

## **A C U E R D O**

En la ciudad de La Plata, a 31 de agosto de 2011, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores **Pettigiani, Negri, Genoud, de Lázari**, se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B. 61.648, "Truyen, Zulma contra Municipalidad de Escobar. Demanda contencioso administrativa".

## **A N T E C E D E N T E S**

I. Zulma Truyen, por apoderado, promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Escobar, pretendiendo se le abone el seguro de vida obligatorio previsto por el decreto ley 1567/1974 y en la resolución 11945/74 de la Superintendencia de Seguros al que remite el art. 145 del decreto ley 17.418/1967 y que le corresponde en su condición de concubina del difunto señor Luis G. Alvarado, que le fuera denegado por resolución número 124/96 de la Secretaría de Economía y Finanzas (fs. 42/43, expte. adm. 4034.27451).

En consecuencia solicita se condene a la demandada al reconocimiento y pago de tal derecho con intereses y costas.

II. Corrido el traslado de ley se presenta en juicio la Municipalidad de Escobar. En su contestación de demanda, se opone a la admisibilidad de la pretensión deducida por el actor, pues, según afirma, el acto impugnado en esta **litis** se encuentra firme, dado que en sede administrativa el interesado habría planteado en modo extemporáneo su recurso.

En cuanto al fondo de la cuestión, pide el rechazo de la demanda incoada.

III. Agregadas las actuaciones administrativas sin acumular a la causa, el cuaderno de pruebas de la actora y glosado el alegato de la demandada, la causa se halla en estado de pronunciar sentencia, decidiendo el Tribunal plantear y votar las siguientes

#### **C U E S T I O N E S**

1ª) ¿Es admisible la pretensión?

Caso afirmativo:

2ª) ¿Es fundada?

#### **V O T A C I Ó N**

**A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Pettigiani dijo:**

I. La demandada afirma que se notificó a la actora la resolución denegatoria de su reclamo el día 6 de junio de 1996 y que esta contaba con 10 días para plantear los recursos administrativos, de acuerdo a lo normado en la ordenanza general 267/80.

Aduce que, no obstante ello, la interesada articuló su recurso contra el mencionado acto con más de un mes y medio de demora, esto es, excedido el plazo que la norma de procedimiento establece.

Con sustento en doctrina de este Tribunal sostiene que la falta de impugnación oportuna, que apareja la firmeza del acto, importa la pérdida del derecho al ejercicio de la acción contencioso administrativa, tornándolo irrevisable en sede judicial.

Argumenta que la señora Truyen reiteró su reclamo en sede administrativa, al solo efecto de obtener el rechazo formal del recurso interpuesto fuera de término pretendiendo la revisión de un acto ya firme, que determina el rechazo de la acción.

II. Al contestar el traslado que se le confiriera, la accionante expresa que la propia Administración demandada trató el remedio intentado como denuncia de ilegitimidad.

Sostiene que el recurso extemporáneo admitido por la comuna como denuncia de ilegitimidad, planteada en los

términos del art. 74 del decreto ley 7647/1980 y luego rechazado, resulta plenamente eficaz para habilitar la instancia contencioso administrativa.

Afirma que dio cumplimiento a todas las reglas del procedimiento administrativo y enuncia como sus características inherentes: la igualdad, legalidad y razonabilidad del actuar administrativo, el informalismo a favor del administrado y el debido procedimiento previo a todo acto administrativo y el debido proceso adjetivo.

En relación al plazo de impugnación vencido destaca -con cita del art. 1 inc. "e" apartado 6° del decreto ley de procedimientos administrativos nacional- que allí se hace mención a un exceso de razonables pautas temporales, y se relaciona con el abandono voluntario del derecho. Continúa diciendo que en el caso no se evidencia que haya existido un abandono voluntario del derecho puesto que se presentó el recurso contra el acto y se cumplimentaron los pasos posteriores en busca de lograr la reparación del daño causado por la resolución denegatoria.

La accionante relata el fallecimiento de su concubino como consecuencia de haber sido embestido por una camioneta en la ruta provincial 25, en ocasión de encontrarse cumpliendo tareas para la Municipalidad de Escobar.

Expone que efectuó reclamos ante la comuna demandada a fin de solicitar el subsidio por fallecimiento de su concubino y también el seguro de vida obligatorio. Añade que interpuso la presente demanda al haberse desestimado en la instancia administrativa el recuso interpuesto, denegando el pago del seguro de vida obligatorio.

III. Las actuaciones administrativas 4034-27451/94, agregadas en original junto con las copias de esas mismas actuaciones (alcance I, agregado en fotocopias a fs. 138 y sig. de la causa) dan cuenta de los siguientes datos útiles a fin de resolver la cuestión formal planteada:

a) Con fecha 8-XI-1994 la señora Truyen, en su carácter de conviviente, presentó un reclamo ante la Municipalidad de Escobar, solicitando la indemnización por muerte de su concubino señor Luis G. Alvarado y el cobro del seguro de vida obligatorio (fs. 1).

Reiterando su pedido el día 11-III-1996 (fs. 35).

b) La Secretaría de Economía y Finanzas de la Municipalidad de Escobar con fecha 6-V-1996 dictó la resolución 124/96, por medio de la cual denegó el reclamo de la interesada. Merece destacarse que en el art. 2º dispuso: "Notifíquese a la recurrente con transcripción de los artículos 89, 91 y 92 de la Ordenanza General 267/80..." (ver fs. 42/43).

El referido acto se notificó al apoderado de la señora Truyen por cédula el día 6-VI-1996 (fs. 44). La decisión se comunicó con transcripción de los siguientes artículos de la ordenanza general 267/80: art. 89: "El recurso de revocatoria ... deberá ser fundado por escrito e interpuesto dentro del plazo de 10 días directamente ante la autoridad administrativa de la que emane el acto impugnado". Asimismo se extractaron los arts. 91 y 92 de esa normativa.

c) El día 22-VII-1996 la interesada, por apoderado, interpuso recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio (fs. 45/46).

d) Con fecha 9-IX-1998 la señora Truyen se presentó ante la comuna de Escobar y solicitó la resolución de los recursos interpuestos. Asimismo manifestó que en la causa B. 58.075, "Truyen, Zulma c/ Municipalidad de Escobar. D.C.A." se había resuelto desestimar la demanda por falta de resolución definitiva. Alegó que no se había resuelto el recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio presentado el día 22 de julio de 1996 (ver fs. 189, fotocopias de las act. adm. 4034-27451/94, alcance I, agregadas a fs. 138 y sig. de la presente).

El día 7-VI-1999 presentó un pedido de pronto despacho ampliando los fundamentos a fin de demostrar la viabilidad del pago del subsidio por fallecimiento (fs.

197/198, act. adm. 4034-27451/94, alcance I, agregadas a fs. 138 y sig.).

e) La asesoría legal del municipio de Escobar produjo su dictamen. Expresó que la resolución denegatoria del pago del seguro de vida obligatorio y del subsidio por fallecimiento petitionado por la interesada fue notificada el 6-VI-1996 y que recién el 22-VII-1996, habiendo vencido holgadamente el plazo de 10 días para recurrir establecido en el art. 89 de la ordenanza general 267 el letrado apoderado de la señora Truyen interpuso recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio.

Destacó que el recurso presentado por el apoderado de la interesada resultaba extemporáneo correspondiendo su rechazo, sin perjuicio de ello, y en virtud del principio de informalidad que rige en el procedimiento administrativo se procedía a darle tratamiento como denuncia de ilegitimidad.

Concluyó que la inclusión de la nueva jurisprudencia del tribunal provincial merecía la reconsideración de las conclusiones a las que se llegara en el acto denegatorio. Expuso que a la luz de tales pronunciamientos resultaba viable el pago del subsidio por fallecimiento a la señora Truyen en su carácter de concubina.

f) El día 8-V-2000 el Intendente de Escobar dictó el decreto 380/2000 (fs. 206/207) por medio del cual

desestimó el recurso de revocatoria y jerárquico en subsidio interpuesto por la interesada "... el 22-VII-1996 por extemporáneo atento haberse vencido el plazo de presentación según lo normado por el art. 89 de la Ordenanza General 267/80, tratándose el mismo como denuncia de ilegitimidad". También rechazó el recurso de revisión interpuesto el día 24-III-1997.

El mentado decreto resolvió: a) reconocer el pago del subsidio por fallecimiento del señor Alvarado a la señora Truyen en su condición de concubina (art. 3°) y b) denegar el pago del seguro de vida obligatorio por la muerte del agente (art. 4°).

IV. Corresponde entonces analizar si la resolución 124/96 de fecha 6-V-1996 ha adquirido firmeza en sede administrativa por falta de impugnación oportuna en dicha instancia, argumento este en que la demandada sustenta su contestación aduciendo la inadmisibilidad de la pretensión actora.

La ordenanza general 267/80 -aplicable al caso- establece que "*El recurso de revocatoria ... deberá ser fundado por escrito e interpuesto dentro del plazo de 10 días directamente ante la autoridad administrativa de la que emane el acto impugnado*" (art. 89, Ordenanza general citada). Por su parte el art. 91 dispone que el recurso de revocatoria lleva implícito el jerárquico en subsidio.



La aludida resolución fue notificada al apoderado de la interesada el día 6-VI-1996 (fs. 44 del expte. administrativo), lo que implica que a partir de esta fecha comenzó a correr el indicado plazo de impugnación.

Por consecuencia la parte actora debió interponer el recurso administrativo dentro del plazo de diez días posteriores a dicha notificación. Sin embargo -y tal como ella misma reconoce en estos autos- su solicitud tuvo lugar después de vencido ampliamente el mencionado plazo, lo que da sustento a la defensa de la accionada.

Esta Corte ha resuelto que si bien es cierto que en el procedimiento administrativo rige el principio del "formalismo moderado" que en pro de la verdad material y la legalidad objetiva permite salvar los defectos en que puedan incurrir los administrados (conf. entre muchas, doct. causas B. 48.837, "D.J.B.A.", t. 120, pág. 185; B. 47.969, "D.J.B.A.", t. 123, pág. 273; B. 48.137, "D.J.B.A.", t. 126, pág. 249; B. 49.007, "Córdoba Iramain", sent. del 29-XI-1988; B. 58.316, "Sujonitzki", sent. del 12-IX-2001; B. 60.464, "Jajamovich", sent. del 12-IX-2001; B. 59.350, "Cicalesesi", sent. del 26-II-2003), no puede constituirse en una pauta desnaturalizadora e irrestricta que, contrariando su propia finalidad, autorice a los interesados a desconocer las formas esenciales del procedimiento, máxime en el ámbito específico

de los recursos en tanto implican un medio de impugnación de los actos para obtener su revocación y, eventualmente, habilitar la revisión judicial (conf. causas B. 48.837, B. 49.007, B. 60.464, B. 58.316, B. 59.350 cits.; B. 52.395, "Merlo", 12-XII-1989; B. 51.884, "Corvalán", sents. del 26-III-1991).

Las consideraciones precedentes tornan aplicable al caso tal doctrina como así la consecuente en cuanto expresa que la interposición fuera de término de los recursos ante la autoridad de la que emanó el acto impugnado hace que éste adquiera firmeza en la esfera que le es propia y resulte irrevisable en esta instancia (doct. art. 14, C.P.C.A.; "Acuerdos y Sentencias", 1969-191; 1974-III-828 y 941; causas B. 48.194, "Lacunza", res. del 7-VIII-1979; B. 48.936, "Grillo", sent. del 7-IX-1982; B. 49.315, "Litardo", sent. del 30-VI-1987; B. 52.083, "Haramboure", res. del 15-VIII-1989; B. 51.463, "Peninno", sent. del 28-VIII-1990; B. 60.464, B. 58.316, B. 59.350 cits., entre muchas), conclusión que se inspira en los principios que rigen la materia y que son recogidos en las normas generales (en el caso ordenanza general 267/80), que acuerdan al plazo para la interposición de los recursos el carácter de forma ineludible cuyo vencimiento produce el efecto de irrevisabilidad y firmeza al que he aludido.

La firmeza, en tanto cualidad del acto definitivo adquirida como efecto del tiempo por la inactividad procedimental del administrado o por su consentimiento expreso o tácito (causa B. 59.885, "Ciglia", sent. del 23-II-2005), obsta a la admisibilidad de la pretensión anulatoria (causa B. 58.316, "Sujonitzki", sent. del 12-IX-2001, entre muchos otros); conclusión que también puede predicarse a tenor de la nueva normativa procesal aplicable en la materia (conf. arts. 35 inc. "i" y 36 inc. "d", ley 12.008 -texto según ley 13.101- y doct. causas B. 63.237, "Domínguez", res. del 4-VIII-2004; B. 58.586, "Llopis", sent. del 6-X-2004; B. 58.745 antes cit.; B. 59.055, "Di Croce", sent. del 15-II-2006; B. 56.618, "Oviedo", sent. del 4-X-2006; B. 60.510, "Sciutto", sent. del 8-II-2006; B. 59.893, "Sganga", sent. del 25-VI-2008).

V. Tal resultado no se enerva por las argumentaciones vertidas por la actora a fs. 241/248 de estas actuaciones (contestación del traslado), tendientes a que se considere su planteo en virtud a la interpretación que realiza del art. 74 del decreto ley 7647/1970.

Más allá de la claridad de esa norma (en el mismo sentido el art. 74 de la ordenanza general 267/80, de aplicación en el caso) que expresamente prevé que se exceptúan de los artículos anteriores referidos a presentaciones fuera de término y prórroga, "los plazos

establecidos para interponer recursos administrativos, los que una vez vencidos hacen perder el derecho a interponerlos", las circunstancias de hecho de la presente causa resultan ser contundentes. La presentación del recurso contra la resolución 124/96, fue realizada en forma extemporánea por haber vencido holgadamente el plazo que al efecto fija el art. 74 de la ordenanza general 267/80.

Reviste especial relevancia el hecho de que la autoridad demandada, frente a la insistencia de la interesada en conmovier la denegatoria de su reclamo, a través del decreto 380/2000 rechazara por extemporáneo el recurso intentado y, a continuación, lo tratara y resolviera como denuncia de ilegitimidad. Pues como esta Corte tiene resuelto, la decisión administrativa emitida con motivo de una denuncia de ilegitimidad no puede ser equiparada a la resolución definitiva que deja expedita la instancia contencioso administrativa y de tal forma no resulta susceptible de habilitar esta vía judicial. Ello así pues el acto contra el que la denuncia se dirige es -por definición- un acto firme por falta de impugnación legal en término (causas B. 49.596, "Fernández", sent. del 3-VI-1986, y sus citas; B. 49.288, "Bordogna", sent. del 17-II-1987; B. 54.589, "Soinco S.A.", res. del 28-IX-1993; B. 57.704, "Rainieri", res. del 4-II-1997; B. 57.643, "Grossmann", res. del 19-VIII-1997, B. 58.316, "Sujonitzki", sent. del 12-IX-2001; B. 60.464, "Jajamovich", sent. del 20-XI-2002; B.

59.350, "Cicalesì", sent. del 26-II-2003, B. 60.510, "Sciutto", sent. del 8-II-2006, entre otras).

No altera la conclusión precedente el hecho de que la Administración modificara su decisión anterior y, en el marco de la denuncia de ilegitimidad, reconociera el derecho de la señora Truyen al cobro del subsidio por fallecimiento de su conviviente -una de las peticiones realizadas en sede administrativa- manteniendo el rechazo del recurso en lo atinente al seguro de vida obligatorio por haber sido interpuesto fuera de término.

VI. Por las razones expuestas corresponde hacer lugar al planteo de improcedencia formal de la demanda, interpuesto por la demandada. Atento al modo como se resuelve esta primera cuestión, resulta innecesario el tratamiento de la restante (arts. 35 inc. 1º, ap. "i" y 36 inc. 2º, ap. "d", ley 12.008, texto según ley 13.101).

Costas por su orden (art. 17, C.P.C.A.).

Voto por la **negativa**.

El señor Juez doctor **Negri**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Pettigiani, votó la primera cuestión por la **negativa**.

**A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo:**

I. Adhiero al voto del señor Juez doctor Pettigiani en cuanto resuelve la inadmisibilidad formal de la demanda.

II. 1. En efecto tal como señalara el señor juez del primer orden en la causa B. 63.116, "Rodríguez Loreto", sent. del 14-VI-2006, reiterando conceptos expresados en causas anteriores, que si la resolución administrativa sometida a revisión se había ocupado de decidir el fondo de la cuestión, sin detenerse en la negativa a la procedencia formal de la pretensión, quedaba vedada la posibilidad de argüir en tal sentido en la instancia judicial.

Razonamiento que le permitió desestimar objeciones de carácter formal al progreso de la demanda en casos en que, por ejemplo, el poder administrador admitió tramitar y decidir los recursos interpuestos contra su propia resolución, y luego, en sede judicial, adujo que esos remedios de impugnación fueron improcedentes y que el reclamante consintió aquella decisión (B. 47.475, "S.E.R.A.", sent. del 7-XI-1978); o bien cuando en sede administrativa se resolvió sobre el fondo de la cuestión planteada, "desestimándose en definitiva por razones que hacían a su subsistencia y sin declarar la improcedencia formal de la petición ni del recurso" (B. 48.601, "Novas", sent. del 27-X-1981). También hizo lo propio en otra ocasión en que el acto resolutorio del recurso de revocatoria deducido por el actor "no menciona[ba] en sus considerandos aspecto alguno ligado

con aquel presunto vicio, limitándose a desarrollar y decidir la improcedencia material del reclamo" (B. 49.352, "Construcciones La Plata S.A.", sent. del 22-XII-1987), o cuando el ente administrativo, al dictar las resoluciones impugnadas, "no hizo mérito de los aspectos formales del reclamo" (B. 50.478, "Construcciones La Plata S.A.", sent. del 3-VII-1990; B. 55.442, "Gallo", sent. del 11-V-1999; B. 56.621, "Gutiérrez Chacón", sent. del 30-VIII-2000). Por fin, aplicó el mismo criterio en un supuesto en que el ente demandado, "si bien resolvió rechazar el pedido en razón de que oportunamente se adoptó resolución al respecto habiéndose agotado la instancia administrativa, en sus considerandos -a los que remite la parte resolutive- (...) se avocó al fondo de la cuestión" (B. 56.659, "Gómez", sent. del 2-II-2000).

2. Al momento de decidir el recurso presentado, tal como se señaló en la reseña efectuada, el municipio demandado destacó su decisión de rechazar el recurso presentado por la accionante por haber sido interpuesto en forma extemporánea. Sin embargo admitió su tratamiento como denuncia de ilegitimidad y en ese ámbito hizo lugar a una de las pretensiones formuladas por la señora Truyen.

Es decir, que de los diversos pedimentos articulados, sólo uno fue admitido bajo el ropaje de la denuncia de ilegitimidad, descartando el remanente del recurso por su extemporaneidad.

3. Tales detalles impiden sostener que, en relación a las pretensiones vertidas en juicio -y que no fueron satisfechas en sede de la propia administración- el municipio haya analizado la sustancia del asunto en la oportunidad señalada.

III. En otro orden de ideas, y en lo que atiene al cumplimiento de los recaudos de admisibilidad de la acción, entiendo de aplicación a estos autos, los fundamentos que expresara al sentenciar la causa B. 57.167, "Lemos", sent. del 12-VIII-2009, a la cual habré de remitirme por motivos de brevedad.

Voto por la **negativa**.

El señor Juez doctor **de Lázzari**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Pettigiani, votó la primera cuestión por la **negativa**.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

#### **S E N T E N C I A**

Por los fundamentos expuestos en el acuerdo que antecede, se rechaza la demanda.

Costas por su orden (arts. 17, C.P.C.A. y 78 inc. 3° **in fine**, ley 12.008, conf. modif. ley 13.101).



Por su actuación profesional en autos regúlense los honorarios de los doctores Eduardo Gustavo Ramallo y Gabriel Antonio Cordani en la suma de pesos ... para cada uno (arts. 1, 9, 10, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 28 inc. "a", 44 inc. "a", 51 y 54 del decreto ley 8904/1977) cantidades a las que se les deberá adicionar el 10% (art. 16, ley 6716, t.o. dec. 4771/1995 y sus modificatorias) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria de los mencionados profesionales frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese y notifíquese.

EDUARDO JULIO PETTIGIANI

EDUARDO NESTOR DE LAZZARI

HECTOR NEGRI

LUIS ESTEBAN GENOUD

JUAN JOSE MARTIARENA

Secretario