Expediente: **460/23**
Carátula: **CRUZ SERGIO SEBASTIÁN Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN S/ DAÑOS Y PERJUICIOS**

Unidad Judicial: **EXCMA. CÁMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA I**
Tipo Actuación: **SENTENCIAS INTERLOCUTORIAS**
Fecha Depósito: **02/07/2024 - 00:00**
Notificación depositada en el/los domicilio/s digital/es:
90000000000 - ROMERO, ENRIQUE-DEMANDADO
20255425693 - MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN, -DEMANDADO
20260292081 - CRUZ, Sergio Sebastian -ACTOR

JUICIO: CRUZ SERGIO SEBASTIÁN Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN s/ DAÑOS Y PERJUICIOS. EXPTE.N° 460/23

12

PODER JUDICIAL DE TUCUMÁN

CENTRO JUDICIAL CAPITAL

Excma. Cámara Contencioso Administrativo - Sala I

ACTUACIONES N°: 460/23

H105011545976

SAN MIGUEL DE TUCUMÁN, JULIO DE 2024.-

VISTO: para resolver la causa de la referencia, y

CONSIDERANDO:

I.- Vienen los autos a conocimiento y resolución del Tribunal con motivo de la excepción de falta de legitimación para obrar en el actor por haber quedado firme el acto administrativo (artículo 41 inciso 2° del CPA), opuesta por la representación letrada de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán en ocasión de responder demanda, en fecha 17/05/2024.

Manifiesta que de la lectura de la demanda, surgiría que los actores cuestionan el acto administrativo que suspendió por un año su licencia profesional de conducir, el cual habría sido dictado en fecha 18/05/2021. Añade que la falta de cuestionamiento del acto administrativo referido demuestra que el mismo no ha sido impugnado dentro del plazo legalmente establecido para hacerlo.

Indica que el acto administrativo no cuestionado dentro del plazo fijado, se considera que adquiere firmeza y se vuelve definitivo, lo que significa que los actores ya no pueden impugnarlo o invalidarlo por medios legales ordinarios. Agrega que la falta de cuestionamiento dentro del plazo establecido puede ser interpretada como una aceptación tácita del acto por parte de las partes afectadas.

Concluye que si la base de la demanda son los daños que le habría causado a los demandantes la suspensión de su licencia de conducir, no cuestionar ese acto demuestra su consentimiento, por lo tanto la legalidad y firmeza de la resolución.

Ordenado y corrido el traslado de la defensa antedicha (ver decreto del 20/05/2024, notificado en fecha 21/05/2024), mediante presentación del 27/05/2024 la razón social demandante lo contesta solicitando su rechazo por las razones que allí invoca y a las que remitimos *brevitatis causa*.

II.- a) No obstante la poca claridad del escrito de demanda, de la lectura del mismo, la planilla presentada en fecha 01/09/2023, la defensa articulada por el Municipio accionado y la respuesta de la parte al traslado de la excepción que nos convoca, es posible concluir que los demandantes persiguen la reparación de los daños y perjuicios que -conforme alegan- les habría ocasionado el accionar de la Municipalidad al sancionarlos con la suspensión de sus licencias profesionales de conducir, lo que -afirman- habría sustentado incluso la ruptura posterior de su vínculo de empleo. Con esto quiere remarcarse que la pretensión no apunta a revertir la situación jurídica subjetiva derivada de los actos que se reputan ilegítimos (en concreto, no se pretende el reestablecimiento de las licencias suspendidas, sino únicamente una indemnización sustitutiva).

Partiendo de aquella premisa, resulta aplicable al caso el criterio seguido por este Tribunal en la Sentencia N° 1296, dictada en fecha 03/12/20 en la causa *"Benedicto Juan Carlos c. Provincia de Tucumán y otro s. Daños y perjuicios"*, expediente 548/19, la cual quedó ulteriormente confirmada en mérito a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia mediante Sentencia N° 1.109, del 10/11/2021; precedente cuyas consideraciones se reproducen -en lo pertinente- en los párrafos que siguen, por su sustancial analogía con el caso bajo examen.

b) En el ámbito del derecho procesal administrativo operan condiciones especiales de acceso a la Justicia, que funcionan como privilegios o prerrogativas a favor de la Administración en su relación con la Justicia (justificados materialmente en su condición de gestora de los intereses de la comunidad y el consecuente interés público que subyace en toda su actuación); y correlativamente como restricciones al acceso a la Justicia por parte de los ciudadanos.

En dicha lógica se insertan las cargas de agotar previamente la vía administrativa y de interponer la acción judicial dentro de un plazo breve de caducidad.

Estos institutos tienen por objeto (junto a la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de los actos administrativos) **tutelar las decisiones de la Administración**, dotandolas de una posición preferencial frente a la Justicia: estableciendo que -como punto de partida- se presumen legítimas y que la Administración puede ponerlas en práctica sin un juicio declarativo ni ejecutivo previo por parte del Poder Judicial; que para impugnarlas en sede judicial el particular debe plantear previamente la cuestión ante la propia Administración; y que luego debe interponer la acción judicial dentro de un plazo de caducidad.

En relación al agotamiento previo de la vía administrativa, se ha dicho que la habilitación de la jurisdicción contencioso administrativa, sea para la impugnación de actos, conductas u omisiones de la Administración, o para reclamar de ella comportamientos positivos, exige como regla general el previo planteamiento de la cuestión en sede administrativa y, eventualmente, el acceso a un determinado nivel jerárquico en el autor de la decisión sobre tal planteo previo. Este instituto -el agotamiento de la vía administrativa- obedece a una decisión legislativa de otorgar un privilegio a la Administración Pública, que encuentra justificación en la complejidad de su organización burocrática y desconcentrada, y que tiende a impedir que sus actos o conductas sean sometidos al control ejercido por otro poder del Estado -y a su eventual anulación-, sin otorgar a aquélla la oportunidad de un examen preventivo de legalidad en su propia sede (GARCÍA PULLÉS, Fernando R., Tratado de lo Contencioso Administrativo, t. 1, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, ps. 399 y 401).

En el mismo sentido se ha señalado que la regla del agotamiento consiste, en definitiva, en dar una oportunidad a la Administración para que pueda corregir sus errores, lo cual constituye un **privilegio estatal** que -como tal- debe ser de **interpretación restrictiva** (MAIRAL, Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, tomo 1, Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 335. En igual sentido, respecto de la naturaleza de la regla como privilegio estatal y la interpretación restrictiva que corresponde asignarle: BALBÍN, Carlos F., Curso de Derecho Administrativo, t. 2, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 762).

En relación al fundamento de este privilegio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo "Serra" (CSJN, 26/10/1993, "Serra, Fernando H. y otro c. Municipalidad de Buenos Aires", Fallos 316:2454) invocó el principio constitucional de división de poderes.

Sin embargo, es acertada la crítica de Bianchi al fallo mencionado, en cuanto sostiene que la división de poderes no es la razón de ser del agotamiento de la vía administrativa, sino su contracara, su excepción, toda vez que la división de poderes no es un sistema establecido a favor del Estado, sino un principio constitucional destinado a la protección de los derechos individuales. En consecuencia, no puede extraerse de aquel principio, ninguna prerrogativa a favor de la Administración. Agrega que el agotamiento de la vía administrativa no tiene fundamento constitucional en la división de poderes, sino que fue establecido por vía legal, como una excepción a aquel principio, constituyendo un privilegio que llega a nuestros días como resabio de la vieja tesis de la inmunidad soberana del Estado (BIANCHI, Alberto B., "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?" (Nota a fallo), La Ley, 1995-A, 397).

Agrega este autor que la concepción del agotamiento de la vía como un privilegio a favor de la Administración constituye la tesis que tradicionalmente siguió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir de los precedentes "Roca Agustín M. c. Nación Argentina" (*Fallos* 200:196) y "Perezlindo Zenón Evaristo c. Gobierno Nacional" (*Fallos* 233:106).

Efectivamente, la condición de privilegios o prerrogativas procesales que detentan institutos como los que analizamos, conlleva una necesaria interpretación restrictiva de sus alcances.

Esto es así toda vez que las mentadas prerrogativas encuentran un fuerte contrapeso en el **principio de tutela judicial efectiva**, de amplio reconocimiento en tratados sobre derechos humanos con rango constitucional (artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Con este principio se relaciona el derecho de acceso a la Justicia y uno de sus corolarios principales, que es el **principio *in dubio pro actione***, el cual se traduce en una regla que obliga a buscar, en cada caso concreto, la interpretación que resulte más favorable al ejercicio de la acción y –por ende- más favorable al acceso a la jurisdicción.

En relación al punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 29/09/1999, Informe N° 105/99, Caso N° 10.194, “Narciso Palacios – Argentina”).

La importancia de este principio fue igualmente subrayada por la Corte Suprema de Justicia Nacional, que en reiteradas oportunidades señaló que en materia de acceso a la Justicia y habilitación de la instancia, y particularmente en lo concerniente a la materia contencioso administrativa, el principio rector es el de *in dubio pro actione*, cuya aplicación tiene por finalidad

permitir el acceso a los tribunales de justicia en procura de garantizar el derecho de defensa (CSJN, 15/07/2008, "Lof, Casiano c. Provincia de Río Negro", *Fallos* 331:1660; *idem*, 04/09/2001, “Elemec S.A. c. D.E.B.A.”, *Fallos* 324:2672; *idem*, 03/04/2001, "Electroingeniería S.A. c. Dirección de Energía de Catamarca", *Fallos* 324:1087; *idem*, 18/07/1995, "Biain, Abel Rubén y otro c. Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco”, *Fallos* 318:1349, entre otros).

En sentido similar se pronunció, también, la Corte Suprema Provincial en fallos recientes (CSJT, Sala Laboral y Contencioso Administrativo, Sentencia N° 633, 22/06/15, “Vuistaz Serrano Javier Eduardo c. Provincia de Tucumán; *ídem*, Sentencia N° 70, 22/02/17, “Diez Francisco Enrique c. Provincia de Tucumán (Poder Legislativo)”, entre otros).

Citamos: “*Tiene dicho la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires que “la regla in dubio pro actione es un principio rector en materia contencioso administrativa (causas B. 51.979, 'Choix S.A.C.I.F.I.C.A', sent. del 21-VI-2000; B. 53.836, 'Cadegua S.A', sent. del 21-III-2001; B. 59.260, 'Carballo', sent. del 3-XII-2003; B. 64.068, 'Investigaciones Médicas S.A', sent. del 28-IX-2005; B. 64.791, 'Inmar S.A', sent. del 8-II-2006), de forma tal que en materia de impugnación de actos administrativos, estando en juego la posibilidad de acceso a la justicia, deben preservarse los derechos del administrado, interpretando en su favor las dudas que hubiere respecto al consentimiento de las resoluciones que lo agravian” (Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos in re “Gatius, Raúl vs. Provincia de Buenos Aires - Instituto de Previsión Social-”, sentencia del 18 de febrero de 2009). Por su parte, este Tribunal ha indicado en reiteradas ocasiones que el principio “integra el contenido de la garantía constitucional (implícita) del debido proceso, garantía que a partir de la vigencia de la reforma constitucional de 1994, se ha tornado expresa como derecho de todo habitante a exigir del estado la tutela judicial efectiva (Constitución Nacional, artículo 75, inciso 22; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.1 y artículo 25; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 18)” (C.S.J.Tuc. in re “Salazar Trejo, Ángel Dante vs. Sistema Provincial de Salud Si.Pro.Sa. s/ Diferencias salariales”, sentencia N° 222 del 9 de abril de 2012 y “Sucesión Zóttola, Ángel Estanislao vs. Municipalidad de San Miguel de Tucumán s/ Contencioso administrativo”, sentencia N° 350 del 14 de mayo de 2012)”* (CSJT, Sala Laboral y Contencioso Administrativo, Sentencia N° 633, 22/06/15, “*Vuistaz Serrano Javier Eduardo c. Provincia de Tucumán”*).

c) Sentado lo anterior, diremos que la lectura sistémica e integral de las disposiciones del Código Procesal Administrativo de Tucumán (Ley N° 6.205), lleva a concluir que el agotamiento previo de la vía administrativa y la caducidad de la acción judicial, suponen necesariamente una pretensión de nulidad de acto administrativo **que tenga por objeto revertir la situación jurídica subjetiva emanada del acto**. Es decir que estos privilegios del Estado únicamente cobran vigencia y pueden tornarse operativos, cuando lo que el particular pretende ante la Justicia es **restituir (*in natura)*** lo que el acto administrativo modificó o extinguió.

Efectivamente, el artículo 9 CPA establece: “*Cuando el objeto del proceso sea la pretensión tendiente a la **restitución, en una situación jurídica-subjetiva**, cuya modificación o extinción, por la administración pública, se alega ilegítima, su procedencia **supone necesariamente la pretensión de nulidad del acto administrativo pertinente**. **En este caso**, la demanda deberá ser deducida dentro del plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales, computados desde la notificación del acto expreso que agote la instancia administrativa”*.

A continuación, el artículo 10 inciso 2 CPA establece que “...Salvo lo que corresponda en materia de prescripción, no habrá plazo para que el particular accione por demanda o recurso, cuando... Se pretenda **únicamente** el resarcimiento de **daños y perjuicios**, **dejando subsistente el acto** administrativo ilegítimo. En este supuesto, **no será requisito de admisibilidad** de la pretensión indemnizatoria la impugnación recursiva, en sede administrativa, del acto viciado, generador de los perjuicios que se aleguen...".

En la misma línea, si bien el artículo 12 CPA consagra inicialmente el agotamiento de la vía administrativa (tanto para las pretensiones anulatorias como para requerir el cumplimiento de obligaciones u omisiones), la excepción contenida en el artículo 13 inciso 2 deja en claro, sin

hesitaciones, que aquel privilegio estatal sólo tiene cabida cuando se pretende restituir *in natura* la decisión administrativa, no así cuando lo que se pretende no es el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva alterada por el acto, sino *únicamente* una indemnización **sustitutiva** de los daños y perjuicios causados por el acto (*"Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior aquellos casos en que el particular pretenda, frente a la administración pública 2. **Únicamente daños y perjuicios** causados por actos o hechos administrativos, legítimos o ilegítimos"*).

La referencia a la pretensión de daños y perjuicios precedida del adjetivo calificativo "únicamente", tanto en el artículo 10 inciso 2 CPA, como en el artìculo 13 inciso 2 CPA, no puede sino interpretarse en el sentido de que el particular no pretende concomitante la anulación del acto (entendida como la restitución [*in natura*] de la situación jurídica subjetiva modificada por el acto, en los términos del artículo 9 CPA), sino *exclusivamente* la indemnización sustitutiva, en cuyo caso no se encuentra alcanzado ni por la caducidad de acción, ni por la carga de agotar la vía.

Siguiendo con el análisis, las excepciones procesales a que refieren los artículos 35 inciso 2 CPA (caducidad de la acción por falta de interposición de la acción judicial dentro de los plazos legales) y 41 inciso 2 CPA (falta de legitimación para obrar por firmeza del acto, por falta de interposición de recursos administrativos obligatorios), tienen una indisoluble vinculación con los plazos de caducidad del artículo 9 CPA (con las excepciones del artículo 10 CPA) y con el agotamiento de la vía administrativa regulado en el artículo 12 CPA (con las excepciones del artículo 13 CPA), respectivamente.

Sobre el punto se ha dicho: *"En el sistema procesal local son dos los supuestos en que, por haber quedado firme, un acto administrativo se torna insusceptible de ser cuestionado eficazmente en sede judicial: uno -al que refiere el artículo 41 inciso 2 del CPA- cuando encontrándose instituidos formalmente recursos administrativos obligatorios, el interesado no los ha articulado o lo hizo extemporáneamente; el otro -que tipifica el artículo 35 inciso 2 del CPA- porque habiéndose agotado la vía administrativa previa, venció el plazo que el ordenamiento jurídico establece para demandar judicialmente la anulación del acto que causa estado (cfr. CSJT, 24/7/2017, "Yanicelli María Raquel de Fátima vs. Instituto de Previsión y Seguridad Social de Tucumán s/ Especiales [Residual]", sentencia N° 984)"* (CSJT, Sala Laboral y Contencioso Administrativo, Sentencia N° 1258, 11/09/18, *"Wajnerman Mario Daniel y otra c. Provincia de Tucumán"*).

Como se advierte, la defensa prevista en el artículo 41 inciso 2 CPA refiere a los supuestos en que el acto administrativo queda firme antes del agotamiento de la vía administrativa, por la falta de interposición o interposición extemporánea de recursos administrativos que se encontraban instituidos en forma obligatoria. Por el contrario, esta excepción no comprende los supuestos en los que el acto administrativo queda firme después de agotada la vía administrativa, por falta de interposición de la acción judicial dentro de los plazos de caducidad que prevé el artículo 9 CPA. Refuerza esta conclusión lo establecido en la última parte de la citada norma: *"salvo que la firmeza obedeciere a la caducidad de la acción"*.

Para este último caso, el Digesto Procesal contempla una excepción diferente, de previo y especial pronunciamiento, regulada en el artículo 35 inciso 2 CPA, que debe deducirse dentro de los primeros diez días del plazo para contestar demanda (y que, por ende, no puede incoarse válidamente cuando se contesta demanda vencido dicho plazo).

En suma, las excepciones previstas en los artículos 35 inciso 2 y 41 inciso 2 CPA constituyen el carril procesal que el ordenamiento jurídico acuerda a la Administración para que pueda incorporar al proceso, como defensa, los privilegios instituidos en su favor: la caducidad de la acción (artículo 9 CPA) o la falta de agotamiento previo de la vía administrativa (artículo 12 CPA).

Como consecuencia de ello, las excepciones en cuestión no pueden sino circunscribirse al ámbito natural en el que aquellos dos institutos actúan. Es decir, **estas excepciones procesales únicamente resultan proponibles cuando la pretensión del actor tiene por objeto revertir lo que el acto decide, (restituir *in natura* la situación jurídica subjetiva modificada por el acto), no así cuando la pretensión persigue exclusivamente una indemnización de daños y perjuicios, de carácter sustitutivo**.

Refuerza lo señalado, el texto expreso del artículo 41 inciso 2 CPA, en cuanto alude al *"acto administrativo **que se impugna**"*, dejando en claro que debe tratarse de un proceso en el cual se impugna un acto, entendido esto en el sentido que emana del artículo 9 CPA (pretensión que persigue la restitución en la situación jurìdica subjetiva modificada o extinguida por el acto)

En el mismo sentido, no puede pasar por alto la necesaria vinculación entre la defensa en cuestión, y el agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de **recursos administrativos**, extremo este último que presupone un acto administrativo como objeto de impugnación (cfr. artículo 108, Ordenanza de Procedimientos Administrativos N° 731/82) y que involucra una pretensión tendiente a *revertir* lo que el acto decide, siendo ese el ámbito -como se viene sosteniendo- en el que actúa la carga de agotar la vía administrativa.

d) Pero a más de resultar del texto expreso de la ley procesal local, la interpretación que proponemos es la que mejor se compadece con la naturaleza y finalidad propias de los institutos procesales bajo análisis.

Efectivamente, la razón de ser, la finalidad del sistema de tutela de las decisiones administrativas es conferirle a la Administración herramientas que le permitan implementar, en forma expeditiva, directa e inmediata, decisiones tendientes a la satisfacción del interés público. Tener claro para qué sirven y qué es lo que concretamente tutelan estas prerrogativas especiales, resulta crucial para analizar si estas reglas pueden razonablemente condicionar -también- el derecho a un proceso judicial que tenga por objeto -exclusivo- un resarcimiento por los daños presuntamente causados por la decisión administrativa.

A esta altura del análisis, luce evidente que el reconocimiento -ex post- de una indemnización por los daños derivados del acto administrativo, en la medida que no interfiere con la ejecución en especie del acto, se encuentra fuera de la órbita de aplicación del sistema de autotutela de las decisiones administrativas (en lo que aquí interesa, agotamiento previo de la vía administrativa y plazo de caducidad de la acción judicial), y por consiguiente escapa a los condicionamientos que dicho sistema supone para el particular.

Encontrándose fuera de discusión la ejecución inmediata y en especie de la decisión administrativa, queda satisfecha la finalidad que inspiraba el establecimiento legal de los privilegios estatales. En ese contexto, exigir la impugnación en término del acto, con agotamiento de la vía, como condición para acceder a la indemnización de los daños provocados por el acto, supone extender los privilegios estatales más allá de los fines para los que fueron concebidos estos institutos.

En un sistema constitucional en donde las libertades ciudadanas constituyen la regla (artículo 19 de la Constitución Nacional), la aplicación de privilegios establecidos por vía de ley a favor del Estado, merece un escrutinio riguroso. Máxime cuando dichos privilegios se encuentran en tensión con el principio de tutela judicial efectiva, en la medida que condicionan el acceso a un proceso judicial tendiente al reconocimiento de un resarcimiento por daños. Este esquema de cosas no admite una interpretación extensiva del sistema de autotutela de las decisiones administrativas, que desborde los fines que razonablemente motivaron su establecimiento por ley.

En definitiva, y conforme a lo expuesto, admitir la posibilidad de oponer la excepción prevista en el artículo 41 inciso 2 CPA, invocando la firmeza del acto administrativo, en un proceso judicial que no

tiene por objeto el restablecimiento de la situación jurídica subjetiva modificada por el acto, sino únicamente una indemnización sustitutiva de daños y perjuicios, supone una indebida aplicación extensiva de los privilegios estatales que conforman el sistema de autotutela de las decisiones administrativas (puntualmente, de la carga de agotar la vía administrativa); privilegios que -por el contrario- deben ser aplicados con criterio restrictivo.

Lo expuesto es sin perjuicio de la ponderación que mereciere (al dictarse sentencia definitiva y luego de haberse dado al particular la posibilidad de transitar por un proceso judicial que arribe a una resolución sobre la cuestión de fondo), la antijuridicidad -o ilegitimidad- del acto presuntamente provocador de los daños que se reclaman; pero dejando en claro que sobre dicha reclamación -en cuanto se circunscriba a la pretensión resarcitoria-, y para desvirtuar las presunciones que sobre el punto rigieren, no pesan las cargas procesales propias del sistema de tutela de las decisiones administrativas (agotamiento previo de la vía administrativa e interposición de la acción judicial dentro de un plazo de caducidad).

e) No se nos escapa que el Supremo Tribunal Provincial, con composición diferente de la actual, sentó criterio en referencia a las disposiciones de los artículos 10 inciso 2 y 13 inciso 2 CPA, afirmando que se trata de normas de carácter netamente procesal, sin entidad para alterar las normas de fondo en la materia -el artículo 47 de la Ley 4.537-, que expresamente consagran la presunción de legitimidad del acto administrativo- (CSJT, Sala en lo Laboral y Contencioso Administrativo, Sentencia N° 900, 30/10/00, "Hernández Mesón Luisa c. Dirección Provincial de Obras Sanitarias (D.I.P.O.S.)", y muchos otros).

Sin embargo, creemos que aquel tradicional criterio merece un nuevo examen desde la perspectiva del principio de tutela judicial efectiva y el principio *in dubio pro actione*, conforme a lo propuesto *ut supra*. A punto tal que, en fecha posterior y *con actual composición*, la Corte Suprema de la Provincia dejó confirmada la sentencia dictada por esta Cámara en el precedente “Benedicto” citado arriba.

Tal como se dijo en aquella sentencia, puede señalarse, en primer lugar, que la naturaleza adjetiva o sustancial de una disposición legal no está definida por el cuerpo normativo en el cual se inserta (es decir, por su ubicación metodológica), sino por la materialidad de lo que regula. Así, el ordenamiento jurídico exhibe numerosos casos de normas de carácter procesal incluidas en cuerpos normativos de fondo. Por ejemplo, el artículo 2553 del nuevo Código Civil (ex 3962), en cuanto establece que la prescripción debe oponerse dentro del plazo para contestar demanda, en los procesos de conocimiento. Y en nuestra disciplina, dentro de la Ley Nacional N° 19.549 de Procedimientos Administrativos, confluyen disposiciones sustanciales de derecho administrativo -como las normas sobre actos administrativos y su sistema de nulidades (artículos 7, 12, 13, 14, 15, etc.)-, con normas de derecho procesal administrativo -referidas a la impugnación de actos administrativos ante la Justicia, plazo de caducidad, reclamo administrativo previo, etc.-, sin contar las normas adjetivas sobre procedimiento en sede administrativa.

Con esto queremos decir que no existen razones de principio que impidan que el Código Procesal Administrativo de Tucumán (que es una ley en sentido material y formal) contenga disposiciones de derecho administrativo sustancial o de fondo. Máxime cuando el derecho administrativo pertenece a las materias reservadas por las Provincias, dentro del esquema constitucional de distribución de competencias entre aquellas y la Nación (artículos 75 inciso 12 y 121 de la Constitución Nacional). Vale decir, cada Provincia es competente para dictar sus normas de derecho administrativo, tanto sustanciales como adjetivas.

Esto se relaciona inmediatamente con la segunda aclaración necesaria. Tanto la Ordenanza de Procedimientos Administrativos N° 731/82 como como la Ley N° 6.205 (Código Procesal

Administrativo de Tucumán) -en sus respectivos ámbitos territoriales- constituyen leyes emanadas del Poder Legislativo Municipal y Provincial, según el caso. Es decir leyes en sentido formal.

Además, en relación a los argumentos invocados en el precedente “Hernández Mesón” vinculados a la índole adjetiva o sustancial de las normas involucradas y su jerarquía, cabe ponderar que, ya en la Constitución histórica, pero sobre todo a partir de la reforma de 1994, la tutela judicial efectiva y las garantías que de tal derecho se derivan configuran un derecho fundamental de la persona que exige una relectura de las normas internas, y de ningún modo admite la sumisión en términos absolutos de tales garantías a los privilegios del Estado.

En efecto, y frente a lo categórico de la norma procesal local, creemos que en el estado actual de desarrollo y penetración transversal del principio de tutela judicial efectiva (y otros derechos humanos) en los institutos tradicionales del derecho administrativo, no puede sostenerse *extensivamente* que la carga procesal (privilegio estatal) de agotar la vía grava al particular no solo cuando pretende una restablecimiento *in natura* de la situación jurídica subjetiva modificada por el acto, sino también para condicionar su derecho de acceso a un proceso judicial que persigue un objeto diferente, circunscripto exclusivamente al resarcimiento de los daños provocados por el acto. Es decir, cuando lo único que se pretende es una indemnización sustitutiva, sin oponerse a la ejecución del acto, reiterando que no cabe aplicar -en forma extensiva- restricciones propias del sistema de autotutela de las decisiones administrativas, pues se trata de privilegios estatales de interpretación restrictiva.

Por otro lado, y poniendo énfasis -una vez más- en la perspectiva renovada que imponen el principio de tutela judicial efectiva y el principio *in dubio pro actione*, no luce plausible evadir sin más la aplicación de los artìculos 10 inciso 2 y 13 inciso 2 CPA so pretexto de su ubicación metodológica, pues ello implica prescindir del significado literal que surge de las normas; y omitir interpretarlas en forma tal que no suponga su lisa y llana inexistencia.

En ese contexto, no resulta claro que pueda atribuírsele al Legislador la desinteligencia de haber sancionado normas que no tienen aplicación posible. ¿A qué refiere el Código Procesal Administrativo cuando prescribe que puede demandarse únicamente el resarcimiento de los daños, dejando subsistente el acto ilegítimo, agregando que en tal supuesto no será requisito de la pretensión indemnizatoria la impugnación recursiva, en sede administrativa, del acto viciado generador de los perjuicios?

Finalmente, y a mayor abundamiento, aun cuando se considerase que la presunción de legitimidad constituye una cuestión sustancial, **las formas** que debe seguir el particular para conseguir el cese de aquella presunción (es decir, si se requiere agotamiento previo de la vía administrativa, si la demanda debe deducirse dentro de un plazo de caducidad, etc.), **constituyen una cuestión de índole procesal**, que un Código Procesal Provincial se encuentra incuestionablemente habilitado para regular. Y de hecho el Código Procesal Administrativo de Tucumán regula explícitamente el tópico, estableciendo que el particular puede demandar únicamente los daños emanados de un acto administrativo ilegítimo, sin impugnar el acto (dejándolo subsistente), y que en tal supuesto no habrá plazo de caducidad para la interposición de la acción judicial (solo prescripción), ni se requerirá el agotamiento previo de la vía administrativa (artículos 10 inciso 2 y 13 inciso 2 CPA).

En mérito a lo expuesto, corresponde rechazar la excepción de falta de legitimación para obrar por firmeza de acto, opuesta por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán.

III.- Atento al resultado al que se arriba, las costas imponen a la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, por el objetivo vencimiento de su posición (cfr. artículo 61 del CPCyC, aplicable en la especie por disposición del artículo 89 del CPA).

Por ello, esta Sala Iª de la Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

I°).- NO HACER LUGAR, por lo considerado, a la excepción de falta de legitimación para obrar en el actor por firmeza del acto administrativo (artículo 41 inciso 2° del CPA) deducida por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán en fecha 17/05/2024.

II°).- COSTAS, como se consideran.

III°).- RESERVAR pronunciamiento sobre honorarios para su oportunidad.

HÁGASE SABER

JUAN RICARDO ACOSTA MARÍA FLORENCIA CASAS

ANTE MÍ: CELEDONIO GUTIERREZ

Actuación firmada en fecha 01/07/2024

Certificado digital:
CN=GUTIERREZ Celedonio, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20254988813

Certificado digital:
CN=CASAS Maria Florencia, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 27235182063

Certificado digital:
CN=ACOSTA Juan Ricardo, C=AR, SERIALNUMBER=CUIL 20276518322

La autenticidad e integridad del texto puede ser comprobada en el sitio oficial del Poder Judicial de Tucumán https://www.justucuman.gov.ar.



