma previa a acudir a la judicial. Si tomamos en

cuenta que la posición de los actores y de la administración -que como expliqué recorrió triunfante todas las instancias judiciales- toma en cuenta que la operación material de liquidar los haberes constituye un hecho administrativo, o una omisión en el caso del erróneo estipendio del ítem zona, su impugnación fue correctamente activada a través de la vía reclamatoria prevista en el art. 148, inc. a), de la ley N° 141, que tiene previsto un plazo de 30 días para su interposición conforme surge del art. 149 del citado texto normativo. Por tal motivo, no fue en modo alguno irrazonable la decisión adoptada por la administración municipal -y como lógica derivación la de las instancias judiciales de confirmarla-, de estimar procedente el remedio reclamatorio por los supuestos créditos derivados de la liquidación de haberes hasta un período de 30 días hábiles anterior a la presentación del mismo, rechazando las que excedían de dicho plazo -que abarca el lapso de tiempo que va desde junio de 2003 hasta mayo de 2008-, pues ello es acorde con la valla temporal dispuesta por el artículo 149 de la ley N° 141 ⁽³⁾-el resaltado ha sido añadido-. En punto a ello, la operación material de liquidar haberes, a mi modo de ver se erige en "acto de aplicación" del acto administrativo de alcance general cuestionado, por lo que resulta factible de ser atacado indirectamente -art. 155 LPA-, aunque mediante la vía reclamatoria del art. 148 inciso a) de la LPA, por tratarse de un hecho, como ya lo pusiera de resalto. Así lo habilitan los arts. 8 inc. b), 9 primer párrafo y 10 del Código Contencioso Administrativo. La colega de grado no ha considerado que, los actos administrativos de alcance general pueden ser atacados por dos vías. Son posibles de ser impugnados directamente mediante la interposición de un reclamo administrativo en el plazo de los 30 días (art. 148 inc. B de la LPA) o bien, indirectamente cuestionando el acto administrativo directo de aplicación (art. 155 LPA) que, a mi modo de ver, es lo que ha acontecido en autos. El distingo viene dado porque al ser la liquidación de haberes un hecho administrativo, debe agotarse la vía administrativa con la interposición de un reclamo -según lo exige el art. 148 inc. a) LPA-, y no con la interposición de un recurso como lo prevé el art. 155 LPA. En un antecedente del STJ, de disímil composición a la actual, se señaló que "Es que, el reclamo administrativo que prevé el inciso "a", que contempla la impugnación directa del acto de alcance general, es facultativo pues, el particular, puede optar por no utilizarla y atacar el acto de aplicación ("Régimen de Procedimientos Administrativos", Tomás Hutchinson, pág. 160, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1994). Lo que asoma como irrazonable es que, luego de ejecutado el acto de alcance general de que se trata, pueda también el particular plantear el "reclamo" del inciso "a", que no requiere el agotamiento que sí exige el inciso siguiente. Si ello fuera así, el acto administrativo se encontraría en permanente acecho pues, su ejecución, no impediría un nuevo examen a través del "reclamo". De ahí que el régimen de impugnación indirecta ("omissio medio") previsto por la norma cobra sentido para evitar su consentimiento cuando la norma general no fue impugnada oportunamente en forma directa (art. 24, inc. a), permitiendo su cuestionamiento indirecto cuando se le haya dado aplicación; mas, exigiendo el agotamiento sin éxito de la instancia administrativa. En palabras de Fiorini: "Trátase de un recurrimiento indirecto, algo así como acontece con el caso federal del recurso extraordinario por cuya vía se litiga la inconstitucionalidad de la norma aplicada" ("Derecho Administrativo", t. II, pág. 631, ed. Abeledo-Perrot). Preciso es subrayar aquí, a propósito de lo dicho, que el adicional fue dejado de liquidar desde el mes de abril de 1992, según se asevera en el escrito de demanda presentado en agosto de 1994 ⁽⁴⁾-el remarcado me pertenece- Preciso el mecanismo de impugnación indirecto, obsérvese que, los pretenses limitan su reclamo a 30 días antes desde la interposición del reclamo, y a partir de allí en adelante, por lo que entiendo que han reclamado correctamente y la resolución de su reclamo ha agotado la vía administrativa. Con tal comprensión, cabe admitir el agravio en estudio pues, según juzgo, los actos administrativos que resolvieron los reclamos son susceptibles de ser impugnados por la vía procesal articulada. VI.- A consecuencia del razonamiento esbozado, corresponde admitir el recurso de apelación obrante a fs. 138/140 y, en su mérito revocar la sentencia de grado que rola a fs. 135/137 vta., debiendo rechazarse la excepción de inadmisibilidad de la instancia interpuesta por la demandada. Imponer las costas a la demandada vencida (art. 58 CCA). Asimismo, teniendo presente que la competencia de este Tribunal es estrictamente recursiva, corresponde señalar que no cabe emitir pronunciamiento respecto de las restantes excepciones articuladas, toda vez que no han sido materia de agravios a raíz de que la magistrada no se pronunció al respecto en mérito al modo en que resolvió. 2°.- El juez Ernesto Adrián LÖFFLER dijo: En este orden, debo manifestar que comparto el criterio sustentado por el magistrado ponente en primer término, ello por razones análogas a las expuestas en su voto (art. 178 CPCC). 3°.- La jueza Josefa Haydé MARTÍN dijo: Por compartir los fundamentos y solución propuesta por el vocal ponente adherimos, votando en los mismos términos. Por todo ello, la Sala Civil, Comercial y del Trabajo de la Cámara de Apelaciones de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, RESUELVE: I.- ADMITIR al recurso de apelación interpuesto a fs. 138/140, REVOCAR el fallo de grado de fs. 135/137 en lo que ha sido materia de agravios y, en su mérito RECHAZAR la excepción de inadmisibilidad de la instancia administrativa opuesta por la demandada, de conformidad con los fundamentos delineados en el considerando. II.- IMPONER LAS COSTAS a la demandada vencida por aplicación del principio objetivo de la derrota (art. 58 CCA). III.- MANDAR se copie, registre, notifique y remita a la instancia de grado oportunamente. Fdo. jueces de Cámara: Francisco Justo de la TORRE, Ernesto Adrián LÖFFLER y Josefa Haydé MARTÍN. Ante mi: Marcela Cianferoni - secretaria de Cámara. Reg. T°

IV del libro de Sentencias Interlocutorias, F° 711/714, año 2017. Notas: (1) Fallos 256:101; 258:15; 261:263; entre otros. (2) Fallos 221:37; 222:186; 226:474; 228:279; 233:47; entre otros. (3) STJ-SR, en autos "Mestre, Pablo Emilio y otros c/ Municipalidad de Río Grande s/ Contencioso Administrativo", expte. Nro. 1335/10 STJ-SR.T XVI- F° 976/984. (4) STJ-SR, "Santillán, Eduardo Rubén y otros c/ Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Demanda Contencioso Administrativa", expte. Nro.87/96 STJ-SR, de fecha 13/05/1998, registrada al T° IV, F° 248/253 027680E