Trámite: SENTENCIA
Organismo: CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - MAR DEL PLATA

Referencias:
Cargo del Firmante: SECRETARIO DE CÁMARA
Fecha de Libramiento:: 28/03/2023 13:53:09
Fecha de Notificación: 31/03/2023 00:00:00
Notificado por: RUFFA MARIA GABRIELA
Año Registro Electrónico: 2023
Código de Acceso Registro Electrónico: 8AE96240
Domic. Electrónico de Parte Involucrada: 20235740851@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR
Domic. Electrónico de Parte Involucrada: GALASSI@FEPBA.GOV.AR
Fecha y Hora Registro: 29/03/2023 09:01:55
Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:23:03 - MORA Roberto Daniel (roberto.mora@pjba.gov.ar) - JUEZ
Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:41:41 - RICCITELLI Elio Horacio (elio.riccitelli@pjba.gov.ar) - JUEZ
Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:49:10 - UCIN Diego Fernando (ducin@scba.gov.ar) - JUEZ
Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:53:07 - RUFFA María Gabriela (maria.ruffa@pjba.gov.ar) - SECRETARIO DE CÁMARA
Número Registro Electrónico: 128
Prefijo Registro Electrónico: RS
Registración Pública: SI
Registrado por: RUFFA MARIA GABRIELA
Registro Electrónico: REGISTRO DE SENTENCIAS

Texto con 18 Hojas.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Anexo único del Acuerdo S.C.B.A. n° 3975/2020, en Acuerdo, pronuncia sentencia en la causa **C-12099-BB1E "CASTRO DANIEL IGNACIO Y OTROS C. CORPORACIÓN DE FOMENTO DEL VALLE BONAERENSE DEL RÍO COLORADO S. PRETENSIÓN RESTABLECIMIENTO O RECONOC. DE DERECHOS – EMPLEO PÚBLICO**", con arreglo al siguiente orden de votación según sorteo de ley: doctores **Ucín**, **Mora** y **Riccitelli**.

ANTECEDENTES

I. Mediante pronunciamiento de fecha 16-6-2022, el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 del Departamento Judicial Bahía Blanca hizo lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión deducida por el Fisco provincial e intimó a la parte actora a que, dentro del plazo de noventa (90) días, acredite el agotamiento de la vía administrativa bajo apercibimiento de tenerla por desistida del proceso (arts. 14 inc.1, 36 inc 2.c y 35 1.i del C.C.A). Asimismo, impuso las costas en el orden causado y difirió la regulación de honorarios para su oportunidad.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

II. Declarada la admisibilidad del recurso de apelación deducido por los demandantes con fecha 22-6-2022 y puestos los autos al Acuerdo para sentencia, corresponde votar la siguiente:

CUESTIÓN

¿Es fundado el recurso?

A la cuestión planteada el señor Juez doctor Ucín dijo:

I.1. El *a quo* se pronunció con el alcance indicado en los Antecedentes de este fallo.

Para decidir de ese modo, recordó lo establecido en los arts. 14 inc. 1 y 18 del C.C.A. en punto al agotamiento de la vía administrativa. Seguidamente, señaló que, de la documentación acompañada y de lo manifestado por las partes, surgía que el Ente administrativo aún no resolvió el pedido de otorgamiento de la bonificación por zona desfavorable y su correspondiente retroactivo, formulada por los accionantes en esa instancia. Asimismo, destacó que, de la prueba adjuntada a la demanda, resultaba la existencia de un proyecto estimatorio de aquel requerimiento.

Con todo, puntualizó que la parte actora promovió la presente acción en forma prematura, en tanto no denunció, ni acreditó, el agotamiento de la vía administrativa y la culminación del proceso reclamatorio incoado en esa sede.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

2. El citado pronunciamiento fue apelado por los actores.

Afirmaron, en ese orden, que del expediente EX-2021-07394224-GDEBA-GACFVRC, acompañado en autos, se desprende que la Administración no se expidió respecto sus pedidos y que los plazos para ello se encontraban vencidos. También manifestaron que no fueron anoticiados de las citadas actuaciones, a la vez que las intimaciones resultaron rechazadas por el Organismo contratante, luego de iniciada la acción judicial.

Reiteraron que, mediante telegramas laborales dirigidos al Ente demandado con fecha 25-11-2021, reclamaron el pago de la bonificación por zona desfavorable prevista en la ley 10.323, así como del retroactivo correspondiente. Señalaron que, luego de tres meses y atento el silencio de la autoridad estatal, remitieron nuevos telegramas en los que reiteraron su anterior solicitud en carácter de pronto despacho, bajo apercibimiento de accionar judicialmente. Finalmente, indicaron que, ante

la falta de respuesta, solicitaron en esa instancia jurisdiccional el pago retroactivo de la bonificación con más los intereses devengados.

En cuanto respecta al expediente EX-2021-07394224-GDEBA-GACFVRC, reconocieron que allí consta un dictamen de la Asesoría General de Gobierno y un proyecto de decreto del Gobernador provincial en sentido favorable a su requerimiento. Empero, añadieron que esos antecedentes se limitan a admitir la procedencia de la ley 10.323 a partir de la notificación del acto administrativo pertinente, pero no analizan el pedido de pago retroactivo de la bonificación desde el mes de febrero del año 2021. De allí que consideraron que el objeto sobre cuál que versa el citado expediente no coincide con su pretensión y, por tanto –según lo aseveraron- resultan operativos los efectos jurídicos previstos para los casos de falta de respuesta de la Administración. En sentido concordante, advirtieron que, al contestar los telegramas laborales de fecha 26-2-2022, la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO) negó la procedencia del pago retroactivo de la bonificación con más los intereses y solo recomendó la aplicación de la ley 10.323.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

A partir de allí, con cita de doctrina y jurisprudencia que entendieron aplicable, señalaron que la acción promovida resultó admisible de conformidad con el art. 16 del C.C.A, habida cuenta la falta de respuesta oportuna de la Administración a los reclamos formulados y el vencimiento del término legal para hacerlo.

II. El recurso prospera.

1.1. Del análisis conjunto de la documentación anudada a la demanda y de las constancias obrantes en el expediente administrativo EX-2022-13346491- -GDEBA-FD, acompañado digitalmente en fecha

17-5-2022 por la representación estatal, se desprende las siguientes circunstancias relevantes para la resolución del presente:

(i) Con fecha 25-11-2021, los Sres. Daniel Ignacio Castro, Mauro Fernando Giamberdino, Facundo Joel Goñi, Juan José Mayo, Walter Edgado Peña, Emiliano Adrián Torres y Jorge Sebastian Vogt cursaron sendos telegramas laborales a la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (C.O.R.F.O), en los que intimaron al pago de la bonificación por zona desfavorable prevista en la ley 10.323, en forma retroactiva y por los períodos no prescriptos, desde la fecha de ingreso que informaron en cada misiva. Asimismo, solicitaron la adición de la antigüedad indicada en sus haberes básicos.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

(ii) Los días 23-2-2022 y 24-2-2022 los nombrados remitieron nuevos telegramas laborales a C.O.R.F.O, a los que le asignaron el carácter de pronto despacho, en tanto denunciaron el silencio de la Administración respecto de su anterior reclamo, e intimaron a abonar el adicional receptado en la ley 10.323 y el reconocimiento de la antigüedad, bajo apercibimiento de solicitarlo judicialmente.

(iii) Mediante IF-2022-14795350-GDEBA-GACFVRC adjunto al EX-2022-13346491- -GDEBA-FD, el Administrador General de C.O.R.F.O. informó, en cuanto aquí interesa, que: **(i)** los agentes Castro, Goñi y Giamberardino fueron designados en planta temporaria transitoria desde febrero de 2021, mediante decreto n° 103/2021, mientras que los agentes Mayo, Peña, Torres y Vogt fueron nombrados, en análogas condiciones, mediante decreto n° 102/2021; **(ii)** los referidos empleados realizaron sendos reclamos administrativos mediante telegramas laborales que fueron recibidos en C.O.R.F.O. y contestados mediante cartas documento nº CD174625465, CD174625488, CD174625514, CD174625474, CD174625491, CD174625505 y CD174625443; **(iii)** la

Administración registró un antecedente en el que reconoció la procedencia del pago de la bonificación por zona desfavorable respecto de diez agentes (cfr. IF-2022-03121087-GDEBA-DPELSPMHYFGP y PV-2022- 04543357-GDEBA-DPPPMHYFGP), cuyo computo se efectuó desde la fecha de notificación del acto administrativo respectivo (cfr. decreto n° 272/17 E); **(iv)** el Organismo impulsó y propició el reconocimiento de la bonificación por zona desfavorable respecto de los aquí demandantes.

(iv) De la lectura de las cartas documento agregadas al IF-2022-14795350-GDEBA-GACFVRC se desprende que, con fecha 11-4-2022, el apoderado de C.O.R.F.O. contestó el primer telegrama laboral remitido por cada uno de los actores. Allí negó los términos ne los fueron planteados, por "*improcedente y desajustado de toda verdad*". Luego, refirió que por EX-202-07394224-GDEBA-GACFVRC la Entidad instó el pago del adicional por zona desfavorable. Asimismo, rechazó que corresponda abonar sumas retroactivas por tal concepto, ni adicionales por antigüedad e intereses.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

(v) La demandada adjuntó, también, el trámite IF-2022-07033030-GDEBA-CORFO, en el cual obra un proyecto de decreto de fecha 14-3-2022, cuyo art. 1° que consigna lo siguiente: "*Asignar en la jurisdicción 1.1.2.13.00.060 – Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado, a partir de la fecha de notificación la remuneración adicional por zona desfavorable que establece el artículo 1° de la Ley N° 10.323, equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la remuneración normal sujeta a aportes previsionales al Personal de Planta Temporaria – Transitorio – Mensualizado de la Ley Nº 10.430 incluidos en el Anexo Único (IF-2021-07431197- GDEBA-GACFVRC) que integra el presente acto*".

1.2. Finalmente, los aquí actores dedujeron demanda contencioso administrativa con fecha 31-02-2022.

2. En el contexto antes referido, cabe advertir que, en el presente, se verifica un supuesto de inactividad formal de la Administración, variante de la pasividad por omisión estatal en el ejercicio de sus cometidos específicos, caracterizada por la ausencia de la decisión jurídica exigida por el ordenamiento en un trámite administrativo concreto.

Conforme lo señaló reiteradamente la Corte Suprema de Justicia provincial en diversas ocasiones, el silencio o retardación de la Administración pública constituye un instituto que tiene cabida ante la falta de pronunciamiento expreso (o inactividad formal) de la autoridad obligada a pronunciarse en un procedimiento administrativo. Frente a tal circunstancia, cumplidos los presupuestos que le son aplicables, la norma legal sustituye a la voluntad administrativa inexpresada, asignándole un determinado y concreto significado (conf. doct. causas; B. 66.380, "Aparicio", res. del 14-05-2008; B. 59.619, "Rodríguez", sent. del 25-08-2010; B. 58.076, "Guezatti", sent. del 22-08-2012; B. 59.732, "Franco", sent. del 20-06-2013; B. 61.299, “Kovalskys”, sent. del 29-12-2014; B. 65.904, “Mazzoni”, sent. del 29-06-2016; entre otras).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

Con un sentido análogo, el citado Tribunal puntualizó que el legislador recepta esta garantía con el fin de contrarrestar los supuestos de inacción formal de los órganos o entes administrativos en el procedimiento cuando éstos, simplemente, dejan sin contestar o tramitar una petición. Y con ello evita que quien ha formulado un pedimento a la autoridad pública que permanece inactiva quede inerme frente a tal actitud omisiva, privado de toda garantía judicial (conf. B. 58.927, "Velázquez", sent. del 8-02-2012). Dicho de otro modo, importa la articulación de una técnica de protección del particular frente a la

Administración que ilegítimamente incumple con su obligación de pronunciarse de modo expreso sobre los planteos incoados ante ella, a fin de precaver los perjuicios u obstáculos derivados de esa mora (conf. causa B. 62.791, "Schaefer", sent. del 24-05-2016).

Así, al dotar a la inactividad formal administrativa de un efecto equivalente a la denegación del reclamo, el orden normativo consagra una vía de solución frente a la incertidumbre que generaría, ante la falta de decisión expresa, la determinación del temperamento a seguir (conf. causa B. 61.558 “Galesio”, sent. del 06-07-2005). Tiende a brindar seguridad en tanto pone a disposición del particular una alternativa de actuación ante la inercia estatal y, con ello, garantiza la ulterior fiscalización judicial.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

La incuria administrativa origina la reacción del ordenamiento jurídico que le confiere un determinado sentido en protección del interesado al facilitarle el acceso a los tribunales, amén de la opción de aguardar por una respuesta de la Administración o de obligar a ésta a que se pronuncie. Constituye, en definitiva, un mecanismo que permite contrarrestar las perniciosas consecuencias que se derivan de aquella omisión estatal, otorgándole al reclamante la posibilidad, cumplidas ciertas condiciones, de iniciar el pleito no obstante la inexistencia de referido acto o pronunciamiento de la autoridad pública.

De esa forma, el ordenamiento jurídico le asigna una acepción específica a la pasividad del órgano administrativo y establece, al mismo tiempo, las condiciones y vías por las que llegará a adquirir trascendencia en el ámbito del derecho.

Pero, por cierto, su configuración no importa un sustituto válido de la decisión expresa, ni se asimila a esta última en cuanto a las reglas aplicables ni a los efectos que genera, a excepción, claro está, de permitir

su eventual impugnación judicial. En términos del Máximo Tribunal de la Provincia, el instituto en forma alguna transforma ese silencio en una manifestación de voluntad, porque la Administración nada hace ni dice, sino que, sencillamente, no actúa, deja transcurrir el plazo sin resolver (conf. B. 58.927, "Velázquez",cit; B. 62.791, "Schaefer", cti; entre otras).

La configuración del silencio administrativo negativo no equivale, pues, a una resolución administrativa desestimatoria, sino que constituye una herramienta en virtud de la cual el interesado puede, si lo desea, acceder a la jurisdicción contencioso administrativa a partir de la *fictio iuris* de una respuesta en tal sentido (conf. causas B. 59.316 “De Grazia”, sent. del 21-5-2008; B. 64.076, "Braga”, sent. del 31-10-2016 y A. 75.654, “Gutierrez”, sent. del 9-04-2021). Se trata de una ficción legal de consecuencias esencialmente procesales que le brinda al particular la facilidad (no la obligación) de acceder al proceso contencioso administrativo.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

Representa, en rigor, una opción consagrada normativamente en beneficio de aquel para paliar la inacción del órgano estatal, sin que importe una carga cuya inobservancia revierta en su perjuicio, agravando el daño ocasionado por el incumplimiento de la Administración (conf. doc. C.S.J.N, Fallos 324:1087; D. 629 XL. "Di Santo, Elisa Gracia c/ANSES s/reajustes varios", sent. del 8-II-2008). Por ello, habiendo sido instituido claramente a favor del particular, mal pueda emplearse la figura en contra de sus derechos (conf. doc. C.S.J.N, Fallos 316:2477, 318:1349, 324:1405 y B.674, XLVII "Biosystems SA c/EN -M° Salud- Hospital Posadas s/contrato administrativo", sent. del 11-II-2014, del dictamen de la Procuradora Fiscal al que se remitió el Tribunal) o para aniquilarlos (conf. doc. S.C.B.A. causas B. 61048, “Alcalde”, sent. del 9-12-2010; B.

60.833, “Noriega”, sent. del 08-05-2015 y B. 61.830, “Angeleri”, sent. del 26-09-2018).

3.1. En el marco de tales pautas, así como de lo dispuesto por el art. 16 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101-, y teniendo en cuenta las diversas circunstancias que conforman el contexto fáctico del caso, corresponde juzgar la presente cuestión.

El mencionado artículo distingue, como lo hacía el anterior ordenamiento ritual en su art. 7, dos especies diferentes de silencio administrativo: la inacción de la Administración en la emisión de la resolución definitiva o silencio en la decisión (conf. inc. 1º, similar al art. 7, párrafos 1º y 2º del anterior C.P.C.A.) y aquélla que incide en el dictado de providencias de trámite o silencio en el trámite (conf. inc. 2º, similar al art. 7 in fine del derogado Código de rito).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

A partir de tales previsiones legales, la Suprema Corte ha señalado que para conformar la figura se requiere que la demora de la autoridad administrativa en resolver se produzca cuando el asunto resulte paralizado por su inercia, configurada por el retraso en dictar providencias de trámite, tardanza calificada como "prolongada paralización"; o cuando, encontrándose la cuestión en condiciones de ser resuelta, la dilación se refiera al dictado de la decisión final; y que en uno y otro supuesto, luego de producirse la tardanza, el interesado urja el procedimiento con un pedido de pronto despacho; y que luego transcurra el segundo plazo de inactividad previsto por la ley (conf. doct. causas B. 53.312, "Bistolfi", sent. del 23-03-1999; B. 56.062, "Sirma S.R.L.", sent. del 8-03-2000; B. 57.761, "Striebeck", sent. del 7-11-2001; B. 53.052, "Ger", sent. del 12-11-2001; B. 62.308, "Clemeno", sent. del 3-12-2003; B. 64.613, "Astilleros Neptuno S.C.A.", sent. del 5-05-2011; B. 58.076, "Guenzatti", sent. del 22-08-2012; entre otras).

3.2.i. En la especie, mediante la remisión de los telegramas cursados con fecha 25-11-2021 a la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (C.O.R.F.O.) los aquí actores reclamaron el pago de la bonificación adicional por zona desfavorable previsto en la ley 10.323, con el alcance antes señalado.

ii. Frente a la omisión de la autoridad pública en resolver la cuestión, los citados solicitaron el pronto despacho de su anterior requerimiento (cfr. telegramas de fecha 23-2-2022 remitidos por los agentes Castro, Goñi, Mayo, Peña y Torres, y de fecha 24-2-2022, por los agentes Giamberardino y Vogt).

iii. Luego, el día 31-3-2022 dedujeron la presente acción judicial con el objeto de obtener el reconocimiento de su derecho al cobro del mencionado adicional, desde el período febrero de 2021 hasta el dictado de la sentencia (v. pto II "Objeto" de la demanda).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

En el punto "IV" de ese escrito inicial, formularon una transcripción del texto de la intimación cursada mediante telegramas laborales de fechas 23-2-2022 y 24-2-2022 con carácter de "*pronto despacho*" y luego refirieron que *"...atento el silencio de la demandada y su negativa a liquidar la bonificación, se realiza la presente acción..."*.

iv. El representante estatal, con fecha 17-05-2021, dedujo la "*excepción de inadmisibilidad formal de la demanda*" y, consecuentemente, solicitó su rechazo.

v. A su turno, el juez de grado, el día 16-06-2022, entendió que de *"…la documentación acompañada y de lo manifestado por las partes surge que el ente administrativo aún no ha resuelto el otorgamiento de la remuneración adicional (Bonificación por zona desfavorable) junto con su retroactivo correspondiente que reclaman los actores"*, a la vez que *"…*

surge con la documentación acompañada por la demandada, la existencia de un proyecto que les otorga la bonificación".

A ello añadió que *" …la parte actora no manifiesta ni acredita el agotamiento de la vía administrativa, habiendo promovido la presente causa sin haberse acreditado la culminación del proceso reclamatorio…"*, motivo por el cual *" …su promoción devine prematura".*

En función de tales consideraciones hizo *" …lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión opuesta por la demandada (arts. 14, 18, 34 inc. 1 y 35 del CCA)"*, a la vez que otorgó *" … un plazo de noventa (90) días a la actora para que acredite el agotamiento de la vía administrativa en los términos expresados en el CONSIDERANDO IV, bajo apercibimiento de tenerla por desistida del proceso (arts. 14 inc.1, 36 inc 2.c y 35 1.i del CCA)"*.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

3.3. De los extremos constitutivos del presente caso, conforme la reseña de antecedentes precedentemente efectuada, se advierte –como ya se anticipó- la configuración del silencio denegatorio de la Administración (cfr. art. 16 inc. 1° del C.C.A) habilitante del enjuiciamiento de la conducta estatal.

En efecto, luego de iniciado y sustanciado el trámite administrativo con motivo del reclamo efectuado por los aquí actores, el órgano público competente prescindió del dictado del acto administrativo correspondiente. Lo que motivó la denuncia de mora por parte de los interesados y, ante la pervivencia de la actitud silente de aquella autoridad, la posterior demanda judicial.

Del particular desarrollo de aquel procedimiento surge, entonces, que el primigenio reclamo de los interesados quedó insatisfecho ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la entidad aquí demandada, a pesar los pedidos efectuados en tal sentido. Se trata, en

definitiva, de una decisión que la Administración no adoptó; y esa misma coyuntura priva su interpretación en demérito de la viabilidad formal de las pretensiones expuestas en sede judicial.

No obsta a tal conclusión la circunstancia de que la acción fue interpuesta con fecha 31-3-2022; esto es, cuando aún no se había agotado el plazo de 30 días hábiles administrativos, posteriores a la presentación del pedido de pronto despacho, previsto en el art. 16 del código ritual para considerar operada la resolución denegatoria y dejar expedita la vía judicial, el cual venció el día 11-4-2022, respecto de los Sres. Castro, Goñi, Mayo, Peña y Torres, y el día 12-4-2022, en relación a los Sres. Giamberardino y Vogt.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

Pues, más allá de que a partir de lo anterior podría estimarse que la demanda fue prematura y que el magistrado (con el fin de evitar una frustración de los derechos de los accionantes y preservar la acción) debió otorgarles un plazo para configurar el silencio de la Administración en los términos establecidos en el citado artículo 16 del C.C.A. (cfr. art. 31, inciso 3° y 36 –inc. 2°, ap. “c”- del C.C.A; doct. S.C.B.A. causas B. 65.769 “Herrero”, res. del 10-9-2008; B. 65.392 “Yapur”, res. del 17-9-2008; B. 63.919 “Silva”, res. del 28-12-2010; B. 73.398, “Olivera”, sent. del 21-02-2018 y esta Cámara causas **C-8758-AZ1, “Cabrera”,** sent. del 13-08-2019 y **C-9333-MP1, “Di Vicenzo”**, sent. del 30-4-2020); tal conclusión no resulta predicable en la especie dado que, en verdad, ella importaría una aislada ponderación del referido extremo, prescindente de las particularidades del *sub examine.*

Y ello, toda vez que, a pesar de aquella eventual extemporaneidad inicial (presente al deducir el escrito de demanda), al momento de verificarse la traba de la *litis* (cfr. resolución de fecha 21-4-2022 y notificación electrónica de fecha 26-4-2022), el aludido plazo de treinta

días hábiles, contemplado en la norma procesal, se encontraba vencido y, con ello, configurado el silencio del órgano administrativo. Todo lo cual, en rigor, no fue ponderada por el *a quo* al momento de resolver.

Asi, y por fuera del derrotero procedimental informado en la presentación del Fisco del 17-5-2022 y la existencia de un proyecto de decreto (que -más allá del criterio de la parte demandada en cuanto al valor de tal antecedente- no alcanza a configurar una declaración de autoridad pública en ejercicio de funciones administrativas susceptible de proyectar sus efectos en forma directa e inmediata sobre terceros -conf. doc. S.C.B.A. causa B. 66.578, "Eco System S.A.", res. del 24-12-2003 y doc. esta Cámara **causas C-8798-MP1 "Rincon"**, sent. del 21-05-2019 y **C-10392-BB1 "Macrini"**, sent. del 18-03-2021, por mayoría-), al momento de suscitarse aquella instancia procesal subsistía la inactividad formal de la Administración.

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA el 31/03/2023 10:12:16

En orden, se ha sostenido que si el silencio denegatorio no se hubiese configurado al promoverse la demanda, pero la mora administrativa se mantuviese al tiempo de disponerse el traslado de esta última (y en ese momento ya estuvieran cumplidos los plazos legales pertinentes) sería improcedente por ritualista declarar su inadmisibilidad en base a una circunstancia ya superada (cfr. Soria, Daniel F. "Silencio de la Administración en la emisión de actos de trámite. Su regulación en el proceso administrativo bonaerense", Revista RAP, n° 142, año 12, pág. 8/9).

De modo que, en el contexto de autos, la aplicación de las garantías del debido procedimiento administrativo (la cual, entre otras manifestaciones, contemplan el deber de las autoridades responsables de dictar una resolución fundada en tiempo hábil y el acceso a la justicia) y del acceso irrestricto a la justicia (cfr. art. 15 de la Constitución

provincial) impide interpretar el instituto del silencio denegatorio en términos tales que pierda su carácter protectorio frente a la inactividad administrativa, para convertirse en un obstáculo al examen de las pretensiones de fondo.

Así, aunque al deducirse la demanda no había expirado el plazo de treinta días subsiguiente a la denuncia de mora, que dejaba expedita la acción contencioso administrativa, no cabe concluir en la ausencia de configuración, en la especie, del citado mecanismo si, al concretarse la traba de la litis, pudo constatarse la permanencia de la inactividad formal del Organismo enjuiciado. Circunstancia, que, por cierto, aporta al proceso el necesario presupuesto frente al que se dirigió la pretensión contenida en la demanda (cfr. jurisprudencia citada por Jiménez-Blanco, Antonio, "Silencio administrativo: un análisis de jurisprudencia", en Documentación Administrativa, n° 208, pág. 129/130).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

Para más, en forma concordante con lo anterior, aunque para supuestos diversos al verificado en autos, cabe considerar que, desde antiguo, la Suprema Corte de la Provincia ha sabido atenuar el recaudo relativo al cómputo de los períodos de inactividad que condicionan la conformación del silencio, cuando el pedido de pronto despacho se formula antes del primer período de inactividad establecido por la norma, si luego esa anticipación se compensa posponiendo el momento en que se radica la demanda judicial. De forma tal que, sumados ambos términos, se alcance el plazo completo que preceptúa el Código ritual (cfr. S.C.B.A., causas B. 47947 "Domínguez", sent. del 2-8-1977; B. 47.487, "Illuminati", sent. del 27-12-1977). Lo que, más allá de las diferencias que tales antecedentes presentan en su configuración respecto del presente, pone de resalto el criterio interpretativo que ha de primar en la asignatura *sub examine*.

Finalmente, y como también ha tenido oportunidad de expedirse el Cimero Tribunal provincial, el principio *in dubio pro actione* comporta una regla rectora en materia contencioso administrativa, en tanto es la que mejor se ajusta a la garantía del efectivo acceso a la justicia (art. 15 Const. prov).

En tal sentido, debe rechazarse toda hermenéutica que limite y/o cierre el camino a la jurisdicción, por tratarse de una garantía que se erige en uno de los pilares básicos del estado constitucional de derecho. Sobre tales bases debe descartarse toda interpretación que conduzca a desconocer la regla sentada en dicha norma constitucional y que importa una vulneración al derecho de defensa (conf. doc. S.C.B.A. causas B. 62.799, "Albornoz", sent. del 16-09-2009; B. 59.642, "Baldi", sent. de 26-10-2010; B. 60.790, “Alcaraz”, sent. del 13.11.2013; B. 62.139, “Mac Namara”, sent. del 15-07-2015; B. 55.300, “Concivi S.A.”, sent. del 27-04-2016; A. 71.498, “González”, sent. del 11-05-2016; B. 60.927, “Bernardi”, sent. del 18-10-2017; B. 60.760, “García”, sent. del 19-12-2018; A.73.905, “Merlo Ocampo”, sent. del 10-07-2019; entre muchas; y esta Cámara, causas **C-9181-AZ1 "Gainza"**, sent. del 4-2-2020; **C-11154-DO1E “Arzamendia”**, sent. del 04-11-2021 y **C-10734-BB1 “Bertola”**, sent. del 09-08-2022; entre otras).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

De allí que, en definitiva, el retado evidenciado por la demandada en la resolución del asunto permite el acceso a la presente instancia judicial con sustento en las previsiones del artículo 16 del C.C.A.

3.4. Por último, cabe añadir que, en forma complementaria a lo expuesto hasta aquí, la decisión del *a quo*, en tanto hizo lugar a la excepción planteada por la demandada y otorgó *“ …un plazo de noventa (90) días a la actora para que acredite el agotamiento de la vía administrativa… bajo apercibimiento de tenerla por desistida del proceso*

…", resulta desacertado, desde que, conforme lo ha puntualizado el antedicho Tribunal, no son aplicables al silencio las exigencias relativas al agotamiento de la vía administrativa**,** pues la demandabilidad en tales supuestos es directa (cfr. art. 14 inc. 1°, ap. d) del C.C.A, cfr. doct. S.C.B.A. causas B. 66.380 "Aparicio", res. del 14-5-2008; B. 61.048 "Alcalde", sent. del 9-12-2010; B. 63.317 "Olmedo", sent. del 11-6-2014).

Mal podría requerir el juez de grado el tránsito y culminación de la instancia ante la Administración cuando, en rigor, se encuentra acreditada la pasividad de la autoridad pública que permite la posterior intervención jurisdiccional. En efecto, la incuria administrativa y la consecuente inexistencia de un acto de voluntad expresa obstan su impugnación en esa sede pero, silencio mediante, es posible su cuestionamiento en la órbita judicial. De allí que la decisión puesta en entredicho, no solo desnaturaliza el carácter protectorio de la figura sino que, a la vez, podría importar una denegación del derecho de los accionantes de acceso a la jurisdicción (art. 15 Constitución provincial).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

3.5. En función de lo hasta aquí señalado resulta inoficioso el tratamiento de los restantes agravios que porta el escrito de apelación en estudio.

III. Si lo expuesto es compartido, propongo al Acuerdo hacer lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, revocar el pronunciamiento de grado que hizo lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión deducida por el Fisco de la Provincia. Conforme lo dispuesto en el art. 274 del C.P.C.C, las costas de ambas instancias deberían imponerse a la parte demandada, atento su objetiva condición de vencida (cfr. art. 51 inc. 1°, primera parte, del C.C.A, texto según ley 14.437).

Voto a la cuestión planteada por la **afirmativa**.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

Los **señores jueces doctores Mora y Riccitelli**, con igual alcance y por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Ucín, votan a la cuestión planteada por la **afirmativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

SENTENCIA

1. Hacer lugar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, revocar el pronunciamiento de grado que hizo lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión deducida por el Fisco de la Provincia. Conforme lo dispuesto en el art. 274 del C.P.C.C., las costas de ambas instancias se imponen a la parte demandada, atento su objetiva condición de vencida (cfr. art. 51 inc. 1°, primera parte, del C.C.A., texto según ley 14.437).

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA el 31/03/2023 10:12:16

2. Diferir la regulación de honorarios por los trabajos de segunda instancia para su oportunidad.

Regístrese, notifíquese por Secretaría electrónicamente conforme art. 10 Anexo único del Acuerdo 4013/21 –t.o. Ac. SCBA 4039/21- y devuélvanse las actuaciones al Juzgado de origen por Secretaría.

REFERENCIAS:

Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:23:03 - MORA Roberto Daniel - JUEZ

Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:41:41 - RICCITELLI Elio Horacio - JUEZ

PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PODER JUDICIAL

Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:49:10 - UCIN Diego Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 28/03/2023 13:53:07 - RUFFA María Gabriela - SECRETARIO DE CÁMARA

247001786001588823

CAMARA DE APELACION EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - MAR DEL PLATA

Creado por: RUFFA, MARIA GABRIELA
el 31/03/2023 10:12:16

NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS

Registrado en REGISTRO DE SENTENCIAS el 29/03/2023 09:01:55 hs. bajo el número RS-128-2023 por RUFFA MARIA GABRIELA.