

TSJ Córdoba, Sala Cont. Adm., Sent. N.º 59, 06/06/2024, "C. S., L. c/ Estado Provincial – Provincia de Córdoba – Ministerio de Educación – Plena Jurisdicción En la ciudad de Córdoba, de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo Número Un mil seiscientos veintinueve Serie "A" del seis de junio de dos mil veinte (punto 8 del Resuelvo) dictado por el Tribunal Superior de Justicia, los Señores Vocales integrantes de la Sala Contencioso Administrativa, Doctores Domingo Juan Sesín, Aída Lucía Teresa Tarditti y Luis Enrique Rubio, bajo la Presidencia del primero, proceden a dictar sentencia en estos autos caratulados: " C. S., L. c/ Estado Provincial – Provincia de Córdoba – Ministerio de Educación – Plena Jurisdicción – Recurso de Apelación" (Expte. N° 7392733), con motivo del recurso de apelación interpuesto por la parte actora (09/06/21). Primera cuestión: ¿Es procedente el recurso de apelación? Segunda cuestión: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? Conforme al sorteo que en este acto se realiza los Señores Vocales votan en el siguiente orden: Doctores Domingo Juan Sesin, Aída Lucía Teresa Tarditti y Luis Enrique Rubio. A la primera cuestión planteada, el señor Vocal doctor Domingo Juan Sesín, dijo: 1. La parte actora interpuso recurso de apelación (09/06/21) en contra del Auto Número Doscientos ochenta y seis dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Primera Nominación de la Segunda Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Río Cuarto, el treinta de diciembre de dos mil veinte, que resolvió: "1º) Hacer lugar a la excepción de incompetencia interpuesta por la Provincia de Córdoba – Ministerio de Educación. 2º) Costas por su orden...". 2. Concedido el recurso por Auto Número Ciento ocho de fecha diecisiete de junio de dosmil veintiuno, los presentes fueron elevados con fecha quince de junio de dos mil veintidós. 3. El veintidós de junio de dos mil veintidós se ordenó correr traslado a la apelante para que exprese agravios, quien lo evacuó (07/07/22) solicitando que se revoque la decisión apelada, con costas. La expresión de agravios admite el siguiente compendio: Tras repasar lo acontecido en la causa, la actora explica que atento a que los actos impugnados en el presente proceso contencioso administrativo tienen como antecedente los recibos de haberes, necesariamente debe analizarse en forma previa si estos últimos constituyen actos administrativos o tienen otra naturaleza. Alega que en la demanda interpuesta se fundó ampliamente el asunto, argumentando que la doctrina de este Tribunal Superior hoy constituye un stare decisis respecto de la naturaleza jurídica que tienen los recibos de pago de haberes como actos administrativos. Cita jurisprudencia. Entiende que los

actos administrativos de pago (recibos de haberes) del período comprendido entre el primero de diciembre de dos mil ocho y el veintiocho de febrero de dos mil quince, han devenido en firmes y consentidos, lo que obsta a la Administración a revocarlos en sede administrativa atento el riguroso sistema de invalidación de oficio cuando acuerdan derechos subjetivos. Expresa que debe tenerse especial consideración que la contraria no formuló oposición en cuanto a la naturaleza jurídica de los recibos de pago, sino que guardó silencio tanto en sede administrativa como en la excepción que opuso, y que no existe controversia alguna en cuanto a que son actos administrativos firmes y consentidos. Cita doctrina. Concluye que frente a un acto administrativo de pago de haberes, este Tribunal Superior siempre ha expresado que no procede el reclamo administrativo posterior que pueda tener como efecto revocarlo y que tampoco procede una acción civil en la cual se fuerce una pretensión de naturaleza civil, si se está en presencia de un acto administrativo que ha devenido firme. Cita jurisprudencia. Destaca que la naturaleza civil está excluida en el presente caso, no pudiendo la Administración iniciar un cobro de pesos como sostuvo a lo largo de todo el trámite administrativo, y en su incidente de competencia. Añade que la Administración está utilizando un subterfugio legal a los fines de sortear la firmeza de los actos administrativos de pago y la caducidad de la acción de lesividad, pues ha operado el plazo de ley. Argumenta que la Administración intenta por vía civil discutir el contenido y alcance de las liquidaciones de haberes, actos administrativos firmes y consentidos. Plantea que, por ello, aquella manifestación referida a que la intimación se efectuó al solo efecto de luego iniciar un cobro de pesos no es inocente y está forzando un caso civil cuando se trata de uno contencioso administrativo. Alega que sea cual sea la postura que se adopte (acto administrativo, nota-acto, o acto administrativo tácito) se trata de actos dictados en ejercicio de función administrativa pura. Insiste en que las liquidaciones de haberes son actos administrativos, y por ello, si quiere discutirse debe acudir a los procedimientos administrativos que la ley de la materia establece para ello (acción de lesividad), y no al cobro de pesos como si fuera una deuda civil. Manifiesta que la materia que encierra el caso no tiene origen en una relación de derecho civil, sino de derecho administrativo, y que debe decidirse aplicando normas de derecho público. Afirma en cuanto a la naturaleza jurídica de las resoluciones impugnadas en la causa, que la demandada dictó una resolución mediante la cual se determinó una deuda, considerando que los actos administrativos de pago de haberes del período primero de

diciembre de dos mil ocho al veintiocho de febrero de dos mil quince (firmes y consentidos), contienen un error de liquidación. Adita que todos los elementos esenciales del acto administrativo se encuentran reunidos en las resoluciones comunicadas por cartas documento (fs. 2 y 4). Cita doctrina y jurisprudencia. Aduce que se equivoca el Estado al decir que se trató de una simple y mera actuación de la Ad-ministración, pues no sólo consideró erróneos actos administrativos previos, sino que directamente los revocó al ordenar el depósito a la actora de una suma determinada por él. Razona que la naturaleza jurídica de los actos administrativos de pago de los haberes (supuestamente mal liquidados) constituye la clave a los fines de comprender por qué el acto atacado es administrativo y no una simple actuación, y explica que si los actos de pago son actos administrativos, la única forma que existe para modificarlos o extinguirlos, es dictando el correspondiente acto jurídico que modifique o extinga los efectos jurídicos del primero. Cita doctrina. Sostiene que de ninguna manera se trata de un acto administrativo preparatorio pues pone fin a la cuestión, es decir que decide y explica que no se trata de un acto inter-orgánico pues está dirigido a un administrado y no a otro órgano de la Administración, que no se trata de un acto de control y tampoco de una vía de hecho, pues existe voluntad estatal expresa, escrita y fehacientemente notificada. Considera que la Provincia al enviar una decisión por medio de una carta documento, emitió una "Nota decisoria - Nota notificatoria", que debe encuadrarse dentro del esquema jurídico del acto administrativo. Cita jurisprudencia. Destaca que es falso que la Administración luego podría revocar los actos administrativos de pago, pues ya decidió sobre ellos, al manifestar que estaban mal liquidados, y respecto de dicha consideración decidió que debía reintegrarse una suma determinada. Agrega que no se explica cómo se dice que no existió decisión sobre el fondo del asunto. Advierte que la determinación de deuda constituye un acto administrativo, y que existen un sinnúmero de demandas contencioso administrativas incoadas en contra del Estado con motivo de las determinaciones de deuda realizadas por la Dirección General de Rentas, por lo que no entiende cómo es que la Administración reniega de la existencia de tal en los presentes. Entiende que se trata de una determinación de deuda realizada en contra de una ex empleada pública respecto de los actos administrativos de pago firmes y consentidos, los cuales fueron declarados mal liquidados. Insiste en que la Administración ya declaró que se pagó mal, que existen erróneas liquidaciones y que hay haberes indebidamente percibidos. Mantiene reserva del caso federal (art. 14, Ley 48). 5. Con

fecha siete de julio de dos mil veintidós, se corrió traslado a la contraria -parte demandada- de los agravios expresados por la actora (07/07/22), quien lo evacuó el cinco de diciembre de dos mil veintidós, solicitando por los motivos allí explicitados, el rechazo del recurso interpuesto, con costas. 6. Se dio intervención al Señor Fiscal General de la Provincia (05/12/22) expidiéndose el Señor Fiscal Adjunto en sentido desfavorable a la procedencia del recurso articulado por el actor (Dictamen CA N° 954 del 15 de diciembre de 2022). 7. Dictado el decreto de autos con fecha dieciséis de diciembre de dos mil veintidós y una vez firme, deja la causa en estado de ser resuelta. 8. El recurso bajo análisis ha sido oportunamente interpuesto, en contra de un Auto que resolvió la excepción fundada en el artículo 24 inciso 1) de la Ley 7182, por parte legitimada procesalmente para ello. 9. El fallo de primera instancia contiene una adecuada relación de causa, la cual debe tenerse por reproducida en la presente a los fines de evitar su innecesaria reiteración (art. 329, CPCC). 10. Mediante el pronunciamiento recaído en autos, el Tribunal de Mérito hizo lugar a la excepción de incompetencia opuesta por la demandada, pues entendió que la intimación efectuada por la Administración a la Señora C. S. era un acto preparatorio y no podía ser considerada un verdadero acto administrativo definitivo que cause estado. Explicó que la propia Administración -al rechazar los recursos planteados por la actora-, manifestó expresa y concretamente que en las actuaciones llevadas adelante por su parte, no había dictado un acto administrativo definitivo que resolviera el fondo de la cuestión. Contra dicho pronunciamiento, alza su embate el recurrente, esgrimiendo, en esencia, que es errada la conclusión del Tribunal, pues la Administración dictó una resolución mediante la cual determinó una deuda (\$97.719,98), consideró que los actos administrativos de pago desus haberes (por el período del 01/12/2008 al 28/02/2015) contenían un error de liquidación, y dispuso intimar a su parte a depositar ese monto en un plazo de cinco días hábiles. Insiste en que esta decisión de la demandada comunicada por las cartas documento de fs. 2 y 4, sí reviste la calidad de acto administrativo definitivo y que su parte debía impugnarlo como lo hizo pues, de lo contrario, la vía contencioso administrativa no se hubiera habilitado por encontrarse firme dicho acto. 11. En este marco, a los fines de una mejor comprensión de la materia debatida en autos es dable efectuar un repaso de las circunstancias objetivas acreditadas en la causa, tal como fueron reflejadas por la Cámara sin que mereciera objeción de las partes. De la documental acompañada por la actora y la obrante en las actuaciones

administrativas surge que: a) La demandada, mediante carta documento de fecha dieciocho de agosto de dos mil quince (fs. 1 y 73), que fuera corregida en cuanto al concepto del reclamo mediante una nueva remitida el diez de diciembre de dos mil quince (fs. 4 y 79) -emanada del Señor Director de Recursos Humanos del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba-, intimó a la Señora C. S. a depositar en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de su recepción, en la cuenta de "Ejecución de Presupuesto" del Banco Provincia de Córdoba la suma de Pesos Noventa y siete mil setecientos diecinueve con noventa y ocho centavos (\$97.719,98) en concepto de "reintegro de haberes indebidamente percibidos durante el período comprendido entre el 01/12/2008 al 28/02/2015, la bonificación por Antigüedad del 120% siendo que lo que debía percibir era el Complemento Inicial en el cargo 13910 del establecimiento EE00115101...". b) La primera intimación referida fue impugnada por la accionante mediante carta documento de fecha veinticuatro de agosto de dos mil quince (fs. 3 y 77) y la segunda fue objeto de recurso jerárquico por medio de carta documento de fecha diecisiete de diciembre de dos mil quince (fs. 6 y 83), que fue rechazado -previo pronto despacho- mediante carta documento de fecha catorce de diciembre de dos mil diecisiete por la cual la entonces Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación le notificó a la accionante que no existía acto administrativo susceptible de impugnación en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni reclamo que derive en la emisión de un acto administrativo, sino una actuación de la Administración tendiente al recupero de una suma de dinero indebidamente percibida por ella (fs. 10 y 128). c) Previo a la última misiva referida, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación volvió a intimar a la actora a realizar el depósito de la misma suma mencionada, mediante carta documento de fecha cinco de septiembre de dos mil diecisiete (fs. 7 y 114) y a comparecer a prestar consentimiento expreso para que la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba retenga de sus haberes jubilatorios, mensualmente y en proporción de ley, el importe correspondiente hasta completar el monto adeudado y, en caso de discrepancia, a formular su reclamo por escrito ante la mesa de entradas, pues "...caso contrario al vencimiento de dicho plazo, se dispondrá la remisión de lo actuado a Procuración del Tesoro a los fines del Cobro Judicial de lo adeudado". d) Dicha intimación fue impugnada por la Señora Cáceres Sánchez mediante carta documento del doce de septiembre de dos mil diecisiete (fs. 118 y 121), quien solicitó el archivo de las actuaciones. e) Conforme surge de

las constancias de fs. 11/14, con fecha cuatro de enero de dos mil dieciocho la actora interpuso recurso de queja a los efectos de que el Poder Ejecutivo se avocara al conocimiento y decisión del recurso jerárquico interpuesto el 17/12/2015, lo que motivó el dictado del Decreto Número 764 (16/05/2018) mediante el cual el Señor Gobernador lo rechazó por resultar formalmente improcedente, ratificando la inexistencia en el caso de un acto administrativo susceptible de impugnación en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni de reclamo en dicha sede que derive en la emisión de uno, expresando que se trató de una actuación de la Administración tendiente al recupero de una suma de dinero indebidamente percibida. Aseguró, asimismo, que la intimación cursada carecía de la jerarquía de acto administrativo definitivo dictado en ejercicio de la función administrativa, susceptible de ser atacado por las vías recursivas desplegadas. Consideró finalmente que el planteo en queja se interponía para habilitar la vía del jerárquico y que mal podía restaurarse una vía que no adquirió vigencia en la especie, de lo que derivaba la improcedencia de la queja (fs. 190/192).

12. El repaso detenido de las actuaciones y la confrontación entre los argumentos expuestos por la Juzgadora y los reproches opuestos al fallo por la recurrente, conducen a adelantar un criterio favorable a la procedencia de la censura intentada, pues, en el marco de las normas aplicables, la doctrina judicial invocada y la vigencia del principio pro actione, las circunstancias particulares del caso autorizan a concluir que la Señora Cáceres Sánchez actuó correctamente al impugnar la decisión de la Administración plasmada en una intimación cursada a su parte por medio de cartas documento (fs. 2 y 4) y acertó al interponer los recursos necesarios para agotar la vía administrativa y dejar expedita la acción judicial.

13. Como es sabido, en el ámbito de la Ley 7182, la excepción de incompetencia del Tribunal, que debe ser opuesta en forma de artículo previo, tiene un régimen jurídico específico que está legalmente predeterminado a dos supuestos claramente diferenciables: a) que la resolución reclamada no dé lugar a la acción contencioso administrativa o b) que la demanda haya sido presentada fuera de término (art. 24 inc. 1). Dicho precepto debe ser interpretado sistemáticamente con el artículo 1 de la Ley 7182 que contiene una cláusula general delimitadora de la "competencia" de la jurisdicción contencioso-administrativa, en función de una minuciosa definición de lo que es la "materia contencioso-administrativa". Esta cláusula se complementa con otras, como el artículo 2 ib. que define los casos excluidos y el artículo 6 ib. que establece que la demanda contenciosoadministrativa debe prepararse

mediante el o los recursos necesarios para obtener de la autoridad competente de última instancia, el reconocimiento o denegación del derecho reclamado o interés legítimo afectado. Los artículos 7 y 8 ib. establecen las pautas temporales para que la Administración se expida, definiendo igualmente el término para la interposición de la demanda según medie acto presunto producido por silencio o acto expreso. Tales preceptos son los que proveen las directrices para establecer en cada caso concreto cuando "la resolución reclamada no da lugar a la acción contencioso-administrativa" o bien cuando "la demanda ha sido presentada fuera de término" (art. 24 inc. 1 ib.), siendo estos los típicos supuestos de "incompetencia" en el proceso contencioso-administrativo (cfr. doctrina de esta Sala en Sentencias Nro. 36/2000 "Iriart, Pedro Juan"; Nro. 156/2000 "Moreno, Enrique Fernando"; Nro. 31/2001 "Falchetto, Luis A. y otro" y Nro. 17/2005 "Mentil", entre otras). Asimismo, se ha expresado de manera constante en la jurisprudencia de los Tribunales del Fuero, reiterada por esta Sala (cfr. Sents. Nro. 22/1997 "Alvarez" y Nro. 72/1997 "Aliaga, Agustín"), que la materia contencioso administrativa se configura sólo en presencia de resoluciones dictadas en ejercicio de la 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 un acto denegatorio expreso o presunto (TSJ, AAI 12/1982 "Sodicor", 166/1982 "Suc. R. Tato", 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, AAI 212/1982 "Bustos de Sabena", 210/1984 "Empr. Grau y Cerrito", 145/1985 "Banco Hipotec. Nacional", 350/1986 "Coop. Agropec.", entre otros), así como que la demanda haya sido incoada en tiempo propio. Es necesario pues, que la resolución impugnada y objeto del proceso "cause estado", esto es, que presente la "...posibilidad de ser recurrida por la vía contencioso-administrativa; si desaparece la posibilidad de la interposición del recurso contra la resolución administrativa, sea por consentimiento o vencimiento del término, ésta se transforma en decisión administrativa firme..." (Fiorini, B. A., ¿Qué es el Contencioso?, Capital Federal 1965, págs. 216/217). 14. En este orden de conceptos y a la luz de las constancias objetivas de la causa, se advierte que la resolución reclamada da lugar a la acción contencioso administrativa y que asiste razón a la recurrente en cuanto atribuye al pronunciamiento haber incurrido en un error de interpretación de lo acontecido, pues dadas

las particularidades del caso, el acto impugnado causó estado y la Cámara, al resolver lo contrario, soslayó un análisis contextual de los principios y preceptos en juego. Es que la decisión tomada por la Administración de intimar a la actora mediante cartas documento (fs. 2 y 4) a depositar en el plazo de cinco días el monto de Pesos Noventa y siete mil setecientos diecinueve con noventa y ocho centavos (\$97.719,98) determinado en concepto de haberes mal liquidados (del 01/12/2008 al 28/02/2015), es sin duda, y como lo denuncia la censura, una verdadera declaración de voluntad "estatal expresa, escrita y fehacientemente notificada". Si bien hemos sostenido que no toda intimación de la Administración a realizar determinada conducta puede ser entendida como un acto administrativo definitivo (cfr. Sala CA Sent. Nro. 109/11 "Sigifredo"), lo cierto es que la liquidación de deuda con emplazamiento a devolver lo cobrado y la restitución de fondos que se pretende en este caso de la actora -ex agente y jubilada- en concepto de haberes indebidamente percibidos, notificada por carta documento, no aparece como un acto preparatorio de la voluntad estatal, ni como una "simple y mera actuación tendiente al recupero de una suma de dinero" (fs. 209vta.). Antes bien, la voluntad de la Administración, aun sin número y sin la forma de decreto, se manifestó de manera expresa y precisa en esta decisión de la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación que la actora decidió resistir e impugnar. No se trató de un mero acto preparatorio, como pretendió la demandada, en tanto que nada tuvo de previo el acto ni agotó sus efectos en el ámbito interno de la Administración, tampoco se trató de vías de hecho ni fue una simple actuación física o material sin contenido intelectual, por el contrario, la intimación a depositar una suma determinada de dinero en concepto de haberes indebidamente percibidos fue una manifestación concreta, que tradujo la voluntad explícita del Órgano estatal con autoridad para resolver y que además fue notificada a la Señora C. (cfr. en sentido similar, Sala CA Sent. Nro. 47/19, "López Stella"). La manera desordenada y poco clara en que la Administración dirigió sus actos no puede imputarse en el caso a la actora. Adviértase que la emplazó primero por un motivo (fs. 1), luego envió otra carta documento corrigiendo la razón por la cual se la intimaba a depositar en cinco días una suma ya liquidada (fs. 4), y más tarde volvió a enviar otra carta documento conminándola a manifestar consentimiento para que la suma en cuestión le fuera descontada de sus haberes jubilatorios (fs. 114). La propia Cámara reconoce la desprolijidad de la actuación de la Administración, pues por un lado advierte que la intimación que aquí nos ocupa, a diferencia



de otras, "...sí parece contener una declaración de voluntad que estuvo encaminada a que la actora restituyera los fondos presuntamente percibidos en exceso...", pero luego destaca que "No obstante, el tenor de su contenido es equívoco pues, si bien intimó a la actora a restituir los fondos, aclarando que en caso de silencio se producirían sin más efectos jurídicos directos e inmediatos para el interesado —mediante su remisión a Procuración del Tesoro para promover las acciones legales pertinentes—; al mismo tiempo, le confirió también la posibilidad de formular un descargo, lo cual conlleva que se trataba de un acto preparatorio de la voluntad administrativa..." (Considerando IV, subrayado agregado). En este marco, el carácter preparatorio que la Cámara atribuye al acto, y por el cual entiende que no podía ser impugnado, no se advierte en el caso, ya que la intimación de fs. 2 y 4 expone y notifica la manifestación de voluntad de la demandada de requerir la restitución de fondos supuestamente cobrados por error, independientemente de su defectuosa instrumentación. Por otra parte, y aun cuando la Administración haya aludido a un descargo y luego haya expresado que nunca dictó un acto definitivo en el caso (Decreto Número 764/18, fs. 190/192) lo cierto es que, como bien lo destaca la recurrente, la demandada ya resolvió y se expidió sobre la suerte de la cuestión debatida, pues aparentemente no surge de las constancias que haya iniciado un procedimiento para determinar si existía verdaderamente un error en la liquidación de haberes con participación alguna a la actora en ese camino; por el contrario, decidió directamente que los recibos de pago previos tenían errores, determinó la deuda (\$97.719,98) e intimó a su depósito en un plazo de cinco días. El acto definitivo es el que resuelve el fondo de la cuestión, a diferencia de los actos preparatorios, interlocutorios o de trámite que solo resuelven las medidas procedimentales. Sólo excepcionalmente estos últimos pueden asimilarse a los definitivos cuanto impiden totalmente la tramitación de la cuestión que interesa al administrado -archivo, caducidad de instancia, etc. (cfr. doctrina Sent. Nro. 59/1998 "F.E.T.A.P. c/..."; Sent. Nro. 148/2000 "Marcoletta, Juan Carlos c/..."; Sent. Nro. 99/2002 "Telefónica Comunicaciones Personales S.A. c/..."; Sent. Nro. 119/2002 "Herrando Comoli, Marcelo Rodolfo c/..." Auto. Nro. 51/08 "Accorsi...", entre otras y de mi autoría, "El Procedimiento Administrativo en Córdoba", en Procedimiento Administrativo, Editorial Ciencias de la Administración, Bs. As., 1998, págs. 475 y ss. y Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2000, Tomo 4, pág. IX-7 y Tomo 3, pág. II-3). En tal sentido se ha dicho que "...la decisión

definitiva comprende, en forma genérica, la resolución final o concluyente de un procedimiento determinado; en este caso lo opuesto a acto definitivo es aquello que en derecho administrativo significa acto previo o acto preparatorio. La terminación lógica de todos los actos previos, en el procedimiento o trámite administrativo, significa acto definitivo, porque representa la secuela final y decisiva de todo un proceso anterior. La decisión definitiva en la reclamación de un particular es la aceptación o el rechazo de su petición..." (Fiorini, Bartolomé A., "¿Qué es el Contencioso?", Buenos Aires, 1997, pág. 218).

15. Con esta proyección, a la luz de lo acontecido y resultando plenamente aplicables los principios de formalismo moderado y pro actione como horizontes interpretativos, acertó la recurrente al conferir entidad jurídica de acto definitivo a la intimación de pago recibida en el caso, y es dable concluir que, en las circunstancias apuntadas, resulta razonable que haya entendido que debía resistirlo y recurrirlo como lo hizo, y que es correcto el camino que siguió para llegar a la máxima autoridad con competencia para resolver y agotar la vía administrativa (recurso de reconsideración fs. 3 y 77, recurso jerárquico fs. 6 y 83 y recurso de queja fs. 11 y 14). Aun cuando no es esta la oportunidad procesal ni el momento de analizar la cuestión, ni de ponderar la prueba, y sin que esta reflexión signifique adelanto de opinión alguna, es importante destacar que la suma cuya devolución se reclama en las cartas documentos cursadas a la actora se relaciona con actos de pago de haberes que ella consideraba firmes y consentidos, por lo que la actuación de la Administración pudo, en efecto, inducirla a pensar que se trataba de una revocación de estos actos que no podía consentir. A más de ello, cabe señalar que la decisión de la Cámara de hacer lugar a la excepción de incompetencia contrasta con su propia observación de las circunstancias particulares de la causa, ya soslaya su reflexión expuesta con precisión al momento de fundar la imposición de costas, cuando sostuvo que: "...el modo en que se desarrollaron los hechos, los términos en que la actora fue emplazada, la existencia de diversas posiciones doctrinarias y jurisprudenciales sobre el alcance de estos actos de comunicación, justificaban que la actora articulara impugnaciones administrativas y judiciales tendientes a evitar la firmeza de tales actuaciones. En definitiva, se verifica un contexto en el que la respuesta emitida por la Administración pudo válidamente forjar una duda razonable en la administrada en cuanto a sus efectos, generando una convicción acerca de su derecho defendido en el pleito...". Asimismo y en esta línea de razonamiento, es dable señalar que en el caso debe apuntarse a

la simplicidad del sistema y no considerarse al procedimiento administrativo, y en particular al cumplimiento estricto de las formas, como un verdadero camino de obstáculos y de trampas puesto para impedir el acceso a la tutela judicial. Este marco interpretativo no puede ser invocado por la Administración para eludir facultades que le son inherentes, por el contrario, debe ser entendido en favor del administrado, pues traduce la regla jurídica del in dubio pro actione, o sea, la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Una mirada excesivamente formalista podría resultar perniciosa para una correcta Administración, frustrando remedios procesales merecedores de amplio amparo. En el caso, tanto la intención explicitada en los cauces formales escogidos por la actora para resistir la decisión, como la actuación confusa por parte de la Administración, justifican que la Señora C. S. haya considerado razonable que correspondía agotar la vía administrativa respecto de la resolución notificada en las cartas documento de fs. 1 y 4, por lo cual debe desestimarse la conclusión de la Cámara y rechazarse la excepción articulada. 16. No debe perderse de vista que el examen de las condiciones de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa es incompatible con el excesivo rigor formal de los razonamientos lógicos, pues lo esencial es dar a las normas procesales un alcance acorde con el contexto general y los propósitos que las informan, a fin de posibilitar al demandante la tutela judicial efectiva de sus derechos, en consonancia con la garantía prevista por el artículo 18 de la Constitución Nacional. En el caso se juega la efectividad de la tutela judicial efectiva y también de la tutela administrativa efectiva que supone la posibilidad de ocurrir ante los Tribunales de Justicia y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia fundada (Fallos 310:1819 y fallo de la CSJN de fecha 14 de octubre de 2004, en autos "A 937 XXXVI, Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER C. dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986" y comentario de Canosa, Armando N., "Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva" en RAP Nro. 323, pág. 75). La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Cantos v. República Argentina" del veintiocho de noviembre de dos mil dos, al referirse a las garantías

judiciales de los artículos 8.1 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, ha dicho que "...Esta disposición de la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención...". El derecho a la tutela judicial efectiva, dentro del cual se inserta el de defensa, proscribire una interpretación jurídica de las normas adjetivas que conduzca a la exigencia a ultranza de condicionamientos que denieguen el acceso a la jurisdicción y, con él, a la verdad jurídica objetiva, por motivos de excesivo ritualismo formal, que pueden ser superados sin quebranto para la estructura y configuración legal del proceso, como así también de la seguridad y la certeza jurídica en las relaciones procesales nacidas al amparo de las normas adjetivas (doctrina de esta Sala Cont. Adm., Sent. Nro. 85/2000 "Telefónica...", reiterada en Sent. Nro. 10/2012 "Toyota...", Sent. Nro. 52/19 "Ovejeros...", entre otras). 17. El análisis de la situación detallada a la luz del principio general pro actione bastaba para estimar, con el objeto de evitar una eventual denegación de justicia dada la etapa en que se encuentra el proceso, que existía duda razonable respecto del acto de intimación de la Administración y de cómo debía ser impugnado para agotar la vía y causar estado, a tenor del singular modo en que se desarrollaron los hechos en sede administrativa, considerado en el presente. Consecuentemente, en virtud del principio señalado, el que consiste en brindar la mayor garantía y promover la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento, cabe propiciar como solución para este caso, habilitar la instancia del control judicial. 18. Las reflexiones expuestas brindan sustento a la procedencia de la censura y eximen de mayores consideraciones en torno al resto de los agravios desarrollados por la parte recurrente. 19. En definitiva, corresponde hacer lugar a la apelación planteada por la actora y, en su mérito, revocar el pronunciamiento recurrido. En consecuencia y por los mismos fundamentos, procede rechazar la excepción de incompetencia y, en su lugar, declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. 20. En cuanto a las costas de ambas instancias no encuentro

razones para apartarme del principio objetivo del vencimiento (art. 130, CPCC aplicable por remisión expresa del art. 13, Ley 7182). Así voto. A la primera cuestión planteada, la señora Vocal doctora Aída Lucía Teresa Tarditti, dijo: Considero que las razones dadas por el Señor Vocal preopinante deciden acertadamente la presente cuestión y, para evitar inútiles repeticiones, voto en igual forma. A la primera cuestión planteada, el señor Vocal doctor Luis Enrique Rubio, dijo: Comparto los fundamentos y conclusiones vertidos por el Señor Vocal de primer voto, por lo que haciéndolos míos, me expido en idéntico sentido. A la segunda cuestión planteada, el señor Vocal doctor Domingo Juan Sesín, dijo: Corresponde: I) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora (09/06/21) en contra del Auto Número Doscientos ochenta y seis dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Primera Nominación de la Segunda Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Río Cuarto el treinta de diciembre de dos mil veinte y, en consecuencia, rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la demandada (fs. 209/211vta.). II) Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. III) Imponer las costas devengadas en ambas instancias a la vencida (art. 130, CPCC, aplicable por remisión del art. 13, Ley 7182). IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores ... -parte actora-, por los trabajos realizados en esta instancia, sean regulados por la Cámara a quo, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y dos por ciento (32%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas establecidas en el artículo 31 ib. Así voto. A la segunda cuestión planteada, la señora Vocal doctora Aída Lucía Teresa Tarditti, dijo: Estimo correcta la solución que da el Señor Vocal preopinante, por lo que adhiero a la misma en un todo, votando en consecuencia, de igual forma. A la segunda cuestión planteada, el señor Vocal doctor Luis Enrique Rubio, dijo: Voto en igual sentido que el Señor Vocal Doctor Domingo Juan Sesin, por haber expresado la conclusión que se desprende lógicamente de los fundamentos vertidos en la respuesta a la primera cuestión planteada, compartiéndola plenamente. Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Tribunal Superior de Justicia, por in-termedio de su Sala Contencioso Administrativa, RESUELVE: I) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la actora (09/06/21) en contra del Auto Número Doscientos ochenta y seis dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y

Contencioso Administrativo de Primera Nominación de la Segunda Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Río Cuarto el treinta de diciembre de dos mil veinte y, en consecuencia, rechazar la excepción de incompetencia opuesta por la demandada (fs. 209/211vta.). II) Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. III) Imponer las costas devengadas en ambas instancias a la vencida (art. 130, CPCC, aplicable por remisión del art. 13, Ley 7182). IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores ... -parte actora-, por los trabajos realizados en esta instancia, sean regulados por la Cámara a quo, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), en conjunto y proporción de ley, previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en el treinta y dos por ciento (32%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas establecidas en el artículo 31 ib. Protocolizar, dar copia y bajar. FDO.: SESÍN – TARDITTI – RUBIO