TOMO **XX -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J.-**
REGISTRO Nº 1176
FOLIO Nº 3877|3884
PROT. ELECT. **TSS1** 033 **C.251**
Río Gallegos, 5 de junio de 2025.-

Y VISTOS:

Los presentes autos caratulados: **"MIÑO ANDREA ZULMA C/ CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y OTRA S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA"**, Expte. Nº M-876/23-TSJ, venidos al Acuerdo para resolver; y

CONSIDERANDO:

Voto de la Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos, del Dr. Fernando Miguel Basanta y de la Sra. Vocal a/c de Presidencia, Dra. Alicia de los Ángeles Mercau:

I.- Que mediante PE1411813-2024, la Provincia de Santa Cruz, por intermedio del Sr. Fiscal de Estado, Dr. Ramiro Esteban Castillo y de la Dra. Paula Analía Hernández, interpone excepción previa de inadmisibilidad de la instancia, en los términos de los artículos 61, inciso a) y 62, inciso a) del Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo, Ley N° 2600).-

Memora los antecedentes del trámite administrativo seguido por la actora y precisa que: "…la demanda de autos debe ser declarada inadmisible en razón de que los actos administrativos que en ella se atacan (Acuerdo N° 1261/2023 y Decreto N° 1270/2023) no pueden ser impugnados por la vía contencioso administrativa […] el acto administrativo que causa estado y que pone fin a la instancia administrativa con relación a la petición efectuada en dicha sede por la Sra. Miño (solicitud de pensión como cónyuge del agente retirado) no es otro que el Acuerdo 1446/2018 denegatorio de la pensión por ella peticionada, por tratarse de un acto administrativo definitivo emanado del órgano superior de un ente autárquico. Para no consentir dicho acto administrativo la Sra. Miño debió interponer recurso de alzada o iniciar la acción contencioso administrativa…" (cfr. PE cit., pág. 3).-

Sostiene que la accionante: "…no interpuso recurso contra el Acuerdo denegatorio de la pensión y tampoco promovió la instancia judicial…el acto administrativo le fue notificado el 07/09/2018 y que durante ese mismo año la accionante inició, con patrocinio letrado, un proceso judicial tendiente a obtener la pensión en favor de su hijo, más no realizó ningún tipo de reclamo ni administrativo ni judicial por derecho propio…" (cfr. PE y pág. cits.).-

Advera que transcurridos más de cuatro años de habérsele notificado a la parte actora el acto administrativo que denegó el beneficio previsional, es decir el Acuerdo N° 1446/2018, la demandante interpuso recurso de

reconsideración con jerárquico en subsidio lo que motivó el dictado del Acuerdo N° 1261/2023 por parte del Organismo Previsional, rechazando por extemporáneo el recurso intentado. Aduna que, conforme lo previsto por el artículo 1, inc. e), apartado 6 de la Ley N° 1260, ante la presentación de un recurso fuera del plazo legal establecido al efecto es facultativo para la administración darle a la petición tratamiento como denuncia de ilegitimidad y, en consecuencia, el rechazo del remedio administrativo por extemporáneo no hace revivir para el reclamante la vía recursiva (cfr. PE cit., págs. 3/4).-

Manifiesta que: "El rechazo del recurso extemporáneo por parte de la CPS (Acuerdo N° 1261/2023) no es entonces un acto recurrible, pero, además, ni el Acuerdo emanado del ente previsional ni el posterior rechazo in limine de la presentación recursiva contra tal decisión administrativa (Decreto N° 1270) son impugnables judicialmente." (cfr. PE cit., pág. 4).-

En cuanto a la denuncia de ilegitimidad, expresa que: "Los más de cuatro años transcurridos desde la notificación del Acuerdo 1446/2018 hasta la interposición del recurso administrativo con el cual la Sra. Miño pretende reiniciar al cómputo de los plazos ampliamente fenecidos constituyen las razonables pautas temporales a las que la ley refiere para inferir válidamente que ha mediado de su parte un abandono voluntario del derecho…Este componente temporal debe ser analizado conjuntamente con la conducta desplegada por la Sra. Miño quien…sí reclamó judicialmente impugnando el Acuerdo 1446/2018 para obtener el pago de la pensión en concurrencia con la pretendida para sí que había peticionado para su hijo menor de edad." (cfr. PE cit., págs. 6/7).-

Por último, ofrece prueba en PE cit., pág. 8 vta.-

En PE861658-2024 se ordenó correr traslado de la excepción previa de inadmisibilidad de la instancia a la parte actora quien lo contesta en PE1456435-2024, sosteniendo que la imposibilidad de revisar judicialmente el acto que resuelve la denuncia de ilegitimidad, tal como lo afirma la excepcionante, carece de sustento normativo. Añade que ni la pérdida del derecho a interponer los recursos, ni la imposibilidad de agotar la vía administrativa implican un valladar a fin de acceder a la justicia (cfr. PE cit., págs. 1/2).-

Realiza un repaso de las garantías y derechos de raigambre constitucional aplicables al procedimiento administrativo (v. gr. derecho de defensa, debido proceso adjetivo, etc.), para concluir que la tutela judicial efectiva debería asegurar al administrado la posibilidad de revisión de los actos administrativos, aun cuando la administración le haya denegado al recurso extemporáneo la calidad de denuncia de ilegitimidad (cfr. PE cit., págs. 3/4).-

Dice que: "…una vez que la administración resolvió conferirle carácter de denuncia de ilegitimidad a un recurso extemporáneo y tratar los planteos en él efectuados, el acto administrativo que se dicte, si resulta contrario a la pretensión del particular debe considerase como un acto administrativo que agota la instancia y susceptible de ser recurrido judicialmente. La justicia debe revisar el acto administrativo que resuelve la denuncia del particular, si éste lo solicita a través de la interposición de una demanda." (cfr. PE cit., pág. 5).-

Refiere que la accionada equivoca el enfoque de la cuestión, ya que el análisis fondal del caso, es decir el reclamo por el reconocimiento del derecho a pensión de la actora, resulta irrenunciable e imprescriptible según lo previsto por el artículo 82 de la Ley N° 18.037, artículo 63 de la Ley Provincial N° 1782 y modificatorias y artículos 1, 8 y 55 de la Constitución Provincial (cfr. PE cit., pág. 7).-

Con cita de un precedente de este Alto Cuerpo (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XVIII, Reg. 1097, Folio 3512/3521), pregona que los alcances que se derivan de la normas en juego traducen una posición favorable al tratamiento y posterior reconocimiento del derecho a pensión solicitado, siendo inconducente el planteamiento de cuestiones meramente formales como obstáculos al progreso de la pretensión (cfr. PE cit., pág. 8).-

Por último, recuerda que: "…dada la naturaleza alimentaria de una pretensión previsional y los principios que informan el derecho a la Seguridad Social, que determinan su carácter irrenunciable e imprescriptible, el tiempo que se deja pasar para solicitar un beneficio no puede jugar como impedimento para el goce del mismo." (cfr. PE cit., pág. 9).-

Corrida la vista a la Sra. Agente Fiscal Subrogante ante este Alto Tribunal, dictamina manifestando que: "…debe hacerse lugar a la excepción planteada por el Fiscal de Estado de la Provincia de Santa Cruz, por no encontrarse habilitada la instancia contencioso administrativa, no resultar procedente la denuncia de ilegitimidad ante esta instancia, y declararse en consecuencia inadmisible dicha pretensión en función de lo previsto en el art 62 inc a) en función del art 61 inc. d) de la Ley 2600." (cfr. PE1550336-2024, pág. 4).-

En PE940198-2024 pasan los presentes al Acuerdo.-

II.- Tal como se ha formulado el reparo a la admisibilidad de la pretensión, el asunto a dirimir requiere determinar si asiste razón a la Provincia de Santa Cruz en cuanto opone la excepción de inadmisibilidad de la instancia, con sustento en los artículos 61, inc. a) y 62, inc. a) del CPCA, Ley Nº 2600.-

Ahora bien, previo a ingresar en el análisis de la excepción articulada, se impone efectuar una breve reseña de los antecedentes administrativos que dieran origen a los presentes actuados.-

Así, la parte actora articuló el trámite administrativo por ante la Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz, a fin de obtener en concurrencia con su hijo, entonces menor de edad, Sr. Gonzalo Lautaro Benítez, el beneficio de pensión por el fallecimiento de quien fuera su cónyuge, Sr. Alejandro Mauricio Benítez, todo ello al amparo del Expediente Administrativo CPS N° 266.240/2018 (cfr. expte. cit., fs. 1/3).-

Luego, mediante Acuerdo N° 1446/2018 del 15 de agosto del 2018 el Directorio del Organismo Previsional resolvió no hacer lugar al beneficio de pensión policial solicitado por la Sra. Miño, rechazando también la petición articulada en el mismo sentido a favor de su hijo Gonzalo Lautaro Benítez (cfr. expte. cit., fs. 29/30).-

Este último acto administrativo fue notificado a la parte actora el 7 de septiembre del 2018, conforme surge de la constancia agregada a fs. 31 del citado expediente.-

Acto seguido, mediante presentación obrante a fs. 33 del citado expediente administrativo, la actora solicita copia íntegra del expediente citado y del Nº 257.923/16, la que fue entregada el 19 de septiembre de 2018 (cfr. expte. cit., fs. 33 vta.).-

Ante la negativa en sede administrativa, la actora accionó judicialmente, en representación de su hijo menor de edad, a efectos de obtener el beneficio de la pensión. El reclamo tramitó en los autos caratulados: "Miño Andrea Zulma c/ Caja de Previsión Social de la Provincia de Santa Cruz s/ Medida Cautelar", Expte. N° 12.829/18, dictándose resolución el 18 de diciembre de 2018, haciéndose lugar a la pretensión deducida y, por consiguiente, disponiendo como medida cautelar innovativa que se conceda el beneficio de la pensión a favor de Gonzalo Lautaro Benítez, en su carácter de hijo del extinto Sr. Alejandro Mauricio Benítez (cfr. expte. cit., fs. 34 vta./38).-

Atento lo resuelto en sede judicial, la Presidencia del Organismo Previsional dictó el 20 de diciembre de 2018 la Resolución N° 0515/2018, concediendo el beneficio de la pensión al entonces menor Gonzalo Lautaro Benítez (cfr. expte. cit., fs. 45/46).-

Posteriormente, al constatar la Caja de Previsión Social que el beneficiario de la pensión tenía 19 años de edad y se encontraba cursando estudios correspondientes al Nivel Secundario, procedió a partir del mes de abril de 2020 a dar

de baja el beneficio previsional con fundamento en lo prescripto por el artículo 75 de la Ley N° 1782 y modificatorias (cfr. expte. cit., fs. 84/86 y 106/107).-

Transcurridos más de dos años desde que se dispusiera la baja del beneficio, el 13 de diciembre de 2022 la Sra. Miño, por su propio derecho, articuló recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio contra lo decidido por el organismo previsional mediante Acuerdo N° 1446/2018 (cfr. expte. cit., fs. 90/93 vta.), siendo rechazado el recurso por extemporáneo a través del Acuerdo N° 1261/2023 y notificado a la actora el 15 de junio del 2023 (cfr. expte. cit., fs. 108/109).-

Ante el mencionado panorama, el 5 de julio de 2023 la Sra. Miño interpuso recurso de alzada y denuncia de ilegitimidad (cfr. expte. cit., fs. 113/117 vta.), siendo rechazada in limine la presentación mediante Decreto N° 1270/23 y, en consecuencia, se declaró formalmente inadmisible la denuncia de ilegitimada (cfr. PE1208078-2023, INT00048856.pdf, págs. 3/5).-

Sentado lo anterior, debemos recordar que la Sra. Miño interpone demanda a efectos de revocar el: "…Decreto N° 1270/2023 mediante el cual se rechazó in limine la presentación recursiva de fecha 05 de julio del año en curso de denuncia de ilegitimidad…contra el Acuerdo Nº 1261/23 […] ordenando al ente previsional el otorgamiento de la pensión por fallecimiento de mi esposo en carácter de cónyuge supérstite de quien en vida fuera Alejandro Mauricio Benítez…" (cfr. PE cit. págs. 1 y 10).-

En síntesis, se vislumbra que la actora pretende la anulación de actos administrativos de alcance particular y el restablecimiento de una situación jurídica individualizada o de un derecho vulnerado, desconocido o incumplido y la adopción de medidas adecuadas para la reposición de la misma (art. 40, incs. a) y b) del CPCA, Ley Nº 2600).-

III.- Aclarado lo anterior, corresponde ingresar en el análisis de la causal esgrimida por la Provincia de Santa Cruz para oponerse al progreso de la pretensión de la actora, es decir, no ser susceptible de impugnación por esta vía el acto o decisión objeto del proceso conforme a las reglas de la presente y demás leyes aplicables (cfr. art. 61, inc. a) del CPCA, Ley N° 2600).-

Según la postura propugnada por la Provincia de Santa Cruz, el Acuerdo N° 1261/2023 y el Decreto Nº 1270/23 resultarían actos administrativos insusceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa (cfr. PE1411813-2024, pág. 3).-

Mediante el primero de los actos administrativos enunciados, el Directorio de la Caja de Previsión Social (en adelante CPS), rechazó por extemporáneo el recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio articulado por

la actora el 13 de diciembre de 2022 contra el Acuerdo N° 1446/18 (cfr. expediente administrativo cit., fs. 108/109). Por su parte, a través de este último Acuerdo del 15 de agosto de 2018 la CPS decidió no hacer lugar al beneficio de la pensión solicitado por la actora, siendo notificada el 7 de septiembre de ese mismo año (cfr. expte. cit., fs. 29/30).-

A su turno, el Decreto Nº 1270/2023 rechazó *in limine* la presentación recursiva del 5 de julio de 2023, titulada Recurso de Alzada - Denuncia de Ilegitimidad, declarando, además, formalmente inadmisible el remedio procesal interpuesto bajo la forma de denuncia de ilegitimidad (cfr. PE1208078-2023, INT00048856.pdf, págs. 3/5).-

Ahora bien, debemos señalar que el tiempo constituye un factor de fundamental importancia en los actos de los distintos procedimientos en el proceso administrativo, pues su eficacia depende de que se los ejecute en el momento oportuno. En sucesivas oportunidades, este Alto Cuerpo ha remarcado -con cita de diversos autores- que las legislaciones procesales prevén términos breves para la interposición de la acción contencioso administrativa, transcurrido el cual el acto habilitante de la instancia judicial, denominado "acto que causa estado" (definitivo e irrevisable en sede administrativa), pierde esa condición para adquirir firmeza definitiva. Sería evidentemente perjudicial para la labor administrativa que aquellas resoluciones que se dicten y que pudieran ser motivo de la acción contencioso administrativa no adquirieran, pasado un término prudencial, el carácter de irrevocables e irreversibles que un mínimum de seguridad exige (cfr. Contencioso Administrativo, Tomos XI, Reg. 771, Folio 2177/2180 y XII, Reg. 825, Folio 2332/2334; Reg. 831, Folio 2358/2360, entre otros).-

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que: "...la existencia de términos para demandar a la administración se justifica por la necesidad de dar seguridad jurídica y estabilidad a los actos administrativos (causa S.182.XXIV 'Serra'...). Se trata de evitar una incertidumbre continua en el desenvolvimiento de la actividad de la administración, pues de lo contrario se afectaría el principio constitucional de la seguridad jurídica (Fallos: 252:134), que constituye una de las bases principales de sustentación de nuestro ordenamiento, cuya tutela innegable compete a los jueces (Fallos: 242:501)." (Fallos 318:441).-

Conforme el derrotero administrativo ya descripto, en el caso de autos el acto que causó estado en el marco de la petición incoada por la Sra. Miño no es otro que el Acuerdo N° 1446/2018 del 15 de agosto de 2018, por cuyo conducto el Directorio del Organismo Previsional resolvió no hacer lugar al beneficio de pensión policial solicitado por la actora (cfr. expte. administrativo cit., fs. 29/30).-

Frente a la mencionada denegatoria, la actora se encontraba facultada para impugnar el citado Acuerdo en los términos del artículo 94 de la Ley N° 1260 - Dto. N° 181/79 (en adelante Ley de Procedimientos Administrativos), que reza: "Contra los actos administrativos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente -emanados del órgano superior de un ente autárquico- procederá a opción del interesado el recurso administrativo de alzada o la acción judicial, pertinente.". Como anteriormente reseñamos, la Sra. Miño no recurrió tempestivamente el acto que causo estado en cuanto a su petición.-

Sobre este piso de marcha, debemos establecer si el acto que rechazó la denuncia de ilegitimidad articulada por la actora resulta recurrible en sede judicial y, por consiguiente, posee aptitud suficiente para habilitar la instancia contencioso administrativa.-

En dicho sentido, la Ley de Procedimientos Administrativos Nº 1260 en su artículo 1, inc. e), punto 6°, dispone: "Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el superior, salvo que éste resolviera lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales se entienda que medió abandono voluntario del derecho.".-

La doctrina ha conceptualizado la denuncia de ilegitimidad como: "…un remedio, de naturaleza excepcional y limitada, susceptible de ser interpuesto contra actos administrativos cuyo plazo de impugnación mediante recursos ha vencido, por quienes puedan invocar un derecho subjetivo o interés legítimo." Una vez interpuesta: "…el órgano administrativo debe resolver, en primer lugar, sobre la admisibilidad formal de considerar la petición como denuncia de ilegitimidad y, solo si la decisión sobre el punto es positiva, debe analizar el fondo de la impugnación planteada por el administrado." (cfr. Minorini Lima, Ignacio J. en "Procedimiento Administrativo", Tawil, Guido Santiago -Director-, Abeledo Perrot, Bs. As., 2010, págs. 427 y 433).-

Como en el caso de autos el Decreto N° 1270/2023 declaró inadmisible la denuncia de ilegitimidad articulada por la parte actora, conviene recordar que la Procuración del Tesoro de la Nación ha dicho que: "'… una vez vencido el plazo para interponer un recurso, el administrado perdió el derecho de defensa que la ley le confirió, y asumir que puede seguir recurriendo, es lo mismo que decir que los plazos para interponer recursos, carecen de sentido o virtualidad. ¿Qué cosa es un plazo no fatal? Es evidente, entonces, que, tanto en el caso en que el recurso extemporáneo no haya sido considerado por la Administración como denuncia de ilegitimidad, como en el caso en que el planteo haya sido rechazado por

el fondo, el administrado ha perdido el derecho de continuar accionando el procedimiento administrativo' (Dictámenes 262.421)." (cfr. Minorini Lima, Ignacio J., ob. cit., pág. 434).-

En este mismo sendero se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos "Gorordo" y "Ramírez", al considerar que el rechazo en sede administrativa de una denuncia de ilegitimidad no resulta susceptible de ser impugnado por una acción contencioso administrativa, por configurar el ejercicio de una facultad discrecional y, en consecuencia, su interposición no puede importar el restablecimiento de plazos perentorios fenecidos (Fallos: 322:73, considerandos 12), 14) y 15); y 332:875, respectivamente).-

Asimismo, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, reiteradamente, ha resuelto que: "...la decisión de no habilitar la instancia judicial debe ser mantenida, pues la denuncia de ilegitimidad no reabre los plazos para articular el presente recurso directo, de conformidad con lo dispuesto por el art. 1°, inc. "e", ap. 6, de la ley 19.549 (Fallos: 322:73, 'Gorordo'; esta cámara, plenario del 25/8/2010 en los autos: 'Fernández, Viviana Beatriz c/ M° de Salud y Acción Social y Sec. de la Función Pública s/ empleo público'; esta sala, con otra composición, causa n° 14.886/2015, 'Cossio Ortiz, Marcelo c/ EN-M Interior DNM s/ recurso directo', del 7/11/2017; y, con su composición actual, causas n° 41.393/2018, 'Encinas, Wilson c/ ENM° Interior OP y V- DNM s/ recurso directo DNM', n° 54.965/2018 'Minaya Vallejo, María Casilda c/ EN- M Interior OP y V-DNM s/ Recurso Directo DNM', y n° 8.796/2019, 'Gularte, Edgardo Delbar c/ EN-M Interior OP y V-DNM s/ recurso directo DNM', votos de las juezas Heiland y do Pico del 11/10/2018, del 21/12/18 y del 12 de septiembre de 2019, respectivamente; Salas III y IV del Fuero, causas n° 37.375/2013 'T. M., R. F. c/ E.N. – M° Interior - DNM s/ recurso directo DNM', del 30/04/2015, y n° 1.004/2013, 'T. O. V. c/ E.N. - M° Interior - DNM - Disp 699/12 y otro s/ recurso directo DNM', del 11/12/2013, respectivamente)." (cfr. CNCAF, Sala I, autos: "Panuera Villegas, Christian Alberto c/ EN - DNM s/ Recurso Directo DNM Juzg. 2", Expte. N° 61603/2019, Bs. As., 20 de octubre de 2020).-

A mayor abundamiento, Tomás Hutchinson explica que cuando el particular no actúa, dejando firme el acto, se crea una situación de confianza fundada en su presunta aquiescencia. Tal situación de confianza es lo que fundamenta la irreversibilidad del acto confirmativo, ya que de otro modo se vendría a destruir la situación surgida de buena fe por el comportamiento del interesado. De aceptarse el criterio contrario quedaría al libre arbitrio de los particulares que se considerasen perjudicados por una decisión administrativa la posibilidad de mantener indefinidamente viva dicha acción, resultando con ello prácticamente inexistente el

plazo para demandar, ya que bastaría interesar la revocación o la modificación de actos firmes, para que al recurrir contra la resolución negativa que recayere resultase impugnada en definitiva aquella otra disposición, que por haber sido consentida y ser, por tanto, inatacable, había adquirido plena y total eficacia jurídica; y con tan sencillo procedimiento quedaría burlado, al ser inoperante, el término improrrogable fijado por el legislador para ejercitar válidamente la acción administrativa, con lo que nunca podrían adquirir garantía de estabilidad actos de la Administración activa que podrían ser sometidos a la revisión judicial (cfr. Hutchinson, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Tomo II, 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, págs. 445/446).-

De consuno con ello, el artículo 11 del CPCA, Ley Nº 2600 preceptúa que: "No podrá promoverse acción contencioso-administrativa contra actos que sean reproducción de otros anteriores que hubieren sido consentidos por el interesado y los confirmatorios de decisiones ya consentidas o firmes".-

Lo hasta aquí expuesto sella desfavorablemente la admisibilidad de la demanda instaurada por la actora, por cuanto no resulta revisable en esta instancia el acto administrativo, en la especie el Decreto N° 1270/2023, que declaró inadmisible la denuncia de ilegitimidad impetrada contra el Acuerdo N° 1261/23 de la CPS, todo ello en los términos del artículo 61, inc a) del CPCA, Ley N° 2600.-

IV. Por otra parte, resulta desacertado lo sostenido por la actora respecto a la presunta afectación de su derecho a la tutela judicial efectiva, ya que al momento en que fue notificada del Acuerdo N° 1446/18, es decir el 7 de septiembre de 2018, tenia expedita la vía judicial para solicitar la anulación del citado acto administrativo habiendo dejado transcurrir ampliamente el plazo de caducidad prescripto por el artículo 23 del CPCA, Ley Nº 2600.-

En sintonía con lo expuesto, la jurisprudencia ha dicho que: "Una cosa es reconocer el valor facultativo que, de ordinario, se adjudica a la reposición administrativa y otra, bien diversa, es postular que sea lo mismo ejercer tal facultad recursiva respetando o incumpliendo los plazos reglados, o que deba soslayarse el carácter perentorio que el ordenamiento de modo expreso les asigna (arts. 71 y 74 del dec. ley 7647/70). En suma, si el interesado optó por proseguir el tránsito administrativo, más lo hizo fuera de término, debe cargar con las consecuencias de su propio obrar (cfr. doct. S.C.B.A. en la causa B. 62.944 'Manghi', sent. del 29-XII-2009)…no paso por alto que la actora tenía a su alcance la posibilidad de acudir a la jurisdicción y peticionar directamente la anulación de la Resolución […] La firmeza que en virtud de tales circunstancias adquirió la Resolución N° 929/08 obsta a su revisión en sede judicial, lo que así habré de proponer a mis distinguidos colegas, en consonancia con lo resuelto por el a quo

(doct. S.C.B.A. causas B. 58.586 'Llopis', sent. de 6-X-2004; B. 56.618 'Oviedo', sent. del 4-X-2006)." (cfr. CContenciosoadministrativo de Mar del Plata, "Brocal S.A. c/ Ministerio de Seguridad s/ Pretensión Anulatoria", causa C-2889-MP2, del 17 de mayo de 2012).-

Asimismo, cabe aclarar que en los precedentes de este Alto Cuerpo citados por la actora en su escrito de conteste no se resolvió sobre la impugnabilidad judicial del acto que rechaza una denuncia de ilegitimidad y, por consiguiente, la doctrina allí establecida no resulta, automáticamente, transpolable al caso de autos, más aun cuando la excepcionada solamente se limitó en mencionar los pronunciamientos, sin explicar acabadamente porque resultarían de aplicación al caso en estudio (PE1456435-2024, págs. 8/9).-

V.- En razón de lo expuesto precedentemente, debe hacerse lugar a la excepción de previo y especial pronunciamiento opuesta por la parte demandada, Provincia de Santa Cruz en PE1411813-2024, y en consecuencia, declararse la inadmisibilidad de la demanda obrante en PE1208078-2023, con costas por su orden (cfr. art. 90 del CPCA, Ley Nº 2600). Asimismo corresponde diferir la regulación de honorarios de la letrada interviniente -por la parte actora-, hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP Nº 689/1999). **Así lo votamos**.-

Voto de las Dras. Reneé Guadalupe Fernández y **Romina Vanessa Saul:**

I.- Disentimos con la solución propiciada por nuestros distinguidos colegas preopinantes, pues, desde nuestro punto de vista, corresponde rechazar la excepción de previo y especial pronunciamiento opuesta por la parte demandada en PE1411813-2024.-

A nuestro entender, el presente asunto se configura como excepcional por las particularidades fácticas que lo distinguen. La actora relata condiciones inherentes a su situación de vulnerabilidad (cfr. PE1208078-2023), las cuales requieren un análisis que trascienda el mero formalismo, y exigen de este órgano jurisdiccional una interpretación que asegure la protección de derechos esenciales sin que la rigidez de las formas anule el acceso efectivo a la justicia.-

En este escenario se despliega la historia de una mujer que ha soportado sola el peso de la vida, enfrentándose a tormentas y desafíos que parecen insuperables. Su existencia se ha forjado en el cruce de caminos adversos, donde cada obstáculo atestigua su incansable lucha por sostener el sueño de un futuro digno para su familia.-

Su vida ha transcurrido en medio de profundas precariedades, trabajando como empleada doméstica en condiciones que apenas permitían cubrir sus necesidades más elementales. Aún así, cada esfuerzo se orientaba a la protección de

sus hijos, aunque ello significara postergarse a sí misma. En su testimonio resuena con dolor la admisión de haber actuado en forma instintiva, acaso por carecer de la orientación o el conocimiento suficiente para enfrentar adecuadamente un sistema complejo y a menudo distante de quienes lo necesitan. A este escenario de sacrificios se sumó la fragilidad constante de una economía familiar que se quebraba antes de alcanzar la mitad del mes; la obligación de mudarse repetidas veces por exigencias laborales de su marido; el temor permanente ante la amenaza de perder lo poco que habían construido, la angustia de un hogar al borde de la usurpación, y finalmente, la tragedia inesperada de perder a su compañero de vida cuando aún intentaba estudiar, superarse y asegurar para su familia un futuro mejor (cfr. PE cit., págs. 4/8).-

Frente a ello es inevitable preguntarse: ¿Acaso es posible ignorar el eco de una vida marcada por sacrificios, cuando cada día se convierte en una batalla por sostener el sueño de un futuro digno para sus hijos?

Sobre esta base, cabe precisar que el supuesto en estudio no puede ceñirse únicamente a las constancias de un expediente administrativo, sino que es imperativo atender a la crónica de una lucha vital, la cual permite vislumbrar la esencia humana detrás de cada reclamo.-

Es en esta singularidad donde se encuentra la verdadera excepcionalidad del caso: una existencia que clama por ser escuchada y protegida, donde se busca una justicia que sea algo más que una mera formalidad.-

II.- La Constitución Nacional consagra de forma categórica el derecho a peticionar (art. 14) y la tutela judicial efectiva (art. 8.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 25.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos; art. 14.1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), garantizando el acceso a la justicia. Esta garantía exige que el poder judicial asuma el compromiso de revisar, cuando corresponda, aquellas decisiones administrativas que, aun cuando se sustenten en formalismos -como el vencimiento de plazos- puedan afectar de manera sustancial el reclamo previsional de una persona en situación de vulnerabilidad. Cuando están en juego derechos humanos básicos, resulta imperioso que el control judicial se ejerza con amplitud para asegurar que ningún formalismo impida la protección efectiva de la persona.-

III.- Resulta esencial reconocer que el control judicial no debe limitarse a la observancia de plazos o formalidades; debe orientarse hacia la identificación y corrección de aquellos actos administrativos que, en su origen, puedan adolecer de un fundamento fáctico y jurídico adecuado. La búsqueda de la verdad material implica que el juez, al ejercer su función de control, debe ir más allá de la mera forma y examinar si la decisión administrativa que rechaza la denuncia de ilegitimidad se fundamenta en la realidad de los hechos y en la protección sustantiva

de derechos.-

Un adecuado escrutinio judicial de la excepción opuesta por la demandada exige, por consiguiente, determinar si los actos administrativos impugnados por la actora (el Acuerdo N° 1261/23 de la Caja de Previsión Social y el Decreto N° 1270/23) son susceptibles de revisión judicial.-

IV.- Para lograr tal cometido, es preciso rememorar que la denuncia de ilegitimidad se configura como un instrumento excepcional, distinto a los recursos formales previstos en la normativa administrativa. No debe entenderse como una mera formalidad, sino como un medio diseñado para impugnar actos administrativos cuando, por razones justificadas, el administrado se ve impedido de interponer los recursos tradicionales en tiempo y forma. Su finalidad es corregir aquellos actos que, al apartarse del cumplimiento riguroso de la norma, afectan directamente los derechos individuales de los administrados. Es fundamental que el control judicial permita revisar aquellas decisiones que, basándose únicamente en formalismos -como la presunción de abandono del derecho-, rechazan una denuncia sin adentrarse en el fondo de un reclamo previsional.-

V.- En el caso en particular, la Administración ha declarado la denuncia de ilegitimidad "formalmente inadmisible" por considerar que ha existido abandono voluntario del derecho, sin que se haya realizado un análisis sustantivo del reclamo. Tal actitud contrasta con la necesidad de proteger el derecho a peticionar y la obligación de descubrir la verdad material, especialmente en un contexto en que la administrada se encuentra en situación de desventaja. Entonces, la revisión judicial aparece como necesaria para determinar a la postre si el rechazo canalizado mediante el Decreto N° 1270/23 se asentó en criterios exclusivamente formales incompatibles con la protección de derechos esenciales.-

VI.- El control judicial de las decisiones administrativas no puede limitarse a la verificación de que se hayan cumplido formalismos procesales, sino que debe extenderse a evaluar si la aplicación estricta de dichos formalismos ha conllevado a una vulneración de derechos fundamentales.-

La doctrina especializada establece que cuando el acto que resuelve la denuncia de ilegitimidad se pronuncia exclusivamente sobre cuestiones formales -sin examinar el fondo del reclamo-, debe ser objeto de revisión judicial.-

En esta dirección, Julio R. Comadira sostiene que: "El acto administrativo que contiene la desestimación formal de la denuncia -es decir el que ha considerado que ésta no debe admitirse por haber transcurrido razonables pautas temporales, indicativas del abandono voluntario del derecho, o bien por razones de seguridad jurídica- es susceptible de recursos administrativos y, en su caso, de una impugnación judicial. Con esto no se coloca al recurrente negligente en la misma

condición que el diligente, ni se compromete el sistema imperativo del agotamiento de la vía administrativa para acudir a la justicia, porque no se está decidiendo sobre la cuestión sustancial, sino que sólo se están valorando los requisitos que deben concurrir para que, pese a su extemporaneidad, la impugnación se admita formalmente como denuncia de ilegitimidad" (cfr. autor cit., "La denuncia de ilegitimidad", en "Procedimiento y Proceso Administrativo: Jornadas organizadas por la carrera de especialización en Derecho Administrativo Económico", dirigido por Cassagne, Juan Carlos, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, 1ª ed., pág. 251).-

Al abordar la presente temática, Mauro R. Bonato explica que "[e]l intríngulis consiste en dilucidar la eventual revisión por los órganos jurisdiccionales de dos clases de situaciones que se pueden presentar: que la administración rechace por cuestiones de forma la tramitación de la figura, es decir, que considere que se encuentra afectada la seguridad jurídica o que ha mediado un abandono voluntario del derecho; o bien que trate la denuncia, la admita formalmente, pero termine denegando la pretensión del recurrente por cuestiones que hacen al fondo del asunto. En el primer caso la doctrina en general considera que tal acto es susceptible de ser impugnado, tanto administrativa como judicialmente en la medida que se encuentre viciado alguno de los elementos esenciales que debe contener cualquier acto administrativo (...). Tal posición no es sino en corolario lógico de la premisa según la cual el tratamiento de la denuncia no es una potestad de la administración, sino una obligación" (autor cit., "La denuncia de ilegitimidad y su recepción en la Provincia de Santa Fe", www.informacionlegal.com.ar, Cita online: AR/DOC/4589/2010).-

Por su parte, Alberto M. Sánchez afirma que: "...resulta incongruente negar el acceso a la vía judicial a aquellos a quienes se les ha desestimado, formal o sustancialmente, una denuncia de ilegitimidad." (cfr. autor cit., "La denuncia de ilegitimidad y su control judicial" en Revista de derecho público: proceso administrativo II, Vol. 2003-2, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2003, pág. 320).-

En este marco, también es importante destacar que no existe norma expresa alguna que impida la revisión judicial de los actos administrativos que desestiman la denuncia de ilegitimidad.-

En casos como el presente, donde el rechazo se ha limitado a cuestiones formales, la revisión judicial no solo es procedente, sino necesaria para asegurar que la administración cumpla con su obligación de actuar de conformidad con la verdad material y la legalidad.-

VII.- Asimismo, no puede olvidarse que la protección de los derechos fundamentales adquiere dimensiones especiales cuando se trata de mujeres en situación de vulnerabilidad.-

Es menester reconocer que la administrada, en calidad de mujer que ha criado sola a su familia, enfrenta barreras adicionales que requieren de un trato diferencial. La perspectiva de género, en consonancia con los estándares internacionales y con lo dispuesto en instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), impone que la interpretación de las normas se realice de manera que se priorice la protección de la persona en situación de desventaja. En este sentido, es fundamental que el tribunal considere que la falta de patrocinio letrado en la tramitación de la denuncia, sumada a las condiciones personales y familiares particulares de la administrada, demanda un análisis que trascienda la mera formalidad y asegure un acceso real y efectivo a la justicia.-

La historia de la administrada es un relato de resiliencia y coraje, en el que se plasma la realidad de una mujer que ha asumido, con valentía y sin amparo, la responsabilidad de forjar un camino para su familia. En un mundo que a menudo se olvida de la fragilidad que acompaña a quienes han cargado con el peso de la desigualdad, es imperativo que la mirada del tribunal se abra a una interpretación que considere las particularidades de su situación.-

La normativa, en su letra, debe ser interpretada a la luz de un compromiso que reconozca la necesidad de un trato diferencial: una perspectiva de género que exija no solo la igualdad en abstracto, sino la protección efectiva de aquellas que han sido históricamente relegadas. ¿No es acaso un deber del Estado garantizar que los derechos fundamentales se apliquen con sensibilidad y precisión, protegiendo a quienes han soportado solos el embate de la adversidad?

El espíritu subyacente en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) nos recuerda que la justicia debe ser un faro que ilumine, sin distinción, a quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.-

VIII.- Resulta inexcusable que la excepción opuesta por la demandada, al basarse exclusivamente en la extemporaneidad -y por ende, en un rechazo formal- se contraponga al deber del Estado de garantizar el acceso a la justicia cuando están en juego derechos fundamentales.-

En este punto, es imperativo advertir que el fallo "Gorordo" (Fallos: 322:73) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación refiere a la revisión de decisiones en las que la administración se pronunció sobre el fondo del reclamo, mientras que en el presente caso se declaró la denuncia de ilegitimidad como formalmente inadmisible sin que se haya apreciado el reclamo sustantivo. En consecuencia, el pronunciamiento allí vertido no resulta extrapolable al caso de marras.-

IX.- Lo antes dicho lleva a considerar que el control judicial debe operar como una salvaguardia frente a decisiones administrativas que, al sustentarse exclusivamente en formalidades, menoscaban el derecho fundamental a una protección efectiva. Es imperioso que la revisión judicial se extienda a aquellos actos que, sin abordar el fondo del reclamo, se apoyan únicamente en criterios formales, insuficientes para proteger a quienes han sido desplazados al margen del sistema. Este llamado a la revisión no constituye un mero ejercicio técnico, sino un imperativo ético y jurídico que busca asegurar que la justicia, en su forma más genuina, abrace y defienda la dignidad de cada ser humano.-

Por lo expuesto, sostenemos que el rechazo de la denuncia de ilegitimidad, al fundamentarse exclusivamente en cuestiones formales sin que se haya analizado el reclamo previsional en su fondo, resulta susceptible de revisión judicial. En consecuencia, corresponde rechazar la excepción de previo y especial pronunciamiento opuesta por la parte demandada en PE1411813-2024 e imponer las costas en el orden causado (art. 90 del CPCA, Ley N° 2600). **Así lo votamos**.-

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto mayoritario y concordante de la Sra. Vocal, Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos, del Sr. Vocal, Dr. Fernando Miguel Basanta y de la Sra. Vocal a/c de Presidencia, Dra. Alicia de los Ángeles Mercau; el voto en disidencia de la Sra. Vocal, Dra. Reneé Guadalupe Fernández y de la Sra. Vocal Subrogante, Dra. Romina Vanessa Saul, y oída que fue la Sra. Agente Fiscal Subrogante, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

RESUELVE:

1º) Hacer lugar a la excepción de previo y especial pronunciamiento opuesta por la parte demandada, Provincia de Santa Cruz, y en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la demanda.-

2º) Imponer las costas por su orden.-

3º) Diferir la regulación de honorarios de la letrada interviniente -por la parte actora-, hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP Nº 689/1999).-

4º) Regístrese y notifíquese. Oportunamente, devuélvanse las actuaciones administrativas mediante oficio y archívese la presente causa.-

ALICIA DE LOS ÁNGELES MERCAU
Vocal a/c de Presidencia
Tribunal Superior de Justicia

Siguen...///

///…las firmas.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

RENEÉ GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

FERNANDO MIGUEL BASANTA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ROMINA VANESSA SAUL
Vocal Subrogante
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia