



ACUERDO N° 125. En la Ciudad de Neuquén, Capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintiún días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Sres. Vocales, **Doctores RICARDO TOMÁS KOHON** y **MARIA SOLEDAD GENNARI**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"SORO MARIA ESILDA C/ PROVINCIA DE NEUQUÉN S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **Expte. 3304/2011**, en trámite ante la mencionada Secretaría y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor RICARDO TOMÁS KOHON** dijo: **I.-** A fojas 62/78 se presenta la Sra. María Esilda Soro, por derecho propio, con patrocinio letrado e inicia demanda contra la Provincia del Neuquén.

Impugna el Acuerdo 4614/10, del 14/12/10, emitido por este Cuerpo; la Resolución de Presidencia del 30 de noviembre 2001, denegatoria del pedido de reincorporación y todos los actos administrativos posteriores cuestionados en sede administrativa, por entender que contienen vicios gravísimos que determinan su invalidez (inexistentes o nulos).

Solicita que se reparen los daños producidos como consecuencia del dictado de los Acuerdos 3697/05 y 4019/05, mediante los cuales se declaró la nulidad de su baja (Acuerdo 3705/03) y se dispuso su reincorporación a partir del 2 de mayo de 2006. Pretende se compensen los perjuicios con los salarios no percibidos, se integren los aportes previsionales correspondientes y se indemnice el daño moral.

Recusa a los miembros del Tribunal y a los conjueces que actuaron en la instancia administrativa.

Explica que ingresó al Poder Judicial como empleada administrativa en 1993. Que en abril de 1998 comenzó a usufructuar licencia por enfermedad inculpable, debido a un severo pinzamiento cervical.



Refiere que el 4/5/1998 el médico del trabajo (Dr. Zuñiga) confirmó el diagnóstico inicial y le concedió nueva licencia. Añade que, más tarde, el 3/6/98, fue evaluada por la Junta Médica, órgano que justificó las inasistencias laborales, y le prolongó su licencia hasta el 31/5/99.

Señala que se realizaron Juntas Médicas con la frecuencia estipulada, confirmándose su diagnóstico inicial y que, debido a ello, le sugirieron iniciar las gestiones previsionales para tramitar la jubilación por invalidez (1/9/99).

Manifiesta que se prolongaron las licencias y que, mediante el Acuerdo 3333, se dispuso la percepción de medio sueldo.

Expresa que el ISSN resolvió que no correspondía otorgarle el beneficio jubilatorio porque la caja otorgante debía ser la ANSES.

Dice que, el 21/3/01, mediante Acuerdo 3455, se resolvió otorgarle licencia sin goce de haberes.

Alude a la realización de una nueva Junta Médica el día 21/11/01, donde solicitó su reincorporación al plantel laboral.

Dice que el 30 de noviembre de 2001 la Presidencia del Cuerpo resolvió "...no hacer lugar a la reincorporación laboral solicitada..."(fs.64).

Relata que, frente a ello, presentó una apelación en la que cuestionó la realización de la Junta sin su médico y destacó la existencia de un informe que corroboraba que, si bien la patología persistía, su importancia ameritaba únicamente la asignación de tareas adecuadas.

Expone que, a través del Acuerdo 3656, del 27/2/03, fue rechazado el recurso administrativo planteado.

Indica que, mediante Acuerdo 3705, el 6/8/03, se dispuso la baja de la planta de personal del Poder Judicial.



Añade que cuestionó dicha decisión y que, a través del Acuerdo 3937, del 26/9/05, se declaró la nulidad.

Cuenta que, como consecuencia de ello, se realizó una Junta Médica, y luego mediante Acuerdo 4019, del 18/4/06, se dispuso su reincorporación a la planta permanente de personal.

Refiere que se reintegró y que en diciembre de 2006 interpuso una reclamación administrativa en la que solicitó la declaración de nulidad del auto de Presidencia del 30/11/01 - que denegó su reincorporación-, el reconocimiento de la antigüedad, los salarios caídos y los aportes jubilatorios, así como los daños derivados de la declaración de su cesantía.

Agrega que todo ello fue resuelto mediante el Acuerdo 4614, del 14/12/2010, en el que se le reconoció el cálculo de la liquidación de su antigüedad, por el período comprendido entre el 24/5/01 hasta su efectiva reincorporación, y se rechazaron las demás pretensiones.

En el acápite sobre cuestiones de derecho, enumera los vicios del procedimiento. Denuncia que el Acuerdo 4614 adolece de vicios graves de motivación, voluntad y finalidad que lo tornan inexistente.

Indica que la mayor gravedad redunda en la falta de evaluación de la incapacidad, que llevó al error en la apreciación de los hechos y a que el dictamen sea absurdo.

Alude a la patología cervical y a las distintas conclusiones que se efectuaron de la resonancia magnética nuclear.

Menciona que los vicios denunciados quedan plasmados al contrastar lo actuado por la Junta realizada el 21/11/2001 (y la resolución de Presidencia del 30/11/01) con la Junta Médica del 21/11/05.

Agrega que la declaración de nulidad del Acuerdo 3705 que dispuso su baja y la reincorporación posterior, constituyen una prueba más de los vicios señalados.



Insiste en que es procedente la declaración de nulidad del Acuerdo, que tuvo como fundamento el dictamen de la Junta Médica de noviembre 2001, como también la resolución de Presidencia del 30/11/2001. Se explyaya sobre los efectos expansivos del Acuerdo 4019, que, en definitiva, hace lugar a sus requerimientos.

Explica que la resolución cuestionada es inexistente porque carece de sustento fáctico; resulta terminantemente absurda o imposible de hecho ya que la patología invalidante, por la que se decretó su separación del cargo, no pudo ser demostrada, ni en la Junta Médica contemporánea, ni en el dictamen de la Comisión Médica Nacional de Superintendencia de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Cita jurisprudencia. Agrega que la Junta Médica trasgredió al art. 14 inc. c) del Reglamento de licencias.

Manifiesta que el punto X del Acuerdo 3705, es nulo y distingue entre los efectos que, sobre sus haberes y aportes previsionales, tienen la reincorporación establecida mediante el Acuerdo 4019 y el reingreso o readmisión.

Pretende la reconstitución de la misma relación jurídica y no de una distinta; más allá del rubro discutido de salarios caídos.

Brinda argumentos que avalan su posición sobre los efectos retroactivos del Acuerdo 4019/05.

Denuncia y analiza la nulidad parcial del Acuerdo 4614; en especial, por la discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, una motivación errónea.

Enfatiza que, cuando se resolvió su baja, se encontraba en condiciones de reinsertarse laboralmente.

Expresa que no corresponde mantener las conclusiones absurdas y erróneas de la Junta Médica de noviembre de 2001. Resalta que en la Junta llevada a cabo en



noviembre de 2005 se dictaminó que no había evidencia de lesiones discales visibles.

Afirma que la realidad es una sola, no se puede ser y no ser al mismo tiempo y que, si hubiese existido desplazamiento discal y compromiso neurológico, no podría haber retomado las labores.

Describe en forma minuciosa los perjuicios sufridos y sostiene la procedencia de la reparación integral.

Argumenta respecto a la responsabilidad del Estado y enumera los rubros reclamados (daños materiales -lucro cesante, integración de aportes jubilatorios- y daño moral). Cita jurisprudencia.

Efectúa liquidación de su pretensión indemnizatoria. Funda en derecho. Ofrece prueba. Realiza reserva de caso federal. Peticiona se haga lugar a la demanda, con costas.

II.- A fs. 120, mediante R.I. 299/13, se declaró la admisión formal de la acción.

III.- Efectuada la opción procesal por el procedimiento ordinario se dispuso el traslado de la acción.

IV.- A fs. 142/156 se presentó la demandada, mediante apoderados, con patrocinio letrado y contestó la demanda.

Plantea como defensa de fondo la prescripción de la acción. Explica que se pretende la anulación -además del Acuerdo 4614/10-, de la Resolución de Presidencia del 30/11/2001, acto que denegó en su momento la reincorporación de la actora, así como todos los actos posteriores (Acuerdos 3705/03, 3697/05 y 4019/05).

Explica que la acción procesal se interpuso el 11/3/2011, es decir, luego del plazo de prescripción de cinco años, más el plazo de un año de suspensión.

Apunta que la demanda, para poder obtener la nulidad de la Resolución del 2001, debió interponerse como



fecha límite máxima en noviembre del 2007. Por lo tanto, la acción para poder anularla, está prescripta y que lo mismo sucede con los Acuerdos 3656/03 y 3705/03. Cita los artículos 186, 191 y 192 de la Ley 1284 y reitera que, al interponer la demanda ya habían transcurrido en exceso más de 6 años.

Menciona que los vicios denunciados por la actora implicarían la nulidad, más no la inexistencia. Ello en virtud del principio de conservación de los actos, debiendo estarse a la consecuencia más favorable en cuanto a su validez o a la menor gravedad del vicio.

Insiste en que la acción para atacar actos nulos prescribe a los cinco años, más el año de suspensión del plazo por la interposición del reclamo, y que, la presente, en la que se ataca la Resolución del 2001, está prescripta.

Señala que se llega a igual conclusión si se toma como fecha de inicio del plazo prescriptivo la fecha en que se dictó el Acuerdo 3705/03 (momento cuando la agente se vio separada del cargo), desde que, la demanda se interpuso en el año 2011, ocho años después.

Indica que a pesar del esfuerzo argumentativo de la actora por sostener la configuración de vicios muy graves que tornarían inexistente a los actos atacados, lo cierto es que no se evidencian y que los vicios denunciados encuadran en el art. 67 de la Ley 1284.

Señala que en sede administrativa, al interponer el último reclamo administrativo el 20/12/06, la actora reconoció que el plazo era de 5 años más uno por efecto de la suspensión.

Agrega que en sede administrativa no planteó vicios de inexistencia y que ahora, por aplicación del art. 8 de la Ley 1305, no puede invocarlos.

Resume que la acción se inició el 11 de marzo de 2011, casi diez años después del acto atacado que pretende anular, por lo que, aún con la suspensión del plazo por un año



(art. 193 de la Ley 1284) a la fecha de interposición de la demanda, ya había transcurrido en exceso el plazo legal de prescripción. Cita jurisprudencia.

A continuación, en forma subsidiaria, contesta la demanda y niega que la actora cuente con razón jurídica; niega y rechaza todos los hechos, la aplicación del derecho y jurisprudencia citados; desconoce la autenticidad de la documental acompañada que no sea objeto de un expreso reconocimiento de su parte.

Efectúa un relato pormenorizado de lo actuado en sede administrativa y analiza con detenimiento lo resuelto mediante el Acuerdo 4614/10.

Indica que deberá acreditarse la nulidad, desvirtuarse los fundamentos del Acuerdo que agotó la vía y demostrar la existencia de los perjuicios, su cuantificación y la relación de causalidad directa con la baja.

Niega ser responsable de los perjuicios alegados. Sostiene que no corresponde el pago de sueldos por tareas no desempeñadas durante el lapso transcurrido entre la separación del cargo de la agente y su reincorporación, por lo que la actora no tiene derecho a percibir salarios caídos.

Añade que en el supuesto de que se hiciera lugar a la pretensión como "daños y perjuicios", sólo podría abarcar el período que va desde la emisión del Acuerdo que decretó la baja hasta la del que decidió la reincorporación (no desde la resolución de Presidencia), y que, aun así, sólo podrían otorgarse en un porcentaje muy inferior al pretendido. Cita jurisprudencia.

Cuestiona la procedencia del daño moral reclamado.

Peticiona el rechazo de la demanda, con costas.

V.- A fs. 161/165 la actora contestó la excepción de prescripción interpuesta como defensa de fondo.



Insiste en la extrema gravedad de los vicios de los actos atacados, que acarrearán su inexistencia y, por ello, la posibilidad de impugnarlos es imprescriptible.

Reedita los argumentos utilizados para demostrar las graves irregularidades denunciadas. Reitera el error incurrido en la apreciación de la prueba y lo absurdo del dictamen médico. Insiste en la inexistencia.

Plantea que al declarar este Cuerpo la nulidad del Acuerdo 3705 -que resolvió la baja y la conformación de una nueva Junta Médica que termina con su reincorporación- se constituye un hecho de prueba más del vicio de la resolución del 30 de noviembre del 2001, que no obstante, el Tribunal se niega a declarar en el Acuerdo 4614.

Señala que en el Acuerdo del 14/12/10 no se alegó que el reclamo estuviera prescripto.

Por último, solicita se declare la inconstitucionalidad de los arts. 191 inc. a), 186 y 192, por violación a los arts. 31 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional; requiere la aplicación del plazo de prescripción decenal del Código Civil de Vélez Sarsfield.

Explica que la demanda se interpuso el 11/3/11, y que el acto que toma la Provincia para contabilizar el plazo de prescripción es el 30/11/01, por lo tanto la acción no estaba prescripta.

Añade que, de acuerdo a la doctrina de la Corte Suprema, en función de lo establecido en los artículos 31 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, la legislación provincial no puede regular en materia de prescripción, y el plazo está incluido dentro de los aspectos que fueron delegados al Congreso Nacional.

Solicita que se rechace la excepción de prescripción planteada, en tanto la demanda fue interpuesta dentro de los plazos que establece la legislación nacional.



Analiza lo resuelto por la CSJN en la causa "Filcrosa" y en antecedentes similares, y también refiere a resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Reitera la solicitud de reserva del caso federal.

VI.- A fs. 166 se abrió la causa a prueba, período que fue clausurado a fs. 202.

A fs. 208/215 se agrega el alegato de la actora.

VII.- A 223/233, se expide el señor Fiscal General, quien propicia se haga lugar a la excepción de prescripción de la acción opuesta por la Provincia del Neuquén, y se desestime la demanda por dicha razón.

VIII.- A fs. 234 se dicta la providencia de autos, por lo que las presentes actuaciones se encuentran en condiciones para el dictado de la sentencia.

IX.- Ahora bien, las cuestiones planteadas hacen preciso, en primer término, analizar la defensa de prescripción opuesta por la demandada, toda vez que, de resultar procedente, obstaría al dictado de una decisión sobre el fondo.

A su vez, antes de abordar su tratamiento, es necesario determinar la calificación que corresponde otorgar a los vicios denunciados porque, según se trate de supuestos que acarrear la nulidad o la inexistencia de los actos, impactará sobre el carácter prescriptible o no de la presente acción.

Como quedó expuesto en la reseña previa, la actora alega que los actos atacados contienen vicios muy graves que determinan su inexistencia, y la demandada considera que los vicios alegados podrían acarrear, cuanto mucho, la nulidad.

En el primer caso, la acción procesal sería imprescriptible (artículo 191 *in fine* de la Ley 1284) y, en el segundo, se aplicaría el plazo quinquenal previsto en el inciso a) de la citada norma, y eventualmente, hasta un año más de suspensión por la tramitación de los recursos



administrativos, según lo estipula el artículo 193 de la referida ley de procedimiento administrativo.

En el presente, la actora afirma que la Junta Médica que se le efectuó en noviembre de 2001 y la Resolución de Presidencia que le denegó la reincorporación, son absurdas y carecen de sustento fáctico, en virtud de que los demás informes médicos y constancias obrantes en las actuaciones señalaban que correspondía disponer su retorno al trabajo con adecuación de tareas -como luego quedó corroborado con la Junta Médica llevada a cabo en el 2005-.

A raíz de ello, entiende que la Resolución de Presidencia del 30/11/2001, encuadra en el vicio previsto en el art. 66 inc. a) de la Ley 1284, es decir que resulta clara y terminantemente absurda o imposible de hecho.

En su presentación argumenta que, además de los considerados por la demandada -con apoyo en las conclusiones de la Junta Médica- había otros elementos -tales como el informe de la resonancia magnética y el certificado expedido por su médico personal- que podían sustentar una decisión en el sentido por ella señalado -reincorporación con adecuación de tareas-.

Con lo cual, si era posible sustentar distintas decisiones, el vicio, de existir, podría determinar la nulidad pero no la inexistencia del acto atacado.

Además, si bien la calificación legal no es taxativa ni rígida, y la autoridad competente puede apartarse de ella (artículos 63 y 64 de la Ley 1284), también es cierto que, en caso de duda acerca de la importancia y calificación del vicio que afecta al acto administrativo, debe estarse a la consecuencia más favorable a la validez o a la menor gravedad (artículo 65 de la citada norma).

En esta línea, no puede perderse de vista que la magnitud que debe presentar el vicio para acarrear la inexistencia de un acto administrativo debe presentarse en



forma manifiesta e implica la carencia de uno de los elementos esenciales.

Desde ese punto de vista, aún ciñéndonos a la descripción fáctica efectuada por la accionante o a la defensa ensayada en oportunidad de contestar el planteo de prescripción (forzando argumentos en punto a la sanción de "inexistencia" y la imprescriptibilidad de la acción) lo cierto es que, considerando la concreta pretensión esbozada en la demanda -declaración de ilegitimidad de la Resolución de Presidencia del 30 de noviembre de 2001 y reparación de los daños provocados por ese acto y el que dispuso la baja (Acuerdo 3705 del 6/8/2003), la acción es susceptible de prescripción.

Entonces, en atención al modo en que se ha presentado la cuestión, es claro que el plazo a considerar está dado por el contenido en el art. 191 de la Ley 1284.

Por otra parte, la accionante al contestar el traslado de la prescripción, cuestionó la constitucionalidad de dicha norma (fs. 163).

En torno a dicho tópico corresponde remitir a la doctrina pacífica e inveterada de este Tribunal, reforzada a partir del precedente "Corvin" (Acuerdo N° 1366/07) y mantenida en sentencias posteriores (Acuerdos 1427/07 y 1455/07) y más recientemente en Acuerdos 7/10, 15/10, 49/10, 100/10, 41/12, 49/13, entre otros.

En el citado precedente se efectuó un meduloso análisis del instituto de la prescripción, la normativa de fondo y el régimen procedimental administrativo local, y se concluyó que resulta de aplicación este último por no haber sido la cuestión materia delegada a la Nación y, por lo tanto, de competencia local.

En mérito a tales consideraciones, corresponde reafirmar la validez de la norma cuestionada y su aplicación al presente caso.



X.- Establecido lo anterior, atañe analizar el planteo de prescripción articulado por la demandada.

La prescripción, como es sabido, es un principio general del derecho proyectado hacia todas las ramas que componen el ordenamiento jurídico, pues éste prevé que si determinado derecho no fue ejercido en el plazo legalmente establecido, se tiene por abandonado o, dicho de otro modo, prescribe.

La ley protege los derechos subjetivos, pero no ampara la desidia, la negligencia, el abandono, pues ello conspiraría contra el orden y la seguridad. Transcurridos ciertos plazos y mediando petición de parte interesada, la ley declara prescriptos los derechos no ejercidos.

Así, en lo que respecta al derecho administrativo, se señala que, tanto en las relaciones entre particulares, como en las de éstos con el Estado, el ejercicio de los derechos debe realizarse dentro de plazos legalmente establecidos.

Nuestro ordenamiento posee expresamente regulada la prescripción administrativa en la Ley de Procedimiento 1284.

Ésta actúa como único límite temporal para el ejercicio de los derechos y está dado por un plazo de cinco años para impugnar actos nulos, reglamentos, hechos u omisiones administrativas y, dos años para actos anulables. A la par, se regula y distingue el supuesto de "suspensión" del de "interrupción" de los plazos de prescripción.

De tal forma toda la actividad de la administración es siempre impugnabile mientras no se extinga el derecho sustantivo por vía de prescripción (arts. 191 a 194) u otros medios de decaimiento definitivo del derecho.

Entonces, como antes señaláramos, el plexo normativo a considerar está dado por el artículo 191 inc. a), en cuanto dispone que el plazo de prescripción de la acción procesal administrativa es de cinco (5) años para impugnar



actos administrativos, y correlativamente en el artículo 192, en tanto establece que una vez operado el plazo de prescripción de la acción, no podrán ejercerse los medios administrativos de impugnación previstos en este Título.

Cabe considerar también, lo dispuesto por el artículo 193 en punto a que "...la interposición de un recurso o reclamación administrativa suspende, por una sola vez, el curso de la prescripción durante un año."

Asimismo, en punto al inicio del cómputo, se ha sostenido que la prescripción no puede separarse de la causa de la obligación de que se trate y que su curso no corre sino desde que el derecho puede ser ejercitado (Fallos 308:1101 y 320:2289).

Sobre el particular, resulta menester partir del principio general, indiscutido en doctrina y jurisprudencia, que establece que la prescripción comienza a correr desde el momento en que el acreedor tiene expedita su acción.

Luego, la aplicación de tales principios generales al caso, conduce a destacar que, en autos, la causa de la obligación aparece con la notificación de los actos que se pretende nulificar.

Así, el plazo a considerar es de cinco años computados a partir de la notificación de la Resolución de Presidencia del 30/11/01, lo que ocurrió el 4/12/01 (cfr. fs. 230/231 del legajo A de la actora).

Además, corresponde considerar la suspensión del plazo por un año, a causa del reclamo interpuesto por la actora -recurso de apelación deducido el 19/12/01-.

Así, aplicando el plazo de prescripción de cinco años y remontándose el reclamo al 4/12/04 -fecha de notificación de la resolución de Presidencia del 30/11/2001-, tenemos que, desde entonces, y contabilizado el plazo de suspensión a causa del reclamo administrativo la fecha límite



para la interposición de la demanda con el objeto de impugnar este acto era en diciembre de 2007.

Y, en relación al reclamo de daños derivados de dicho acto y del Acuerdo 3705/03 que ordenó la baja, el que fue notificado el 9/9/03 (cfr. fs. 266/vta. del Legajo A), más el año de suspensión por la reclamación del 20/12/06 (aunque en la misma se vuelve a reclamar la nulidad de la Resolución de Presidencia), la posibilidad de interponer la acción expiraba en septiembre de 2009.

Con lo cual, aún en la posición más favorable a la accionante, al momento de la interposición de la demanda -11 de marzo de 2011-, ya había operado la prescripción de la acción para nulificar los actos atacados y la reparación de los daños reclamados.

Por ello, corresponde hacer lugar al planteo de prescripción de la acción y, en consecuencia, rechazar la demanda instaurada.

Las costas, no existiendo motivos para apartarse de la regla general, que es su imposición al vencido, deben ser soportadas por la actora perdedora (art.68 C.P.C. y C., de aplicación supletoria). **ASI VOTO.**

La señora Vocal, **Doctora MARIA SOLEDAD GENNARI**, dijo: por compartir los fundamentos y la solución que propone el Dr. Kohon, emito mi voto de adhesión en idéntico sentido. **TAL MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al Sr. Fiscal General, por unanimidad, **SE RESUELVE**: **1º)** Hacer lugar a la excepción de prescripción y, en consecuencia, rechazar la demanda promovida por la Sra. María Esilda Soro contra la Provincia del Neuquén; **2º)** Imponer las costas a la actora vencida (art. 68 del CPCyC, de aplicación supletoria en la materia); **3º)** Diferir la regulación de honorarios para cuando se cuente con pautas a tal efecto; **4º)** Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.



Con lo que se dio por finalizado el acto que,
previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes
por ante la Actuaria, que certifica.

Dr. RICARDO TOMAS KOHON - Dra. MARIA SOLEDAD GENNARI
Dra. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria