TOMO **XX -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J.-**

REGISTRO Nº 1178

FOLIO Nº 3890/3894

PROT. ELECT. **TSS1** 035 **C.251**

Río Gallegos, 11 de julio de 2025.-

Y VISTOS:

Los presentes autos caratulados: **"SANCHEZ CRISTIAN ADOLFO C/ PROVINCIA DE SANTA CRUZ S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA"**, Expte. Nº S-882/24-TSJ,venidos al Acuerdo para resolver; y

CONSIDERANDO:

I.- Que llegan los presentes autos a conocimiento de este Tribunal Superior de Justicia, a fin de resolver la excepción previa de falta de legitimación activa y el planteo de inexistencia de caso incoado por la parte demandada en PE1662156-2024; y en su caso, pronunciarse respecto de la admisibilidad formal de la demanda (cfr. art. 60 del CPCA, Ley N° 2600).-

Al oponer la excepción, postula que en el incidente de medida cautelar este Alto Cuerpo no ha resuelto si el Sr. Sánchez contaba o no con legitimación activa (cfr. PE cit., pág. 2).-

Trae a colación un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dictado en el marco de la causa: "Asociación por la Defensa de Usuarios y Consumidores c/ Telefónica de Argentina SA" (COM 19685/2018/1/RH1), a partir del cual reafirma que la falta de legitimación activa constituye un presupuesto esencial que debe ser resuelto en las etapas iniciales del proceso (cfr. PE cit., pág. 3).-

Afirma que, la designación del Sr. Sánchez como Vocal de la Caja de Previsión Social en representación del personal activo no le confiere facultades para representarlo fuera del ámbito del Directorio de ese organismo previsional y menos aún en juicio (cfr. PE cit., pág. 4).-

Dice que, debe hacerse extensiva a la situación del demandante la jurisprudencia delineada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno a la falta de legitimación de los diputados para intervenir en juicio como representantes del pueblo. En tal sentido, rememora diversos pronunciamientos, en los cuales se expuso que esa calidad sólo habilitaba a los actores para actuar como tales en el ámbito del órgano que integran y con el alcance otorgado a tal función por la Constitución Nacional (cfr. PE cit., págs. 4/5).-

Señala que la obligación de velar por el cumplimiento de la ley previsional, invocada por el accionante para justificar su legitimación, no recae exclusivamente en las y los Vocales, sino que es un deber del Directorio en su

conjunto como cuerpo colegiado (cfr. PE cit., pág. 5).-

En su planteo de inexistencia de caso (cfr. PE cit., págs. 5/7), alega que nuestro sistema judicial no admite la procedencia de peticiones en defensa de la legalidad en abstracto, tal como lo hace la pretensión esgrimida por el actor (cfr. PE cit., pág. 5).-

Manifiesta que el Sr. Sánchez no explica de qué manera el Decreto N° 0608/24 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos. En este marco, explica que ni su calidad de representante de los afiliados activos de la Caja de Previsión Social ni su condición de empleado público afiliado activo son suficientes para peticionar la nulidad del instrumento legal referenciado (cfr. PE y pág. cits.).-

Luego de una somera alusión a la doctrina judicial desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno a la noción de caso, causa o controversia judicial (cfr. PE cit., pág. 6/7), advera que nuestro sistema judicial no admite la intervención de los tribunales en búsqueda del mero control de legalidad de los actos de la administración. Sobre este piso de marcha, puntualiza que esta circunstancia no se modifica por la condición de afiliado activo del Sr. Sánchez, toda vez que no explica de qué manera el Decreto N° 0608/24 le afecta, máxime cuando ni siquiera ha invocado reunir los requisitos para obtener el beneficio jubilatorio (cfr. PE cit., pág. 7).-

II.- Corrido el traslado a la parte actora (cfr. PE1001137-2024), es contestado mediante PE1729828-2025.-

El Sr. Sánchez afirma que con su demanda se busca obtener la nulidad de un decreto de alcance general irregular, que viola el orden jurídico y afecta sus intereses y los de todos los afiliados activos al sistema previsional (cfr. PE cit., pág. 2).-

Alega que su legitimación surge no sólo de su condición individual de afiliado al sistema previsional sino también de su calidad de integrante del Directorio del organismo previsional, elegido por los afiliados y, consiguientemente, con la obligación de representar sus intereses ante actos que puedan vulnerar sus derechos (cfr. PE y pág. cits.).-

Por último, asegura que sería peligroso si únicamente se habilitara la impugnación individual, por cuanto habilitaría la multiplicación de procesos, con el riesgo de que se obtengan sentencias contradictorias (cfr. PE y pág. cits.).-

El Sr. Agente Fiscal ante este Alto Cuerpo, dictamina que: "...debe rechazarse la excepción de falta de legitimación activa y declararse

formalmente admisible la demanda instaurada…" (cfr. PE1743280-2025).-

Los presentes pasan al Acuerdo en PE1048107-2025.-

III.- Inicialmente, es preciso advertir que la demandada insiste con los planteos ya propuestos en el incidente de medida cautelar, reproduciendo de manera prácticamente idéntica su desarrollo argumental, sin aportar novedades sustanciales ni efectuar un análisis crítico que justifique tal reiteración. Este proceder, lejos de enriquecer el debate judicial con nuevos elementos de convicción o perspectivas jurídicas diferenciadas, evidencia una estrategia que parece orientada más a reiterar mecánicamente argumentos ya ponderados que a contribuir a una discusión constructiva sobre la materia en cuestión.-

Además, resulta evidente que los argumentos esgrimidos fueron ya objeto de un detenido análisis por parte de este Alto Cuerpo, el cual, tras evaluar sus alcances, resolvió su improcedencia. De este modo, la insistencia en las mismas premisas, sin variación sustantiva ni desarrollo adicional, denota una falta de sustento que impide que tales planteos puedan ser considerados bajo una luz diferente.-

IV.- Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, corresponde examinar la excepción previa de falta de legitimación activa opuesta por el Estado Provincial.-

Para emprender esta faena, es indispensable tener en cuenta que la tutela judicial efectiva unida al principio de juridicidad al que debe ajustarse la actuación estatal, constituyen los pilares en que se basa la legitimación de quien acude a los estrados judiciales. De conformidad con el primero de los principios, debe haber una interpretación amplia del concepto de legitimación. Si bien es cierto que la legitimación es una cuestión procesal, también reviste, a su vez, carácter sustancial, toda vez que negar la legitimación procesal incide directamente sobre el derecho de defensa en juicio así como sobre la garantía de acceso a la jurisdicción de los particulares. No se debe interpretar la Constitución procesalmente, sino que las contingencias procesales son las que deben interpretarse a la luz de las exigencias de la Constitución (cfr. Hutchinson, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, Tomo II, págs. 223, 228 y 287).-

En cuanto a la legitimación para obrar, ha dicho este Tribunal Superior de Justicia que: "…es la cualidad originada en la ley para requerir una sentencia favorable respecto de un objeto litigioso. Habrá falta de legitimación para obrar cuando el actor no sea la persona especialmente habilitada por la ley para asumir tales calidades con referencia a la materia concreta sobre la que versa el proceso. Existe entonces, falta de legitimación cuando no coincide el sujeto que actúa en el proceso con aquél a quien la ley habilita especialmente para ello; habida cuenta

que, la legitimación activa supone la aptitud para estar en juicio como parte actora, a fin de lograr una sentencia sobre el fondo de la cuestión (conf. Arazi, Roland - Rojas, Jorge A., "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado, Anotado y Concordado con los Códigos Provinciales", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2007, Tomo II, pág. 245/247)." (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XVI, Reg. 1024, Folio 3187/3195).-

Y también que: "...hay falta de legitimación para obrar, cuando alguna de las partes no es la titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión o que da motivo a la controversia (Fallos 327:2625; 329:1399; 330:1918; 330:4811, entre muchos otros), "...de tal suerte que quien demanda o aquél contra quien se demanda no revisten la condición de personas idóneas o habilitadas por la ley para discutir el objeto sobre el que versa el litigio. El estudio de esa cuestión exige diferenciar entre la titularidad de la relación jurídica en que se asienta la pretensión y la fundabilidad de ésta... pues este último aspecto extralimita el examen de la comprobación de la condición de actor y demandado, y se vincula directamente con la existencia o no del derecho material reclamado..." (cfr. CSJN, Texam Corp. S.A. c. Provincia de San Luis y otro (Estado Nacional) s/ daños y perjuicios, 24/04/12, LL 11/05/2012)." (cfr. Sentencia cit.).-

Corresponde también poner de relieve que el inciso e) del artículo 62 del CPCA, Ley N° 2600, exige como requisito esencial para admitir la excepción de falta de legitimación que dicha circunstancia "surja de manera manifiesta". En otros términos, la falta de legitimación debe ser constatable sin necesidad de llevar adelante un análisis exhaustivo sobre cuestiones sustanciales del litigio, apareciendo inequívoca y clara desde el planteo inicial. Además, no hay que perder de vista que: "...en las excepciones es el demandado quien tiene a su cargo probar la concurrencia de las circunstancias por él invocadas..." (cfr. Hutchinson Tomás, ob. cit., pág. 546).-

El demandante ostenta la calidad de afiliado activo al régimen previsional, habiéndose erigido en representante electo por sus pares ante el Directorio de la Caja, conforme se desprende de lo dispuesto por el Decreto N° 1653/21. Este vínculo, de naturaleza específica y directa, le confiere una posición particular, ya que no es un ciudadano ordinario, sino un miembro activo del sistema previsional, con interés personal en su adecuada protección, lo que le coloca en una situación de defensa personal de derechos concretos.-

No se trata de un interés meramente académico o abstracto, sino de la protección de una realidad jurídica que afecta tanto a él como al colectivo de trabajadores aportantes que representa. Su rol en el órgano colegiado, encargado de

velar por los intereses de los afiliados activos, no solo emana de un mandato orgánico, sino que se fundamenta en su condición intrínseca de miembro del colectivo perjudicado, satisfaciendo así el requisito de agravio personal y directo. Esta circunstancia le confiere, de manera inequívoca, la legitimación activa necesaria para accionar en defensa de los derechos e intereses de los afiliados activos.-

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 7º del Decreto Nº 0608/24 faculta a la Caja de Previsión Social para dictar normas aclaratorias y procedimentales que aseguren la plena operatividad de ese instrumento normativo. Esta facultad, en la praxis, recaería ineludiblemente sobre el Directorio del organismo previsional. De este modo, se condicionaría el ámbito de actuación del Directorio, obligando a sus miembros, entre ellos el Sr. Sánchez, a participar en la formulación de normas que, de ejecutarse, afectarían la observancia y el cumplimiento estricto de la normativa previsional, según lo alegado por el actor en su escrito de inicio.-

Es menester recordar que el funcionamiento del Directorio, tal como lo establece la ley previsional, requiere que las decisiones se adopten de forma colegiada y que ningún integrante pueda delegar unilateralmente las funciones que le son inherentes. En este contexto, es claro que la exigencia normativa derivada del decreto vincula de manera directa al actor, compeliéndolo a intervenir en un proceso de normativización que, en virtud de la interpretación del actor, entraría en tensión con los límites y principios fundamentales del ordenamiento superior. Tal obligación, al forzar al Directorio a dictar disposiciones que -en la visión del actor- podrían contravenir los preceptos esenciales de la ley, reafirma la condición del Sr. Sánchez como parte especialmente afectada y, por ende, legitimada para accionar en defensa de los derechos e intereses de los afiliados activos.-

A lo anterior, cabe sumar que la demandada opta por un camino argumentativo inadecuado al intentar demostrar la inexistencia de un vínculo jurídico sustancial de la parte actora mediante la simple transposición de jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, referida específicamente a supuestos distintos, como es el caso de la legitimación de diputados. Al abstenerse de establecer el necesario paralelismo entre aquellos precedentes y la particularidad propia del asunto sometido a análisis, incurre en un enfoque excesivamente genérico que resta seriedad y solidez a la excepción interpuesta.-

Con base en los razonamientos precedentemente expuestos, no es posible admitir la excepción previa de falta de legitimación activa articulada por la demandada, puesto que no se han aportado razones convincentes que permitan desacreditar la legitimación del actor. En virtud de ello, corresponde el rechazo de la

excepción en cuestión.-

V.- Despejado lo anterior, resulta necesario determinar si la presentación efectuada por Sánchez refleja la existencia efectiva de un caso, causa o controversia judicial que pueda autorizar la intervención de este Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en los artículos 131 y 132 de la Constitución Provincial y artículos 4º y 30 de la Ley Orgánica de la Justicia de la Provincia de Santa Cruz.-

Debe destacarse el carácter esencial de este requisito, el cual es comprobable de oficio y en cualquier estado del proceso (cfr. Fallos 346:1257).-

Este Tribunal Superior de Justicia dijo, reiteradamente, que la función de la magistratura es decidir litigios en donde existen colisiones efectivas de derechos estándoles vedado hacer declaraciones meramente generales o abstractas (cfr. Sentencia, Tomos XIX, Reg. 651, Folio 3746/3748 y XXII, Reg. 749, Folio 4568/4571, entre otros). Por tal motivo, un pronunciamiento judicial debe emitirse dentro de la atmósfera natural en la cual actúan las y los jueces, es decir, el caso o controversia judicial (cfr. TSJ Santa Cruz, Sentencia, Tomos XX, Reg. 665, Folio 3843/3845 y XXII, Reg. 715, Folio 4295/4302).-

El planteo formulado por el actor ante esta sede judicial tiene como finalidad que se declare la nulidad del Decreto N° 0608/24, emitido por el Poder Ejecutivo Provincial el 14 de junio de 2024, en razón de que -a su entender- dicho acto normativo vulnera de manera directa principios y normas de jerarquía constitucional y legal. Consiguientemente, el demandante identifica el acto que, a su juicio, lesiona de forma inmediata sus derechos y los de quienes dice representar (cfr. PE14618580-2024).-

También describe la relación jurídica generada entre su parte y quien procura poner en marcha el Decreto N° 0608/24. Sánchez, a título propio y en representación del colectivo de afiliados activos de la CPS, impugna un acto de alcance general que ha sido publicado en el Boletín Oficial N° 5890 del 18 de junio del año 2024 y que, hasta la suspensión cautelar dispuesta por este Alto Cuerpo (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XIX, Reg. 1157, Folio 3787/3797), regía con plenitud, puesto que, conforme lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Nº 1260, el acto administrativo de alcance general adquiere eficacia a partir de su publicación. "El acto administrativo se hace 'eficaz', adquiriendo entonces ejecutoriedad, mediante su 'publicidad' o 'comunicación a los interesados' [...] La publicidad o comunicación del acto administrativo de alcance general o abstracto se efectúa mediante la 'publicación' del mismo, lo que generalmente se hace en el diario oficial ('Boletín Oficial')..." (cfr. Marienhoff, Miguel S., "Tratado De Derecho

Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 3ª ed. actualizada, 1981, págs. 337 y 339).-

Asimismo, el contenido normativo del decreto en cuestión, fija pautas temporales de actuación (arts. 2º a 6º), las cuales patentizan una concreción directa y actual. En tal sentido, se observa que el artículo 2º establece que, una vez notificado el beneficio, el empleador debe informar el cese de actividades del agente a la Caja de Previsión Social en un plazo máximo de 30 días, a partir del cual se activa el pago del beneficio y se suspende la liquidación de haberes; el artículo 3º permite, en situaciones excepcionales justificadas y mediante fundado acto administrativo notificado antes de vencer el plazo inicial, prorrogar este plazo hasta 180 días; el artículo 4º dispone que, vencido el plazo de 30 días o de su prórroga sin haberse notificado el cese, éste se producirá de pleno derecho con la correspondiente baja en la liquidación y alta en el pago del beneficio; el artículo 5º señala que para los trámites de jubilación iniciados con anterioridad al decreto, el plazo de 30 días comenzará a correr a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial; y el artículo 6º impone a los empleadores la obligación de cursar, dentro de los 30 días desde que el afiliado reúne las condiciones para acceder a la jubilación, la intimación establecida en el artículo 136 de la Ley N° 1782, previa comunicación de la Caja de Previsión Social.-

En consecuencia, no es posible considerar que los hechos presentados al control judicial sean contingentes, futuros o hipotéticos, ya que no se trata de situaciones cuya realización sea improbable o totalmente incierta. Tampoco puede afirmarse que estos hechos sean meramente eventuales, es decir, que ocurran únicamente bajo determinadas circunstancias futuras que puedan o no materializarse. Por lo tanto, el planteo realizado por el Sr. Sánchez no puede calificarse válidamente como especulativo, prematuro o carente de la certeza y actualidad necesarias para ser sometido a un pronunciamiento judicial válido.-

En contraste con un planteamiento meramente abstracto o hipotético sobre políticas administrativas previsionales que aún no han sido implementadas y que, por ende, no generan daños inmediatos o tangibles, la presentación realizada por Sánchez pone explícitamente bajo escrutinio judicial cuestiones sustanciales y concretas como el derecho a la propiedad y la afectación del proyecto de vida del empleado público afiliado a la CPS. Según sostiene el demandante, estos derechos estarían siendo directamente afectados por la normativa expedida por el Poder Ejecutivo Provincial. Por lo tanto, el contexto jurídico y fáctico que fundamenta la intervención del órgano jurisdiccional revela inequívocamente que la acción planteada excede ampliamente los límites de un control consultivo o

abstracto de legalidad y constituye una controversia real y actual que demanda un pronunciamiento judicial.-

En atención a los fundamentos precedentemente señalados, se concluye que estamos ante una controversia judicial actual y concreta, por lo que debe ser desestimada la inexistencia de caso invocada por la accionada.-

VI.- Arribados a este punto, cabe analizar la admisibilidad formal de la acción entablada. En tal sentido, y atendiendo a lo normado por el artículo 60 del CPCA, Ley Nº 2600, deben examinarse si se encuentran reunidos los requisitos que habiliten la apertura de esta instancia.-

El mentado artículo 60 del CPCA, prevé un examen formal de admisibilidad, que constituye un juicio preliminar tendiente a rechazar "in limine" las demandas que adolezcan de patente inadmisibilidad formal (cfr. TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XIII, Reg. 864, Folio 2487/2490).-

La facultad de evaluar la admisibilidad formal de la acción viene siendo pacíficamente ejercida por este Tribunal al remarcar -a través de sus precedentes- la conveniencia de expedirse, al inicio, sobre la procedencia de la demanda contencioso administrativa pues ello redundaría en beneficio de los litigantes al evitarse dilaciones y gastos de un litigio que podría eventualmente concluir con el rechazo de la demanda por improcedente (cfr. Contencioso Administrativo, Tomos IV, Reg. 307, Folio 687/689 y XII, Reg. 786, Folio 2222/2227).-

Por ello, llegan los presentes al Acuerdo, con la finalidad de expedirse sobre si la vía judicial se encuentra formalmente habilitada y corresponde la declaración de admisibilidad a su respecto o, por el contrario, se impone su inadmisibilidad por no contener los recaudos impuestos por la ley adjetiva para su procedencia.-

Sentado ello, debemos señalar que la pretensión encuadra en la previsión del artículo 40 inciso a) del CPCA, Ley Nº 2600, cumple con las formalidades requeridas para su admisibilidad y fue iniciada en tiempo oportuno.-

Así, y sin que implique prejuzgamiento alguno sobre el fondo de la cuestión que se ventila en esta causa, no se advierte, en este preliminar examen, inadmisibilidad alguna que obste a la prosecución de la presente a fin de dilucidar, en la definitiva, la procedencia o no de la acción contencioso administrativa planteada.-

VII.- Por todo lo expuesto, debe rechazarse la excepción previa de falta de legitimación activa y el planteo de inexistencia de caso, incoado por la parte demandada en PE1662156-2024; y declarar formalmente admisible la demanda interpuesta.-

Las costas se imponen por su orden (cfr. art. 90 del CPCA, Ley N° 2600).-

Por ello, y oído que fue el Sr. Agente Fiscal, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

RESUELVE:

1º) Rechazar la excepción previa de falta de legitimación activa y el planteo de inexistencia de caso, incoado por la parte demandada en PE1662156-2024.-

2º) Declarar formalmente admisible la acción interpuesta.-

3º) Imponer las costas en el orden causado.-

4º) Sigan los autos según su estado.-

5º) Regístrese y notifíquese.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Vocal a/c de Presidencia
Tribunal Superior de Justicia

RENEE GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

FERNANDO MIGUEL BASANTA
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ROMINA VANESSA SAUL
Vocal Subrogante
Tribunal Superior de Justicia

CARLOS ENRIQUE ARENILLAS
Vocal Subrogante
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia