

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



DICTAMEN CA N°

AUTOS: "ALFONSO, JUDIT C/
PROVINCIA DE CÓRDOBA -
PLENA JURISDICCIÓN- EXPTE.
N° 2933297

Excmo. Tribunal Superior de Justicia:

I. VE ha conferido intervención a este Ministerio Público Fiscal (fs. 107) en el marco del recurso de apelación interpuesto por la parte actora (fs. 83) en contra del Auto Número Cuatrocientos Setenta y Seis del dos de octubre de dos mil diecisiete (fs. 80/82), concedido mediante Auto Número Quinientos Treinta y Tres, del tres de noviembre de dos mil diecisiete (fs. 88), ambos fueron dictados por la Excma. Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación de la ciudad de Córdoba.

El recurso articulado reúne las condiciones de impugnabilidad subjetiva, objetiva y temporal (arts. 41 y 43, inc. a, segundo supuesto del CPCA; y art. 366 y cc. del CPCC, aplicables por remisión dispuesta en el art. 13 de la Ley N° 7182).

II. La intervención del MPF

Comparece este Ministerio Público a emitir opinión respecto de la impugnación deducida por la actora, por cuanto es una función acordada por las normas contenidas en los incs. 2) y 6) del art. 9 de la Ley Provincial Nro. 7826, custodiar la jurisdicción y la competencia de los tribunales provinciales, así como intervenir en los procesos contenciosos administrativos cuando lo establezca la ley de la materia.

III. Antecedentes de la causa

La Sra. Judit Alfonso entabló demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, impugnando la Resolución N° 574/14 dictada por el Sr. Ministro de Gestión Pública que dispone el reconocimiento y el pago de las mayores funciones desempeñadas por la actora desde su fecha de inicio, sin exceder los dos años anteriores al 15/11/2013 (fecha de celebración del Acta Paritaria). También impugna la denegatoria tácita del recurso de reconsideración y jerárquico en subsidio interpuesto por su parte, y el Decreto N° 910/16 del Sr. Gobernador que rechaza la queja por razones formales. Persigue que se declare la nulidad de las resoluciones cuestionadas y se ordene el reconocimiento y pago de las mayores funciones desde el momento de la solicitud y por el período de prescripción, es decir, desde el 10/08/2008 con más intereses.

Citado a audiencia prevista en el art. 11° de la Ley 7182, emite Dictamen el representante de este Ministerio Público en la instancia anterior, estimando que, *“...atento la evidente contradicción entre la exposición de los hechos por parte de la actora y demandada, como la denegatoria formal se funda en documentos que no constan en autos y ante la falta de remisión de las actuaciones*

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



administrativas producidas –sólo por aplicación del principio “in dubio pro habilitate instantae”, es de opinión del suscripto que la causa integra la competencia del Tribunal” (Dictamen n° 364/2016 –fs. 37 y vta.).

La Cámara interviniente admitió la demanda y le imprimió trámite, citando a la demandada a sus efectos.

La Provincia de Córdoba compareció a través de su apoderado en tal carácter y opuso excepción de incompetencia, por entender que los actos administrativos cuestionados no dan lugar a la acción intentada por no causar estado, ya que la decisión cuestionada se encuentra firme y consentida. El Tribunal, previa vista a la Fiscalía de Cámara –quien opina favorablemente al acogimiento de la excepción opuesta (Dictamen n° 278/2017, fs. 66/67vta.) , dictó resolución haciendo lugar a la defensa planteada.

IV. Apelación de la parte actora

Contra el Auto que resolvió hacer lugar a la excepción de incompetencia deducida por la parte demandada, la parte actora interpuso recurso de apelación.

Para resolver como lo hizo, la Cámara entendió que la acción contencioso administrativa entablada no podía prosperar porque la petición de la actora ya había sido resuelta mediante la Resolución N° 574/14 que dio respuesta a su reclamo de fecha 10/08/2010, y que la interesada ya se encontraba notificada de ello, por lo que dicho acto administrativo se encontraba firme y consentido.

Al expresar agravios, la apelante critica en primer término que la Cámara *a quo* al resolver, hizo propios los argumentos expuestos por la Sra. Fiscal al evacuar el traslado corrido, por cuanto sostuvo que pese a no surgir de las actuaciones administrativas la notificación fehaciente de la Resolución N° 574, la actora se manifestó espontáneamente sabedora del acto; que ello torna operativo el art. 59 de la Ley N° 6658 que dispone que la omisión o nulidad de la notificación quedará subsanada desde que la persona que debió ser notificada se manifieste sabedora del respectivo acto.

Dice que su parte nunca desconoció la existencia de la Resolución N° 574, pero le agravia que se considere que con esa resolución ya se había resuelto su reclamo y que debió impugnarla una vez que tomó conocimiento de ella. Entiende que ello es infundado y reñido con las constancias de autos. Que no consta en autos copia de la cédula de notificación cursada a la actora, ni ninguna otra forma de notificación fehaciente de la mentada resolución, la que fue dictada en un expediente general iniciado por la Dirección Provincial de Vialidad que nada tiene que ver con los reclamos concretos e individuales que su parte venía formulando desde el año 2010. Que la Resolución N° 574 es de alcance general y fue dictada en el Expediente General N° 0045-016772/2013 con motivo del Acta Paritaria Provincial – Convenio Colectivo de Trabajo N° 572/09. Que su parte no tuvo ni pudo tener participación en ella porque fue producto de una negociación entre la Provincia y el Gremio, donde no se tuvieron en cuenta las particularidades planteadas en sus reclamos.

Le agravia que se haya soslayado que la Resolución N° 574 no fue dictada con motivo de su reclamo, sino que fue llevada por la demandada, luego de que fue condenada mediante la

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



Sentencia N° 53, del 22/05/2015 por la Cámara 1° en lo Contencioso Administrativo, en los autos “Alfonso, Judit c/ Provincia de Córdoba – Amparo por mora (Expte. N° 2211877). Dice que la acción de amparo se inició el día 06/03/2015, que la sentencia es del 22/05/2015 y que la Resolución 574 es del día 30/06/2014; cuestiona que no la haya acompañado antes. Que cuando ello ocurrió, su parte se vio en la obligación de impugnarlo siguiendo el trámite dado por la propia accionada a fin del agotamiento de la vía administrativa.

Se queja porque no se contempló que su parte consideró de buena fe que su reclamo no había sido resuelto sino hasta que la demandada acompañó la aludida resolución como respuesta a su petición. Considera que en esa oportunidad aquella cumplimentó con el deber formal de dictar un acto administrativo, pero que lejos estuvo de resolver el reclamo formulado por la actora el 10/08/2010 y su reiteración de fecha 18/04/2011.

Manifiesta que si la Cámara Contencioso Administrativa razonó que existió mora de la Administración y así la condenó, no puede pretenderse que su parte haya debido considerar que la resolución en cuestión resolvía su petición, porque no se había resuelto, pues de haber sido así la acción de amparo por mora no hubiera prosperado. Critica que se haya omitido considerar a la acción de amparo por mora que precedió a la presente.

Seguidamente se agravia porque a su entender, el *a quo* realizó una interpretación arbitraria de los hechos. Expresa que su parte impugnó la resolución de referencia porque no fue

acompañada en el trámite de una acción de amparo por mora como cumplimiento de la condena allí impuesta, pero ello no quiere decir que resuelva sus reclamos. Que la posición del tribunal importa una denegación de justicia y colocar a su parte en una situación de indefensión contraria a derecho.

Reprocha que el tribunal haya dicho que no surge de las actuaciones administrativas la notificación en forma fehaciente de la mencionada resolución, pero que igualmente esa omisión quedó subsanada porque la persona que debió ser notificada se manifestó sabedora del acto. Dice que no se está frente a una de las hipótesis del art. 59 de la Ley N° 6658, por lo que no puede aplicarse en el caso de autos. Que no estamos frente a una notificación que se hiciera en contravención de las normas prescriptas sino ante una notificación que sólo pudo generar efectos jurídicos desde el momento que la accionada decidió que esa Resolución resolvía la petición de la actora, no antes. Denuncia arbitrariedad y vicios de fundamentación.

Finalmente efectúa planteo de inconstitucionalidad alegando que el Auto impugnado afecta los derechos y garantías constitucionales previstos en los arts. 14, 16, 17, 18, 19 y 33 de la Constitución Nacional. Hace reserva del recurso extraordinario.

Corridos los traslados de ley, la parte contraria solicitó el rechazo del recurso, con costas. Reitera reserva del caso federal formulada previamente.

V. Análisis del recurso

La impugnación bajo examen ha sido deducido en tiempo propio, en contra de una resolución que encuadra en lo previsto en los artículos 43 inciso "a" y 44 del CPCA, y artículos 366, 368, 371, 372 y 382 del CPC y C, aplicables por remisión del artículo 13 de la Ley 7182, y por quien se encuentra legitimado procesalmente para ello.

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



A fin de resolver la apelación, corresponde analizar si se configuran los agravios expuestos por la recurrente en relación a la resolución judicial que cuestiona, por cuanto la competencia asumida por el Superior lo es sólo dentro de los límites del recurso.

Ello así desde que la segunda instancia no constituye un nuevo juicio, sino que su objeto consiste en verificar, sobre la base de la resolución impugnada y en los límites de los agravios formulados, el acierto o error de lo resuelto por el Tribunal *a quo* (TSJ Cba., Sala Contencioso Administrativa, "Medina, Dante H. c/ Pcia. de Cba. -Cont. Adm.- rec. de apel.", Sentencia N° 90 del 17/9/1998).

Luego de analizar los argumentos vertidos en el escrito de recurso, esta Fiscalía General considera que la apelación no puede prosperar. Doy razones.

Las cuestiones introducidas como agravios ya han sido tratadas tanto en primera instancia como en sede administrativa, sin que se vislumbre en esta oportunidad una aportación de nuevos argumentos que justifique el análisis, o una demostración de errores de fundamentación en los que pudiera haber incurrido el *a quo*. Más bien, la expresión de agravios revela una disconformidad con lo resuelto, sin llegar a constituir una verdadera crítica, concreta y razonada.

Repárese en que la Ley de Procedimiento Administrativo provincial regula las condiciones de impugnabilidad judicial de los actos provenientes de la Administración y el modo de agotar la instancia administrativa ante hechos u omisiones

estatales. Para ello, fija los recaudos que condicionan la habilitación de la instancia judicial en las causas que se tramitan en este fuero. De ahí que el control judicial de los actos de la Administración Pública esté condicionado al cumplimiento de dos condiciones de procedencia de la acción: el agotamiento de la instancia administrativa y la interposición de la acción judicial dentro del plazo de impugnación establecido en la ley. Es por esto que la resolución administrativa susceptible de judicializarse debe ser definitiva. Goza de tal carácter la que fue dictada por la más alta autoridad administrativa con competencia para ello y no tiene dentro de su propio sistema alguna manera de revisarse. Es decir, es la decisión final y que causa estado en su ámbito (Cfr. Quiles Buteler, Tristán M., "Agotamiento de la vía administrativa. Causación de estado" en Sesin, Domingo J. (Dir.), "La admisibilidad del Contencioso Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Bs.As., 2011, p. 151).

Es criterio jurisprudencial consolidado de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia (TSJ Cba., Sala Cont. Adm., caso "Alvarez", Sentencia N° 22 del año 1997), que la materia contencioso-administrativa se configura sólo en presencia de resoluciones dictadas en ejercicio de función administrativa, por autoridades con facultad para decidir en última instancia y que resuelvan o hayan tenido oportunidad de resolver sobre el fondo de la cuestión o derecho vulnerado, según se trate de acto denegatorio expreso o presunto (TSJ Cba., caso "Sodicor", AI N° 12 de 1982; caso "Suc. R. Tato", AI N° 12 de 1982, entre otros), o que la denegatoria formal del recurso emanada de dicha autoridad no haya quedado consentida al impugnar fundadamente el recurrente los concretos motivos aducidos para ello por la Administración (TSJ Cba., caso "Bustos de Sabena", AI N° 212 de 1982, caso "Empr. Grau y Cerrito...", resolución N° 210 de 1984, caso "Banco

Provincia de Córdoba



*Poder Judicial
Fiscalía General*



Hipotec. Nacional", Resolución N° 145 de 1985, caso "Coop. Agropec", Resolución N 350 de 1986, entre otros) y que la demanda haya sido incoada en tiempo propio, es decir, que la resolución impugnada y objeto del proceso "cause estado".

En función de lo expuesto, analizadas las constancias de la causa, acreditado fehacientemente que la resolución n° 574/2014, que resolvió la petición de la actora, ya que dio respuesta a su reclamo de fecha 10/08/2010, fue agregada por esta a las actuaciones administrativas, al tiempo de la presentación de tal escrito de fecha 5/8/2014, dicho acto administrativo ha quedado firme y consentido. Por ende, el recurso de reconsideración en fecha 17/09/2015 en contra del mismo deviene a todas luces extemporáneo, tal como fue resuelto por la demandada en Decreto Número 910 de fecha 14/07/2016 que rechazó la queja (fs. 26/27).

Ante este estado de certeza, no puede ya la actora, seguir invocando el desconocimiento de la Resolución 574 al tiempo de la presentación del escrito de folios 257/259 del expediente administrativo citado, ni seguir pretendiendo que la misma no resuelve su reclamo, por cuanto fue objeto de su reconsideración y jerárquico en subsidio; con lo cual, los actos administrativos impugnados en demanda se ajustan al principio de "verdad real" a que ha de ajustarse la Administración (art. 76 C.P.) y carecen de la calidad exigida por el artículo 1 a) y 6 de la Ley 7182.

Dicha circunstancia justifica, tal como expresaron la Sra. Fiscal de Cámaras y el Tribunal *a quo*, la plena

aplicación del art. 59 de la LPA, en tanto expresa “la omisión o la nulidad de la notificación quedará subsanada desde que la persona que debió ser notificada se manifieste sabedora del respectivo acto”. La alegación de ser conocedora del acto administrativo enmienda cualquier vicio que pudiera haber suscitado la omisión de la notificación a la administrada, atento el principio de finalidad que impide declarar la nulidad del acto cuando éste, a pesar de ser irregular cumplió el fin que estaba destinado a satisfacer (en este caso la administrada se tuvo por notificada), y en virtud del principio de convalidación, que supone que si la interesada no cuestionó el acto dentro del plazo que la ley le fijó para ello, lo ha convalidado.

Como se puede observar, la actora en sede administrativa, siendo conocedora de la Resolución N° 574/14 (lo que ella misma ratifica al expresar agravios ante el *ad quem*), dejó transcurrir los plazos para interponer los recursos, por lo cual aquél acto ha quedado firme y consentido y no es susceptible de ser reeditado en sede judicial.

Todo ello lleva al convencimiento de que lo resuelto por la Excma. Cámara *a quo* resulta ajustado a derecho.

VI. Conclusión

En definitiva, es opinión de esta Fiscalía General que el recurso de apelación interpuesto por la parte actora debe ser rechazado, y confirmada la resolución atacada.

Fiscalía General, de mayo de 2018