

NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

HABILITACIÓN DE LA INSTANCIA JUDICIAL E “INDUBIO PRO ACTIONE”

La Corte Suprema tiene dicho que la decisión en materia de habilitación de instancia judicial resulta una cuestión de índole procesal ajena en principio al recurso del artículo 14 de la ley 48 (Fallos: [344:692](#)), máxime cuando la sentencia cuestionada no reviste el carácter de definitiva por no poner fin al pleito ni causar agravio de imposible reparación ulterior (Fallos: [344:1283](#); [343:156](#) y [CNT 14604/2018/1/RH1 “Pogonza, Jonathan Jesús” del 02/09/2021](#)), por tratarse del examen de cuestiones de hecho, prueba o derecho público local (Fallos: [335:1933](#); [331:1660](#); [328:4277](#); [324:2672](#); [312:1306](#); [311:2082](#); [311:689](#); [310:1819](#); [307:2045](#); [302:909](#); [301:149](#)) o cuestiones procesales regidas por leyes federales (Fallos: [331:144](#), [415](#); [330:4024](#); [327:4681](#)).

Sin embargo, el Tribunal ha exceptuado de esta regla aquellos casos en los cuales:

a.- Se causa un agravio de imposible o inoportuna reparación ulterior pues se veda al recurrente el acceso a la jurisdicción de los tribunales y restringe sustancialmente su derecho a defensa (Fallos: [344:1283](#), [692](#); [339:219](#); [323:1919](#) y [330:4024](#));

b.- En los que la resolución impugnada incurre en un injustificado rigor formal que atenta contra la garantía de defensa en juicio consagrada por el art. 18 de la Constitución Nacional (Fallos: [343:156](#); [335:1933](#); [331:1660](#); [328:4277](#); [322:73](#); [315:2217](#); [313:228](#); [312:1306](#); [311:2082](#); [311:689](#); [310:1819](#));

c.- cuando el tribunal a quo ha omitido considerar un extremo que, “prima facie”, aparece como conducente para la correcta solución del pleito (Fallos: [311:2755](#));

d.- o si lo declarado respecto de la falta de agotamiento de la vía administrativa conlleva una resolución implícitamente contraria al derecho del actor, basado en normas de carácter federal (Fallos: [312:417](#)).

En Fallos: [344:692](#), por ejemplo, la Corte admitió el recurso extraordinario contra la sentencia que instó al actor a transitar una nueva instancia administrativa ante las comisiones médicas y declaró la falta de aptitud jurisdiccional de la justicia nacional del trabajo, sin ponderar que ya había agotado el procedimiento ante el SECLTO y tenía expedita la vía judicial, pues incurrió en un **exceso de rigor formal** que no guarda relación con las constancias de la causa y la normativa aplicable, en tanto la administración, a través de resoluciones, decidió que el nuevo procedimiento será aplicable a las actuaciones administrativas iniciadas a partir del 1° de marzo de 2017 y reconoció que la culminación de los trámites iniciados ante el SECLTO con anterioridad a esa fecha, agotaban la instancia administrativa. Consideró el Tribunal que se vedaba al recurrente el acceso a la jurisdicción de los tribunales y se restringía sustancialmente su derecho de defensa.

El mismo criterio se reiteró poco después en Fallos: [344:1283](#).

Recientemente, ante una decisión de cámara que declaró la falta de aptitud jurisdiccional de la Justicia Nacional del Trabajo para conocer en el caso y

ordenó el archivo de las actuaciones por no hallarse cumplida la instancia administrativa previa ante las comisiones médicas establecida en la ley 27.348, la Corte consideró que ello había clausurado la vía procesal promovida y que, si bien las decisiones en materia de habilitación de instancia resultan una cuestión de índole procesal corresponde exceptuar de ese principio aquellos casos en los cuales se causa **un agravio de imposible o inoportuna reparación ulterior** porque se veda al recurrente el acceso a la jurisdicción de los tribunales y se restringe sustancialmente su derecho de defensa. Con apoyo en los precedentes "Acosta" (Fallos: [323:1919](#)) e "Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados" (Fallos: [330:4024](#)) declaró admisible el recurso y convalidó la constitucionalidad de dicha instancia administrativa previa ([CNT 014604/2018/1/RH001, Pogonza, Jonathan Jesús c/ Galeno ART S.A., del 2 de septiembre de 2021](#)).

En Fallos: [338:451](#) el Tribunal consideró que si quien demandaba el reajuste jubilatorio contaba con 77 años de edad y la reapertura del procedimiento desde la etapa administrativa podía volver ilusorio el cobro de los créditos a que podría tener derecho, correspondía calificar el pronunciamiento que había declarado la inhabilidad de la instancia judicial por falta de agotamiento de la vía administrativa como equiparable a definitivo a los fines del recurso extraordinario. Análogos fueron los supuestos en los precedentes "[Ordiz, Beatriz Haydée](#)" del 7 de diciembre de 2010 y Fallos: [339:219](#) donde los recurrentes contaban con más de 80 años de edad.

Asimismo, en Fallos: [335:1933](#) calificó como equiparable a definitiva la sentencia apelada que había declarado la inhabilidad de la instancia judicial por falta de agotamiento de la vía administrativa, toda vez que habían transcurrido 16 años desde que se inició el trámite de reajuste y que la reapertura del procedimiento desde la etapa administrativa podía **volver ilusorio el cobro de los créditos** a que la actora podría tener derecho, pues la decisión impugnada sometió a la demandante a la contingencia de ver clausurada la posibilidad de acceder a una decisión útil sobre el fondo del asunto frente a la eventualidad -nada incierta en reclamos de esta naturaleza- de no poder afrontar por razones biológicas o económicas un nuevo proceso.

El Máximo Tribunal entendió que comportaba un exceso rigor formal la sentencia que no había dado curso a la demanda iniciada por ex empleados del entonces Tribunal de Cuentas de la Nación que solicitaban el pago de diferencias salariales -luego de un proceso que había culminado por haberse declarado la caducidad de la instancia- por considerar que no se encontraban cumplidos los recaudos para habilitar la instancia al haber vencido holgadamente el plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales. Señaló que cuando los actores se notificaron del rechazo del reclamo administrativo, la ley 19.549 no prescribía un plazo perentorio para la interposición de la demanda judicial y esta exigencia fue incorporada con posterioridad cuando el art. 12 de la ley 25.344 - que entró en vigencia el 30 de noviembre de 2000 - modificó la redacción del art. 31 de la ley 19.549 (Fallos: [336:2204](#)).

En el caso en que la cámara desestimó el recurso interpuesto por la actora contra la resolución rectoral que la había reencasillado y aquella que confirmaba este acto impugnado por considerar que se había presentado una vez vencido el plazo del art. 25, último párrafo, de la ley 19.549, el Máximo Tribunal consideró que la sentencia apelada era equiparable a definitiva y arbitraria toda vez que había fundado su decisión en que el recurso judicial se había presentado una vez vencido el plazo del

artículo mencionado, sin examinar el planteo referido a que ese término no había siquiera comenzado al momento de interponer aquel recurso por aplicación de lo expresado por la misma institución en el acto de notificación. Agregó que la notificación del acto que había utilizado la Universidad era una circunstancia que no debería perjudicar al particular al momento de intentar la revisión judicial del acto que considera lesivo de sus derechos, debiendo procurarse un atento examen de la cuestión a fin de evitar que se afecte gravemente la garantía constitucional del acceso a la justicia y se desconozca **el principio *in dubio pro actione***, rector en materia de habilitación de la instancia contencioso administrativa (Fallos: [335:1885](#)).

En Fallos: [330:4024](#), la Corte revocó la sentencia que no había habilitado la instancia judicial y había ordenado que se remitieran las actuaciones a la Procuración del Tesoro de la Nación, al entender que correspondía aplicar el procedimiento de la ley 19.983 ante un recurso deducido por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, toda vez que al tratarse de una entidad de derecho público no estatal, resultando claro que el legislador separó nítidamente su personalidad jurídica de la del Estado -que no ha provisto su patrimonio- y otorgándole el carácter de mero fiscalizador de los recursos que provienen del sector privado y son destinados al sector privado, correspondía excluirlo del régimen de resolución de conflictos interadministrativos previstos por la ley 19.983.

En el caso "Acosta" (Fallos: [323:1919](#)) la cámara había denegado la habilitación de la instancia judicial a la demanda tendiente a obtener la anulación de la cesantía del actor y su reincorporación al cargo por haber sido interpuesta ya vencido el plazo de treinta días fijado en el art. 40 de la ley 22.140 para cuestionar la cesantía, computado a partir del rechazo del recurso jerárquico. La Corte consideró que el vencimiento del plazo para la interposición del recurso directo había derivado de la tramitación de los recursos administrativos interpuestos por el agente en virtud de haber existido una expresa indicación de la administración lo cual había dado lugar a **un error excusable**, por lo que la conclusión de que esa presentación resultaba inhábil por extemporánea para procurar la revisión judicial del acto sancionatorio era incompatible con el debido resguardo del derecho de defensa en juicio.

Este precedente fue citado más recientemente en la disidencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco de Fallos: [341:1570](#) donde consideraron que el recurso extraordinario era formalmente admisible si la resolución que había denegado la habilitación de instancia judicial resultaba equiparable a sentencia definitiva pues, de quedar firme, clausuraba toda posibilidad del recurrente de acceder a la justicia para cuestionar la orden de expulsión decidida por la Dirección Nacional de Migraciones¹.

Por su parte, en Fallos: [324:660](#) el Tribunal habilitó la apertura de la vía del art. 14 de la ley 48, toda vez que el a quo se limitó a afirmar que no son idóneos los reclamos administrativos no exigidos por la ley -supuesto que asimiló al de autos- sin mencionar siquiera al art. 1° del decreto ley 5875/63 de la provincia de Buenos Aires que establece que "[l]os Jueces que conozcan en las acciones civiles que se promuevan contra la Provincia (...) no podrán darle curso sin que se acredite haber precedido la reclamación de los derechos controvertidos ante el Poder Ejecutivo,

1 La mayoría desestimó la queja por considerar que el recurso extraordinario era inadmisibles (art. 280 CPCCN).

órgano administrativo competente o Departamento Ejecutivo, según fuere el caso, y su denegación por parte de éstos".

En otro orden de cosas, la Corte, a su vez, ha calificado de arbitrarios aquellos pronunciamientos en los que se afectó gravemente la garantía constitucional de acceso a la justicia consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional y se desconoció el principio **in dubio pro actione** - rector en materia de habilitación de la instancia contencioso administrativa- (Fallos: [339:1483](#); [335:1885](#); [331:1660](#); [330:1389](#); [324:2672](#); [324:1087](#); [318:1349](#); [316:3231](#); [316:2477](#); [313:83](#); [312:1306](#)).

En Fallos: [339:1483](#) descalificó la decisión del a quo que consideró que el recurso de revocatoria que preveía la ley de procedimiento administrativo local resultaba innecesario y que la empresa actora debió impugnar en sede judicial el decreto dentro del plazo de 30 días previsto a tal efecto por la ley provincial ya que constituía una decisión de injustificado rigor formal y comportaba una exégesis de las reglas aplicables contraria al principio **in dubio pro actione** rector en la materia, que vulneraba la garantía constitucional de defensa en juicio (art. 18 de la Constitución Nacional).

El Tribunal también dejó sin efecto la sentencia que declaró que la instancia judicial no estaba habilitada por entender que la actora no había agotado la vía administrativa, si era incontrastable que había cumplido dicho requisito, pues no sólo dedujo el recurso jerárquico sino que la autoridad administrativa lo resolvió en contra de sus pretensiones y precisamente por ello interpuso la acción judicial, máxime si se desconoció el principio rector en materia contencioso administrativa **in dubio pro actione** (Fallos: [331:1660](#)).

La Corte ha sostenido que los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa previstos en la ley 19.549 no son aplicables en el **ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad** ([327:4681](#); [324:4504](#); [322:551](#); [312:1250](#); [311:255](#)).

En línea con ello, dijo que correspondía dejar sin efecto el pronunciamiento que había declarado desierto el recurso y denegó la habilitación de la instancia judicial si para sostener la apelación resultaba suficiente con relatar concretamente la materia del pleito, las leyes especiales que lo regían y la jurisprudencia de la Corte Suprema según la cual los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa previstos en la ley 19.549 no son aplicables en el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad (Fallos: [327:4681](#)).

Agregó en Fallos: [331:144](#) y [329:2886](#) que los requisitos de admisibilidad de la acción contencioso administrativa previstos en la ley 19.549 no son aplicables en el ámbito de las fuerzas armadas y de seguridad; criterio que no varía aun cuando el decreto 9101/72 fue derogado por el 722/96 (modificado éste por el decreto 1155/97), puesto que la aplicación supletoria de la ley 19.549 a los procedimientos especiales no puede ser extendida a disposiciones restrictivas de derechos.

En Fallos: [322:551](#) estableció que de conformidad con lo previsto en el art. 2° inc. a de la ley 19.549 y en el decreto 9101/72, la aplicación supletoria de la normativa legal sólo se refiere a los procedimientos que rigen al personal civil que presta servicios en la Administración Pública y en los organismos militares de defensa y seguridad e inteligencia; pero no así al personal militar y de seguridad.

Buenos Aires, septiembre de 2021.