



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

**A C U E R D O**

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de conformidad con lo establecido en el art. 4 del Acuerdo n° 3971, procede al dictado de la sentencia definitiva en la causa A. 79.012, "Bueno, Luis Pablo c/ Ministerio de Seguridad s/ Pretensión Restablecimiento o Reconoc. de Derechos-Previsión", con arreglo al siguiente orden de votación (Ac. 2078): doctores **Soria, Kogan, Torres, Budíño**.

**A N T E C E D E N T E S**

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata hizo lugar al recurso interpuesto por la parte actora y revocó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se había hecho lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión opuesta por la Fiscalía de Estado. Devolvió las actuaciones al órgano judicial de origen, para su prosecución (v. sent. de 22-XII-2022).

Disconforme con dicho pronunciamiento, la parte demandada interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (v. presentación electrónica de 13-II-2023), el que fue denegado por la Cámara actuante (v. resol. de 21-IX-2023), lo que motivó la interposición de un recurso de queja (v. presentación electrónica de 2-X-2023).

El Tribunal lo admitió (v. resol. de 11-IX-2025), concedió el recurso extraordinario interpuesto y llamó autos para resolverlo.

Encontrándose la causa en estado de pronunciar sentencia, la Suprema Corte resolvió plantear y votar la siguiente

**C U E S T I Ó N**



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

¿Es fundado el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto?

**V O T A C I Ó N**

**A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:**

I. El señor Luis Pablo Bueno promovió demanda contencioso administrativa contra el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, pretendiendo la anulación de la resolución 2.017-386-E-GDEBA-MSGP, dictada el 22 de agosto de 2017, por medio de la cual el Ministro de Seguridad dispuso su pase a retiro obligatorio, hallando reunidos los requisitos para hacerlo.

Como consecuencia de ello, solicitó que ambos demandados dictaran las resoluciones necesarias para permitirle reincorporarse a la fuerza policial y así cumplir el tiempo mínimo exigido en el grado de Comisario Mayor (doce meses, conf. art. 26, ley 13.236), a fin de acceder al 100% del haber de retiro calculado sobre dicho cargo y no sobre el inmediato anterior, que fue el que se tomó de base para la fijación del haber de sustitución al cumplir con aquel requisito.

Finalmente, solicitó que se le abonen retroactivamente las diferencias salariales que surjan en consecuencia, con más intereses.

I.1. En lo que aquí concierne, la Fiscalía de Estado opuso excepción de inadmisibilidad de la pretensión con fundamento en la caducidad de la acción, por extemporánea, al encontrarse vencido al momento de su interposición (el 5-VIII-2019) el plazo de noventa días



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

previsto en el art. 18 del Código Contencioso Administrativo, contados desde la notificación del acto administrativo, efectuada el día 25 de agosto de 2017.

Sostuvo que, pese al emplazamiento generado a partir de dicho anoticiamiento, el señor Bueno dejó vencer los plazos de impugnación pertinentes sin deducir ningún recurso ni tampoco demanda contencioso administrativa en los términos respectivos. Aseguró que semejante omisión impugnativa importó la firmeza de la resolución.

Agregó que, recién once meses después, el día 11 de julio de 2018, el actor presentó un escrito solicitando el reconocimiento de la jerarquía de Comisario Mayor del Subescalafón Comando y su reincorporación hasta que se cumplan doce meses en dicho cargo, a los fines de poder percibir un haber jubilatorio mejor del que le fuera otorgado por la Administración.

Como fuere, entendió que eso ya no podía tener ninguna virtualidad para reabrir la discusión, pues a su respecto el pase a retiro había causado estado.

I.2. El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo nº 1 del Departamento Judicial de La Plata hizo lugar a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión articulada por la Fiscalía de Estado y, en consecuencia, desestimó la demanda entablada (v. resol. de 23-VI-2020).

Para así decidir, consideró que el escrito presentado por el



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

actor en sede administrativa (el del 11-VII-2018), no era idóneo para reabrir la instancia administrativa clausurada ni habilitar de alguna forma la judicial.

Recalcó que la parte actora debió alzarse contra la resolución 2.017-386-E-GDEBA-MSGP dentro los plazos procedimentales o procesales correspondientes, cosa que no se hizo, o se hizo defectuosamente muy tarde.

Agregó que las presentes actuaciones fueron iniciadas ante la Receptoría de Expedientes de La Plata el 5 de agosto de 2019 y recibidas en el organismo al día siguiente, por lo que era indudable que la resolución administrativa impugnada devino irreversible en sede judicial, por encontrarse firme.

Disconforme con ese resultado adverso, el actor apeló.

II. La Cámara del fuero con asiento en la ciudad de La Plata, por mayoría, admitió el recurso de apelación, revocó la resolución de grado y devolvió las actuaciones para su prosecución (v. resol. de 22-XII-2022).

II.1. Partió por admitir que, más allá de que el actor haya caratulado la pretensión como de restablecimiento o reconocimiento de derechos, lo cierto era que de la lectura del escrito inicial surgía que la acción había sido instaurada a los fines de obtener la nulidad del acto que dispuso su retiro activo obligatorio y demás pretensiones consignadas, que se encuentran sujetas a su resultado.

II.2. Aun así, entendió que no se había logrado acreditar un



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

obrar falso de diligencia por parte del demandante a fin de demostrar su voluntad impugnativa respecto del acto cuya nulidad se pretende por esta vía.

En ese sentido, indicó que si bien el juez de grado consideró que la resolución que dispuso el retiro activo obligatorio del actor habría adquirido firmeza —en tanto fue notificada en sede administrativa el 25 de agosto de 2017 y se interpuso demanda judicial recién el 5 de agosto de 2019—, de las constancias acompañadas al *sub lite* surgía que —tras tomar conocimiento de dicho acto— el señor Bueno presentó un escrito ante el Ministerio de Seguridad alegando que dicha resolución no cumplió con exigencias previstas en la ley 13.236 y el art. 153 del decreto 1.050/09, al haberse dispuesto su retiro en forma previa a que cumpliera con el tiempo mínimo requerido para jubilarse con el mejor cargo (escrito de fecha 11-VII-2018).

Agregó que, ante la ausencia de respuesta por parte de la Administración, el 28 de enero de 2019 el actor interpuso pronto despacho, configurando así el silencio administrativo (art. 16, CCA). Circunstancia esta que obstaba a considerar que la resolución que dispuso su retiro hubiese adquirido firmeza.

II.3. Finalizó notando que, versando la especie sobre materia de empleo público y previsional —en especial, sobre el pedido de mejora de un beneficio jubilatorio—, cabía evaluar los presupuestos de admisibilidad de la demanda con criterio flexible a fin de no frustrar el acceso a la justicia.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

III. Contra dicho pronunciamiento, la Fiscalía de Estado articuló recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley (v. presentación electrónica de 13-II-2023).

Invoca violación de los arts. 71, 74, 89 y siguientes del decreto ley 7.647/70; 16, 18 y 35 del Código Contencioso Administrativo; 15 de la Constitución provincial y 18 de la Constitución nacional. Alega absurdo valorativo. Dice que se trata de un supuesto de trascendencia, gravedad institucional y notorio interés público.

Finalmente, denuncia violación de la doctrina legal de esta Suprema Corte que cita.

III.1. Inicia su embate alegando que la Cámara incurrió en un absurdo valorativo, al concluir que la falta de respuesta de la Administración a un escrito presentado –extemporáneamente– contra un retiro ya firme, pudo configurar silencio administrativo con la virtualidad de reabrir el análisis respecto de una resolución que, al no haber sido impugnada en tiempo y forma, había adquirido firmeza y estabilidad.

Subraya que, en el caso, no está discutido que el pedido de reincorporación fue realizado con fecha 11 de julio de 2018, es decir, once meses después de haber sido notificado el acto que dispuso el retiro obligatorio del actor y, por tanto, luego de vencido el término que el ordenamiento procedural o procesal contemplaba para su impugnación (conf. arts. 71, 74, 89 y sigs., dec. ley 7.647/70 y 18, CCA).

Agrega que el tratamiento de un recurso articulado fuera de



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

plazo constituye —en el mejor de los casos— una denuncia de ilegitimidad que el ordenamiento faculta a la Administración a sustanciarlo como tal (art. 74, dec. ley 7.647/70). Pero, como en la base de esa denuncia se encuentra un acto administrativo firme, asegura que su rechazo no tiene la potencialidad de habilitar la vía judicial, como así tampoco la falta de respuesta a su respecto.

III.2. Luego invoca violación de los arts. 14, 18 y 35 del Código Contencioso Administrativo.

Se agravia por la inobservancia de las reglas contenidas en los citados artículos, que establecen los supuestos de admisibilidad de la acción y el plazo de caducidad de noventa días —hábiles judiciales— para la promoción de la pretensión contencioso administrativa, contados desde la notificación del acto cuya nulidad se pretende.

Sobre esa base, critica lo resuelto por el Tribunal de Alzada en cuanto habilitó la instancia judicial soslayando injustificadamente dicho límite procesal, habilitando la rediscusión de una cuestión que había precluido.

III.3. Por otra parte, sostiene que la Cámara violó la doctrina legal de esta Corte en la materia.

Para fundar su posición, tras citar distintos precedentes que reputa aplicables al caso, se explaya sobre lo resuelto por este Tribunal en el caso "Berison", de circunstancias fácticas que —dice— resultan ser análogas al presente y cuya doctrina sería aquí de plena aplicación.

Recuerda también que, en el pasado, este cuerpo avaló la



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

constitucionalidad del art. 18 del Código Contencioso Administrativo, incluso sin distinguir la materia involucrada.

A partir de allí, critica la parcela de la sentencia puesta en crisis que invocó la naturaleza laboral o previsional del conflicto para eximir al actor del cumplimiento de dicho recaudo.

III.4. En el último tramo del recurso efectúa consideraciones en torno a lo que entiende una aplicación abusiva —a instancias de la Cámara— del principio *in dubio pro actione* en detrimento de su derecho de defensa.

Alega que, en el presente, siendo que la situación fáctica y la normativa aplicable eran claras al respecto, no se daría un supuesto de duda que habilite —tal como lo hizo la *a quo*— a desempatar mediante la aplicación del mentado principio.

Recuerda que se trata de normas expresas que ni siquiera fueron tachadas de inconstitucionales.

IV. El recurso prospera.

IV.1. La crítica de la recurrente se basa en una mixtura de elementos fácticos y jurídicos en torno a la apreciación de las constancias materiales de la causa y las reglas procesales que gobiernan el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. De allí que la apertura de su impugnación alegando absurdo resulte conducente.

Ese vicio, como se tiene dicho, consiste en un notorio desvío de las reglas de la lógica que derive en una conclusión incoherente y contradictoria con las constancias objetivas de la causa (doctr. causas A.



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

73.664, "Cisi", sent. de 17-V-2017; A. 74.515, "Rojas", sent. de 20-III-2019; e.o.).

Siendo eso así, entiendo que lo denunciado se encuentra configurado en la especie.

IV.2. La resolución 2.017-386-E-GDEBA-MSGP se erige como un acto administrativo formal, emanado de la autoridad con competencia resolutoria final. Ella se le notificó al interesado el día 25 de agosto de 2017 (v. fs. 35 vta.).

Contra eso, el actor pudo interponer recurso de revocatoria –por cierto, potestativo en el *sub lite*–, o bien acudir, sin más trámite, a la vía judicial mediante una pretensión de contenido anulatorio (conf. arts. 12 inc. 1 y 14 inc. 1 apdo. "a", CCA).

Nada de ello ocurrió, al menos no en forma temporánea, pues las constancias de autos exhiben que la primera presentación del actor en sede administrativa posterior al acto que impugna se efectuó prácticamente un año después de dicha notificación, más precisamente el día 11 de julio de 2018 (v. fs. 36/37).

Finalmente, la demanda en sede judicial fue interpuesta el 5 de agosto de 2019 (v. fs. 20); esto es, transcurridos casi dos años desde el acto notificado.

IV.3. Así las cosas, ninguna de las razones invocadas por la Cámara servía acá para sortear el valladar de la admisibilidad, en tanto no resultaron fundamentaciones adecuadas para conmover –sin previa descalificación– las claras reglas procesales que establece el Código



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

Contencioso Administrativo (ley 12.008, con sus reformas), de consuno con la indubitada cronología de los hechos y la falta de planteos impugnativos oportunos, tanto en sede administrativa como judicial.

Cualquiera sea el ropaje de la pretensión entablada, al tener por fin la reincorporación del actor a la fuerza policial para cumplir un período temporal que supuestamente le permitiría volver a retirarse con una jerarquía y haber jubilatorio más elevado, ella conducía indefectiblemente a la revisión de la resolución 2.017-386-E-GDEBA-MSGP que, reitero, no fue tempestivamente cuestionada, adquiriendo en su hora firmeza.

Tampoco modifica la conclusión a la que se arriba la circunstancia de que la presentación del día 11 de julio de 2018 pudiera haber sido tratada como una denuncia de ilegitimidad (art. 74, dec. ley 7.647/70), pues como esta Corte tiene resuelto, la decisión administrativa emitida en ese trámite no puede ser equiparada a la resolución definitiva que deja expedita la instancia contencioso administrativa, de tal forma que no resulta susceptible de habilitar esta vía judicial. Ello es así, pues el acto contra el que la denuncia se dirige es —por definición— un acto firme por falta de impugnación legal en término (doctr. causa B. 60.510, "Sciutto", sent. de 8-II-2006 y sus citas).

IV.4. En definitiva, las razones que anteceden conducen a descalificar la sentencia cuestionada por cuanto arribó a una conclusión que se muestra incompatible con las constancias objetivas de la causa,



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

configurándose de ese modo el absurdo en el sentido que esta Corte le asigna.

V. Despejada la cuestión anterior, advierto asimismo error de juzgamiento derivado del apartamiento de lo dispuesto en el art. 18 del Código Contencioso Administrativo y de la doctrina legal edificada sobre dicha norma.

V.1. Aquel precepto establece que las pretensiones "*de anulación, la resarcitoria vinculada con aquélla, la de restablecimiento o reconocimiento de derechos o intereses tutelados y la de cese de una vía de hecho administrativa, deberán promoverse dentro del plazo perentorio de noventa (90) días, contados de la siguiente manera: a) Si se pretendiere la anulación de actos administrativos de alcance particular, desde el día siguiente al de la fecha de la notificación al interesado del acto definitivo y que agota la vía administrativa...*".

Esta Corte ha señalado desde antiguo que el plazo establecido para demandar por acción contencioso administrativa es de caducidad y, por lo tanto, se ha definido como fatal, improrrogable e insusceptible de suspensión o interrupción (v. "Acuerdos y Sentencias", 1.967-I-775; 1.967-2-28; 1.968-152; 1.976-3-103; B. 50.038, "Joao", sent. de 10-VI-1997; B. 59.319, "Gutiérrez Mazzeo", sent. de 1-III-2006 y A. 73.212, "Berison", sent. de 23-VIII-2017).

Asimismo, se ha considerado que tales regulaciones procesales son constitucionalmente válidas (doctr. causas B. 59.319, "Gutiérrez Mazzeo", sent. de 1-II-2006; B. 53.499, "L., R. P. y otro",



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

sent. de 27-III-2008 y A. 69.495, "Bambil", sent. de 21-X-2009). Aspecto este que, por cierto, en autos ni siquiera se halla controvertido.

V.2. En este marco, luce acertada la solución dada en su oportunidad por el juez de grado, quien al verificar que la resolución que dispuso el retiro del actor fue notificada el 25 de agosto de 2017, concluyó que la demanda promovida recién el 5 de agosto de 2019 fue a todas luces extemporánea (v. cargo de fs. 19).

V.3. La Corte ha resuelto además que el plazo para impugnar judicialmente el obrar administrativo se ha establecido de manera uniforme. Es decir, todas aquellas acciones interpuestas contra el Estado mediante la acción contencioso administrativa están sujetas al cumplimiento de este recaudo de admisibilidad, sin efectuar distinción alguna en orden al derecho material que se intenta proteger (doctr. causas B. 62.883, "Fiscal de Estado c/ Municipalidad de San Fernando", resol. de 21-XII-2011; A. 70.538, "Covisur", sent. de 4-VII-2012; A. 73.145, "Usuarios y Consumidores Unidos", sent. de 18-X-2017 y A. 74.081, "First Data Cono Sur SRL", sent. de 6-XI-2019).

Por ende, el argumento coadyuvante empleado por la Cámara para resolver como lo hizo (*i.e.*, la circunstancia de tratarse de materia previsional o empleo público) luce dogmático y no halla sustento en la jurisprudencia de este Tribunal que —como se señaló aquí más arriba— no ha reconocido excepciones (doctr. causas A. 69.931, "Estojacovich", sent. de 30-VIII-2011 y A. 73.212, cit.).

Tampoco se presentaba en este caso un escenario dudoso,



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

donde el principio *pro actione* hubiese servido —a todo evento— para dirimir la incertidumbre acerca del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la demanda (doctr. causa A. 73.212, cit.).

V.4. Finalmente, cabe recordar que la limitación temporal establecida por el legislador para demandar en el proceso contencioso administrativo se funda en el propósito de dar estabilidad al acto administrativo, impidiendo que queden expuestos a la eventualidad de revocación o anulación por tiempo indefinido (doctr. causa A. 69.495, cit.), ayudando a preservar así el principio de separación de poderes (CSJN Fallos: 316:2454).

En el caso, tales preocupaciones se tornan de inmediato evidentes si se considera que la pretensión procura el reintegro de un oficial superior a la fuerza policial, retirado desde hace largo tiempo, con el único propósito de acceder a la jubilación con un cargo más alto, lo que presumiblemente acarrearía consecuencias distorsivas sobre la estructura, la jerarquía y la organización de los cuadros actuales de la institución.

VI. Por lo expuesto, corresponde hacer lugar al recurso extraordinario, revocar el pronunciamiento atacado y —conforme lo fallado por el juez de grado— declarar formalmente inadmisible la demanda promovida (art. 289 inc. 2, CPCC).

Las costas de las instancias de grado se imponen en el orden causado (arts. 51 inc. 2, ley 13.101 —texto según ley 14.437— y 274, CPCC).



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

Las costas de esta instancia extraordinaria se imponen a la parte actora vencida (arts. 60 inc. 1, ley 12.008 –texto según ley 13.101– y 68 primer párrafo y 289, CPCC).

Voto por la **afirmativa**.

La señora Jueza doctora **Kogan**, el señor Juez doctor **Torres** y la señora Jueza doctora **Budiño**, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Soria, votaron también por la **afirmativa**.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

**S E N T E N C I A**

Por lo expuesto en el acuerdo que antecede, se hace lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal interpuesto, se revoca la resolución impugnada y se declara formalmente inadmisible la demanda promovida (art. 289 inc. 2, CPCC).

Las costas de las instancias de grado se imponen en el orden causado (arts. 51 inc. 2, ley 13.101 –texto según ley 14.437– y 274, CPCC).

Las costas de esta instancia extraordinaria se imponen a la parte actora vencida (arts. 60 inc. 1, ley 12.008 –texto según ley 13.101–y 68 primer párrafo y 289, CPCC).

Regístrese y notifíquese de oficio y por medios electrónicos (conf. resol. Presidencia 10/20, art. 1 acápite 3 "c"; resol. SCBA 921/21) y devuélvase por la vía que corresponda.

Suscripto por el Actuario interviniente, en la ciudad de La Plata, en la



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

fecha indicada en la constancia de la firma digital (Ac. SCBA 3971/20).

**REFERENCIAS:**

Domicilio Electrónico: 23233437379@NOTIFICACIONES.SCBA.GOV.AR

Domicilio Electrónico: FISCALDEESTADO@FEPBA.GOV.AR

Domicilio Electrónico: PEREYRAMARIA@FEPBA.GOV.AR

Funcionario Firmante: 29/12/2025 13:39:07 - BUDIÑO María Florencia - JUEZ

Funcionario Firmante: 30/12/2025 11:21:13 - KOGAN Hilda - JUEZA

Funcionario Firmante: 30/12/2025 12:44:53 - TORRES Sergio Gabriel - JUEZ

Funcionario Firmante: 30/12/2025 14:16:40 - SORIA Daniel Fernando - JUEZ

Funcionario Firmante: 30/12/2025 14:26:29 - MARTIARENA Juan Jose - SECRETARIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



248800290006179665

**SECRETARIA DE DEMANDAS ORIGINARIAS - SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

**NO CONTIENE ARCHIVOS ADJUNTOS**

Registrado en REGISTRO DE SENTENCIAS DE SUPREMA CORTE el 30/12/2025 16:14:37 hs. bajo el número RS-118-2025 por MARTIARENA



*Suprema Corte de Justicia  
Provincia de Buenos Aires*

A-79012-P

JUAN JOSE.