

**SENTENCIA INTERLOCUTORIA NÚMERO: Veintiseis**

San Fernando del Valle de Catamarca, 22 de julio de 2024.

**Y VISTOS:**

El expediente Corte N° 021/2024 “RIBOTTA, María Verónica y Otros c/ PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA s/ Acción Contencioso Administrativa”,-----

-

**CONSIDERANDO:**

**Voto de los Dres./as.: Rosales Andreotti, Gómez, Cáceres, Martel y Vera:**

1- Que a fs. 679/692, comparece la parte actora Sres/as. María Verónica Ribotta, Carlos Alberto Cabrera, Roberto Gustavo Sosa, Alejandro Luna, Carolina Elizabeth Centeno Avila, Luciana Paola Gregorini, Silvia Teresita de la Vega, Aída Beatríz Tula, María Eugenia Luna Figueroa, Claudia del Valle Villafañez, Laura Concepción Ceballos, Tamara Constanza Gregorini, Ana Beatríz Villagra y Laura Cecilia del Valle Nieva, con patrocinio letrado, y promueven acción contencioso administrativa en contra del Poder Ejecutivo de la Provincia de Catamarca. Persiguen se ordene a la demandada cumpla con lo previsto en el Decreto Acuerdo N° 620/2022 (fs. 42/52 vta.), abonando las diferencias salariales omitidas con intereses. -----

Manifiestan ser personal dependiente del Poder Ejecutivo provincial, quienes al advertir el error existente en las liquidaciones de sus haberes presentaron ante la Sra. Ministra de Trabajo, Planificación y Recursos Humanos, reclamos administrativos los días: **27/06/2023** (Sra. Ana Beatriz Villagra -fs. 559 y vta.-), **10/07/2023** (Sra. María Verónica Ribotta -fs. 624/626-) y **11/07/2023** (Sras. María Eugenia Luna Figueroa -fs. 453/455- y Claudia del Valle Villafañez -fs. 489/490 vta.-). Asimismo constan los reclamos administrativos sin diligencia de recepción de los Sres/as.: Carlos Alberto Cabrera (fs. 70 y vta.), Alejandro Luna (fs. 140/142), Carolina Elizabeth Centeno Ávila (fs. 189 y vta), Luciana Paola

Gregorini (fs. 253 y vta.), Silvia Teresita de la Vega (fs. 353 y vta), Aída Beatriz Tula (fs. 386 y vta.), Laura Concepción Ceballos (fs. 320 y vta.) y Tamara Constanza Gregorini (fs. 287 y vta.). -----

-----  
Que, transcurrido el tiempo ante la falta de respuesta, presentaron pronto despacho el día **17/10/2023** (Sres/as. María Veónica Ribotta -fs.678-, Carlos Alberto Cabrera -fs. 658-, Roberto Gustavo Sosa -fs. 657-, Alejandro Luna -fs.670, Carolina Elizabeth Centeno Ávila -fs. 659.-, Silvia Teresita de la Vega -fs. 673-, Aída Beatriz Tula -fs. 674-, María Eugenia Luna Figueroa -fs. 671-, Claudia del Valle Villafañez -fs. 672-, Laura Concepción Ceballos -fs. 675- y Ana Beatriz Villagra -fs.560-) y la Sra. Luciana Paola Gregorini acompaña escrito de pronto despacho con cargo de recepción ilegible a fs. 255 -----

-----  
Expresan que al no obtener respuesta presentaron recurso jerárquico ante el Gobernador de la Provincia el día **9/11/2023** (Sres/as. María Verónica Ribotta -fs. 622/623-, Carlos Alberto Cabrera -fs. 71/73-, Roberto Gustavo Sosa -fs.103/104 vta-, Alejandro Luna -fs. 143/144-, Carolina Elizabeth Centeno Avila -fs. 190/191-, Luciana Paola Gregorini -fs. 251/252-, Silvia Teresita de la Vega -fs. 351/352-, Aída Beatriz Tula -fs. 384/385-, María Eugenia Luna Figueroa -fs.451/452-, Claudia del Valle Villafañez -fs. 487/488-, Laura Concepción Ceballos -fs. 318/319-, Tamara Constanza Gregorini -fs. 285/286-, Ana Beatriz Villagra -fs. 557/558- y Laura Cecilia del Valle Nieva -fs. 525/526-), sin pronunciamiento expreso al tiempo de promoción de la presente demanda el 12/04/2024 (fs. 690). Ofrecen prueba y hacen reserva del caso federal. Peticionan, en definitiva, se haga lugar a la demanda, con más intereses desde que cada suma es debida hasta su íntegro pago. -----

Otorgada participación procesal, se remite el expediente al Ministerio Público para que se expida acerca de la jurisdicción y competencia del Tribunal para entender en la causa, el que fue evacuado a fs. 695 y vta. en sentido afirmativo. -----

-----

Integrado el Tribunal, a fs. 699 se dicta proveído

que ordena autos

**Corte N° 021/2024**

para resolver, que deja la causa en estado de emitir pronunciamiento acerca de la admisibilidad formal de la acción instaurada. -----

-

2- Que conforme al estado procesal del expediente corresponde que esta Corte de Justicia emita pronunciamiento en orden a lo previsto en el art. 3 del CCA referido a si la cuestión traída a su conocimiento corresponde prima facie a su jurisdicción y competencia. -----

Que ello implica la verificación si el escrito postulatorio satisface las condiciones de admisibilidad de la demanda previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de aplicación supletoria por imperio del art. 74 del CCA, además de los requisitos específicos de las acciones ordinarias contempladas en el Código Contencioso Administrativo, que constituyen presupuestos de admisibilidad de la demanda y que son procesales y extrínsecos, por oposición a los presupuestos sustanciales e intrínsecos de procedibilidad de la acción. -----

-

En ese orden, en el escrito de inicio deben tenerse por satisfechas las exigencias procesales extrínsecas de la demanda. Además, la causa corresponde a la jurisdicción de este Alto Tribunal por implicar materia contencioso administrativa en los términos del art. 204 de la Constitución Provincial y art.1 del Código Contencioso Administrativo, es iniciada por particulares, ante la falta de respuesta a sus reclamos por parte de la Administración, que hipotéticamente vulnerarían sus derechos de carácter administrativo establecidos por disposiciones preexistentes. -----

Que conforme a lo dispuesto por los arts. 5, 6 y 7 de la Ley N° 2403, que determinan la competencia del Tribunal, se exige la preparación de la vía

contencioso administrativa, la acreditación del agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición de la acción jurisdiccional, que consiste en: la reclamación administrativa previa, decisión definitiva de la autoridad administrativa de última instancia que cause estado y habilitación de la instancia jurisdiccional en tiempo oportuno. -----

Que, la verificación de estos presupuestos se impone al Tribunal como un imperativo de orden constitucional y como un mecanismo de orden público, por el que se otorga a un poder del Estado el deber y no la facultad de constatar el cumplimiento de las exigencias que la ley prescribe para que pueda juzgar a otro poder del Estado. -----

--- Adentrados a su control se advierte que los administrados, interpusieron recurso jerárquico ante la falta de respuesta a los escritos de pronto despacho presentados por la omisión de pronunciamiento a sus reclamos administrativos. Que, ante el silencio de la Administración consideraron culminada la instancia administrativa y por habilitada la vía judicial, por lo que promovieron demanda judicial el 12/04/2024. Conforme a una interpretación armónica del art. 118 del CPA, corresponde tener por agotada la vía administrativa por silencio de la administración, y por instada la vía judicial en tiempo oportuno, lo que determina la admisibilidad prima facie de la acción en los términos del art. 3 del CCA. Ello sin perjuicio de que la procedencia sustancial de la pretensión incoada, sea valorada en el momento procesal oportuno en que el Tribunal hace pleno uso de sus facultades jurisdiccionales. -----

**Voto del Dr. Figueroa Vicario:**

Adhiero al voto inaugural sobre la declaración de admisibilidad formal de la acción deducida por los actores, conforme al trámite recursivo que exhibe las actuaciones, que, con la interposición del recurso jerárquico entiendo, que se encuentra debidamente agotada la vía administrativa, por considerar el

silencio del Poder Ejecutivo, como una manifestación de la administración en los términos del art. 118 del CPA, no sin antes advertir que la cuestión de autos, no exhibe la misma plataforma fáctica de las causas “Bellavia” y “Villalba” que se trató solo de una reclamación a la máxima autoridad administrativa, entendiéndose con ello, que no estaba agotada correctamente la vía administrativa, a contrario de lo

**Corte N°**

**021/2024**

que acontece en autos, donde los reclamantes usaron la vía recursiva ante la máxima autoridad administrativa, para acreditar el agotamiento de la vía.-----

Para ello, reitero los argumentos dados en las causas Corte N° 011/2024 (HEZZE AGUIAR y Otros ) y 05/2024 (ARAOZ) donde me expedí favorablemente por la admisibilidad, bajo las siguientes consideraciones:

Para así resolver, debemos distinguir la vía reclamativa y la vía recursiva, donde se ha señalado que existe en la última vía, en el cumplimiento de los plazos cierto encadenamiento, como a su vez, el silencio, como expresión no queda reservado a la facultad que le asigne el administrado, a contrario sensu, como dije en mi voto en causa Corte N° 086/2017, caratulada MOYA María Virginia c/ Provincia de Catamarca s/ Acción Contencioso Administrativo, Sentencia Interlocutoria N° 41 de fecha 28 de marzo de 2018, en la vía reclamativa transcurrido el plazo de 90 días no existe denegatoria tácita por el mero transcurso de ese plazo. Dije, que conforme al artículo 25 segundo párrafo de la Ley N° 3559 el silencio, de por si, es tan solo conducta administrativa inexpresiva, únicamente cuando el orden normativo expresamente dispone que ante el silencio del órgano, transcurrido cierto plazo, se considerara que la petición ha sido denegada o aceptada, el silencio vale como acto administrativo. En la vía reclamativa, como dije no rige el artículo 118 del CPA.-----

En la vía recursiva, el vencimiento del término de 90 días corridos que establece el artículo 118 de la Ley N° 3559 conforme

interpretación de la CSJN -Fallos: 316:724 del 20/04/93 “ Moreno c/ Prov. de Ctca.” trae como consecuencia que queda expedita la vía contencioso administrativa, es decir cierra el procedimiento administrativo, dando inicio al cómputo del plazo de 20 días que la Ley N° 2403 prevé para iniciar la acción contencioso administrativa, salvo que, antes del vencimiento del plazo de 90 días, se articule un pronto despacho, para considerar que transcurrido el plazo de sesenta días, como un nuevo plazo para que la administración se expida, considerar denegado y habilitar la competencia contencioso administrativa.- - - - -

-----  
----- Importante es señalar, que la misma norma del artículo 118 del Código de Procedimiento Administrativo, acuerda a este pronto despacho una segunda situación jurídica subjetiva de acto denegatorio, siendo la primera, cuando vence los noventa días, contados desde la interposición del recurso.- Solo en la vía recursiva puede articularse y darle el efecto denegatorio transcurrido los sesenta días al pronto despacho, previamente habilitando competencia y la introducción del pronto despacho (Corte de Justicia, causa Corte N° 1000/97- CORPACCI Juan Carlos y Otros c/ Ex Deca y/o Estado Provincial s/ Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, sentencia N° 27 de fecha 16 de agosto de 2005; CJ, Corte N° 147/97 – FEDELLI Federico Hipólito c/ Dirección Provincial de Vialidad – Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Sentencia N° 47 de fecha 08 de noviembre de 1999, entre otros antecedentes).- - - - -

Conforme a lo expuesto y antecedentes de este Tribunal, solo en la vía recursiva, el silencio, debe considerarse como una decisión definitiva tácita de la administración.- - - - -

- Como dijimos, al estar en la vía recursiva, el encadenamiento de los plazos, conlleva a que el pronto despacho, previsto en el artículo 118 del CPA, como habilitación de competencia para otorgar un nuevo plazo de sesenta días, debe ser postulado antes del vencimiento de la primera denegación tácita

pasado los noventa días.- - - - -

- - - - -

Debemos advertir que el artículo 6° de la Ley N° 2403, expresa que “se entenderá que hay resolución denegatoria cuando la autoridad administrativa de última instancia no se expidiese dentro del término de dos meses de interpuesta la reclamación. En estos casos queda expedita la vía contencioso administrativa desde la expiración de dicho término”.- - - - -

- - - - -

Sobre este plazo que contiene la norma, señalo que, la Constitución

#### **Corte N° 021/2024**

Provincial, tras la reforma del año 1965, estableció en su art. 165 que: “El Código de Procedimientos Administrativos determinará la simplificación de los trámites internos de la administración provincial, sus términos y los recursos contra las decisiones de la misma, no pudiendo demorar la resolución de las reclamaciones más de **noventa días corridos**, contados desde su iniciación ...”, texto que se mantuvo luego de la reforma constitucional del año 1988.- - - - -

-

El Código Contencioso Administrativo (Ley 2403) sancionado en el año 1971 estableció en el art. 6 que “Se entenderá que hay resolución denegatoria cuando la autoridad administrativa de última instancia no se expidiese dentro del término de **dos meses** de interpuesta la reclamación. En estos casos queda expedita la vía contencioso administrativa desde la expiración de dicho término”.- - - - -

En el año 1980 se aprobó el Código de Procedimientos Administrativo (Ley 3559) cuyo artículo 118 estableció que: “El administrado podrá considerar que se ha agotado la vía administrativa por denegación tácita, quedándole expedita la vía contencioso – administrativa una vez transcurridos **sesenta días corridos** contados desde la interposición de la reclamación ante la autoridad administrativa de última instancia”.- - - - -

- - - - -

Recordemos que por Decreto N° 1130 año 1979 la elaboración del Código de Procedimiento fue encomendada al Dr.

Abad Hernando. Finalmente en el texto de la legislación de ese año 1980 se optó por mantener en el art. 118 de la Ley 3559 el plazo conforme figura establecido en el art. 6 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia (Ley 2403), es decir sesenta (60) días.-----

No obstante, la opinión del Dr. Abad Hernando puede verse en “Notas a los Artículos”, en la que refiriéndose al art. 118 de la Ley 3559, aclara: **“Parece conveniente un término como el máximo previsto por la Constitución Local”**.-----

----- En el año 1981 por Ley 3684 siguiendo los citados consejos del Dr. Abad Hernando, se modificó la Ley 3559 estableciendo el art. 118 que: “El administrado, en cualquier estado del trámite de su impugnación administrativa por recurso formal, podrá considerar que se ha agotado la vía administrativa por denegación tácita, quedándole expedita la vía contencioso - administrativa, una vez transcurridos **noventa (90) días corridos**, contados desde la interposición de la reclamación que significa dicho recurso”.-----

----- Luego por Ley 3916 del año 1983 se modificó nuevamente el art. 118 del Código de Procedimientos Administrativos, aclarando que el plazo que otorga la Constitución, lo hace en el art. 165 ya que por error se había consignado el art. 204 de la Constitución.-----

----- Así las cosas, fue interpretado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con fecha 20-04-1993 en autos “Moreno Raúl c/ Provincia de Catamarca” (Fallos 316:724) que “La modificación de la ley que regula el proceso administrativo -ley 2403- mediante el dictado de otra norma de igual jerarquía pero que ordena el procedimiento administrativo -ley 3559 y modificatorias- ha generado un conflicto de interpretación que condujo al a-quo a la errónea aplicación del término contenido en el art. 6º de la ley 2403, en lugar del establecido en el art. 118 de la ley de procedimientos 3559 y modificatorias”.-----

Es decir que conforme el criterio de la Corte de Justicia de la Nación y la

doctrina legal de la Corte de Justicia de la Provincia reiterada a partir de entonces, debe leerse el art. 6 de la Ley 2403 tal como si estableciera el plazo el de 90 días corridos, en lugar de dos meses, conforme art. 118 de la Ley 3559 y art. 165 de la Constitución Provincial.-----

Carlos F. Balbin, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, La Ley, Tomo IV, página 42 y sgtes., al indicar que el trámite previo de la habilitación de las vías judiciales consiste en el cumplimiento y control de dos aspectos. Así el particular interesado debe: interponer y tramitar los recursos y reclamos administrativos ante la autoridad correspondiente, y , además, hacerlo en término

**Corte N° 021/2024**

;luego, iniciar la acción judicial dentro del plazo legal.- Las conductas estatales que no hayan sido debidamente recurridas en sede administrativa y judicial, están firmes y consentidas; consecuentemente, ya no es posible impugnarlas.-----

- En el caso de autos, con la articulación del recurso jerárquico, el silencio operado ante la falta de decisión de la máxima autoridad, dejó expedita la acción postulada, en consideración a que de conformidad al artículo 25 de la Ley 3559, el silencio es tan solo conducta administrativa inexpresiva, solo cuando el orden normativo expresamente dispone que ante el silencio del órgano , transcurrido cierto plazo, se considerara que la petición ha sido denegada o aceptada, vale como acto administrativo.-----

-----  
Dije en la causa “NUGHES” (Corte N° 096/2017, SI N° 71 de fecha 14 de junio de 2018) que, en consideración al precedente del Tribunal cimero, en autos Electroingeniería S.A. c/ Dirección de Energía de Catamarca (Fallo 324:1087) concluía que es una facultad del administrado considerar al silencio como denegatoria tácita, aunque si no ejercita tal derecho el sólo transcurso del plazo de 90 días corridos, no convierte al silencio en una denegación. Conserva el reclamante el derecho a procurar una resolución expresa a su pedido, instándolo

nuevamente ò iniciar uno nuevo, porque como dije no hay acto denegatorio tácito por el mero transcurso del plazo de 90 días. También puede iniciar un amparo por mora en los términos de la Ley N° 4795 a fin de procurar que la administración se expida. Distinto es el caso como de autos, donde ingreso el reclamo por vía recursiva.-----

Solo en la vía recursiva la normativa opta por una ficción legal de presumir que ha operado la denegatoria del recurso por silencio.-----

----- El derecho administrativo es derecho público local. Nuestra ley N° 2403 establece la jurisdicción contencioso administrativa esencialmente revisora de los actos de la administración y es por ello que los actores al utilizar la vía recursiva, crearon una ficción sobre el dictado del acto denegatorio por el mero del transcurso del tiempo sin una decisión por parte de la administración, lo que determina la habilitación de la instancia.-----

----- Por ello, y no casualmente, el capítulo III de la Ley N° 2403 no se titula acción contenciosa administrativo, sino “ recurso contencioso” porque se trata de la vigencia del dogma revisor por el cuál la Corte de Justicia revisara el acto de la administración.-----

----- Resumiendo, la acreditación del agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición de la acción contenciosa administrativa, exige acreditar: a) reclamación administrativa previa, b) decisión definitiva de la autoridad administrativa de última instancia que cause estado y c) habilitación de la instancia jurisdiccional en tiempo oportuno.-----

----- Trámite por ante el Poder Ejecutivo: El recurso jerárquico debe ser resuelto por el Poder Ejecutivo en el plazo de 90 días corridos y tramita conforme art. 118 del CPA (Ley 3559).-----

----- No habiendo el Poder Ejecutivo resuelto el recurso jerárquico en ese plazo de 90 días, nacen para los actores la posibilidad de las siguientes opciones: A) interponer acción judicial de amparo por mora (Ley



en tiempo, al hacerlo el día 12 de abril 2024 .-----

**Voto de la Dra. Saldaño:**

Adhiero a las conclusiones expuestas por el Sr. Ministro Dr. Figueroa Vicario, para la solución de la presente cuestión, votando en igual sentido.-

Por ello, normas legales citadas y oído el Ministerio Público, - - - -

-

**LA CORTE DE JUSTICIA DE CATAMARCA**

**RESUELVE:**

1) Declarar la jurisdicción y competencia del Tribunal para entender en la causa. -----

2) Declarar la admisibilidad formal de la acción promovida por María Verónica Ribotta, Carlos Alberto Cabrera, Roberto Gustavo Sosa, Alejandro Luna, Carolina Elizabeth Centeno Avila, Luciana Paola Gregorini, Silvia Teresita de la Vega, Aída Beatriz Tula, María Eugenia Luna Figueroa, Claudia del Valle Villafañez, Laura Concepción Ceballos, Tamara Constanza Gregorini, Ana Beatriz Villagra y Laura Cecilia del Valle Nieva. -----

-

3) Protocolícese y notifíquese.-----

-

Fdo.: Dres. Maria Fernanda Rosales Andreotti (Presidenta), Carlos Miguel Figueroa Vicario (Ministro), Fabiana Edith Gómez (Ministra), José Ricardo Cáceres (Ministro), Rita Verónica Saldaño (Ministra), Néstor Hernán Martel (Ministro), Ana Guadalupe Vera (Ministra Subrogante).  
Ante mi: Dra. Maria Margarita Ryser (Secretaria - Corte de Justicia).-----