



## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE TUCUMAN

### SENT N° 784

#### CASACIÓN

Provincia de Tucumán, reunidos los señores Vocales de la Excma. Corte Suprema de Justicia, de la Sala en lo Laboral y Contencioso Administrativo, integrada por la señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar, el señor Vocal doctor Antonio D. Estofán y la señora Vocal doctora Eleonora Rodríguez Campos, bajo la Presidencia de su titular doctora Claudia Beatriz Sbdar, para considerar y decidir sobre el recurso de casación interpuesto por la representación letrada de la Provincia de Tucumán, en autos: “**Rojas Julio Cesar vs. Provincia de Tucumán s/ Amparo fiscal/Por mora en administracion**”.

Establecido el orden de votación de la siguiente manera: doctor Antonio D. Estofán y doctoras Eleonora Rodríguez Campos y Claudia Beatriz Sbdar, se procedió a la misma con el siguiente resultado:

**El señor Vocal doctor Antonio D. Estofán,**  
dijo:

I.- Viene a conocimiento y resolución de esta Corte Suprema de Justicia el recurso de casación interpuesto por la representación letrada de la Provincia de Tucumán en contra de la sentencia dictada por la Sala III° de la Excma. Cámara Contencioso Administrativo en fecha 24 de noviembre de 2020.

II.- Entre los antecedentes relevantes del caso se observa que en fecha 16/7/2020, el actor, Julio César Rojas, interpuso la presente acción de amparo por mora en la administración contra la Provincia de Tucumán a fin de que se dicte “la orden judicial de pronto despacho” en las actuaciones administrativas que tramitan bajo el Expte. N° 2681-110-R-19 del 29/08/2019, mediante el cual formuló su “Pedido de Acogimiento al Art. 5to. de la Ley N° 9179 - Regularización dominial del Lote ubicado en el Saladillo - El Cadillal”.

Relata que, anteriormente, a raíz de la falta de reglamentación de la ley N° 9179, inició el Expte. N° 578/18, caratulado “Rojas

Julio César c/ Provincia de Tucumán s/ Amparo fiscal/por mora en administración”, en virtud de la mora injustificada del Poder Ejecutivo Provincial para proceder a promulgar y asignar número a una ley que fue sancionada por la H. Legislatura de Tucumán y comunicada al Superior Gobierno Provincial en fecha 21/5/2020, en el que la Sala I de esta Excma. Cámara Contencioso Administrativo dictó sentencia favorable.

En ese marco, sostiene que en el Expte. N° 2681-110-R-19 ha presentado la totalidad de los requisitos exigidos en el art. 5 de la Ley N° 9179 y explica que el 03/12/2019 inició el Expte. N° 3975-110-R-19 mediante el cual planteó al pronto despacho del Expte. N° 2681/110-R-19. Cita jurisprudencia que entiende aplicable a su caso, ofrece prueba y solicita que haga lugar al amparo por mora, con expresa imposición de costas a la demandada.

Por providencia del 13/10/2020, se dispuso requerir a la Provincia de Tucumán que dentro del plazo de cinco días produzca un informe relativo a las causales de la mora denunciada (cfr. art. 70 del CPC). El 15/10/2020 se libró oficio N° H105031137131 dirigido a la Provincia de Tucumán (Fiscalía de Estado), en los términos de la referida providencia.

En fecha 23/10/2020 la Provincia de Tucumán produce informe del art. 70 del C.P.C., sosteniendo que la mora denunciada en las actuaciones administrativas indicadas en la demanda no se ha configurado, en razón de que el trámite ha sido concluido mediante el informe de la Dirección de Asesoramiento y Contralor debidamente notificado al actor y el consecuente archivo definitivo de las actuaciones. Detalla que el objeto del reclamo incoado en el trámite administrativo N° 2681/110/R/2019 consistía en el pedido de acogimiento al art. 5° de la Ley N° 9179 “Regularización dominial de lote ubicado en el Saladillo de la localidad de El Cadilla” y que a fs. 28 (03/9/2019) del mencionado expediente la Dirección de Asesoramiento y Contralor de Fiscalía de Estado, emite su consideración sobre el particular indicando textualmente lo siguiente: “Encontrándose pendiente de reglamentación la Ley N° 9179 y no habiendo vencido los términos previstos por la norma (artículo 15) a ese efecto, retornen las presentes a origen”.

Agrega que dicho dictamen fue notificado de modo fehaciente al causante, conforme se desprende de las actuaciones de fs. 33 (23/9/2019), disponiéndose luego el archivo de los actuados, en virtud del proveído de fs. 36 (09/12/2019), todos del mismo expediente administrativo. Manifiesta que el interesado en fecha 03/12/2019 solicitó pronto despacho mediante el expediente administrativo N° 3975/110/R/2019, que culminó con el informe de la Dirección de Administración y Despacho de fs. 06 (05/12/2019) indicando que el causante ya había sido notificado del resultado de su pedido, acompañando las actuaciones ya referenciadas del expediente en cuestión (N° 2681/110/R/2019). Por ello, concluye

que no hubo inactividad formal de la Administración, habiendo tratado y resuelto el pedido efectuado en tiempos razonables, encontrándose el expediente concluido en virtud de la providencia que ordenó su archivo en fecha 09/12/2019 emitido por el Director de Despacho del Poder Ejecutivo. En función de ello solicita el rechazo de la acción.

Tramitado el proceso, la Sala III de la Excma. Cámara Contencioso Administrativo dicta sentencia en fecha 24 de noviembre de 2020, por la cual resuelve hacer lugar al amparo por mora interpuesto por Julio César Rojas y, en consecuencia, librar orden de pronto despacho al señor Gobernador de la Provincia de Tucumán, doctor Juan Luis Manzur, a fin de que en el plazo de 10 días se expida en el sentido que estime corresponder respecto del trámite que se está llevando a cabo en el expediente N° 2681-110-R-19, bajo apercibimiento de aplicar lo establecido en los párrafos quinto y sexto del art. 70 del CPC.

Entre sus fundamentos, la sentencia de la Cámara explica que “el instituto del amparo por mora tiene como finalidad obtener una orden de pronto despacho de las actuaciones administrativas, conminando a los órganos respectivos a que emitan el dictamen o resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. De acuerdo a las disposiciones del art. 70 del CPC, el amparo por mora requiere para su admisibilidad la legitimación del actor y la situación objetiva de mora administrativa”. Al respecto señaló que “Ser parte en un expediente administrativo ya otorga legitimación para intentar judicialmente el amparo por mora, cualquiera sea la pretensión en que se haya sustentado el procedimiento. Por ello, teniendo en cuenta que, conforme surge de la documentación presentada por la demandada en formato PDF junto con su informe del 09/10/2020, el actor dió origen a las actuaciones administrativas en el marco del expediente N° 2681-110-R-19 y que no consta en autos que en dicho expediente se haya verificado el correlativo despacho de la administración, el presente planteo resulta admisible”.

Luego de ello, la Cámara aclara que “el amparo por mora tiene por objeto poner fin a la llamada ‘inactividad formal’ de la Administración, que consiste en la omisión o pasividad dentro de un procedimiento administrativo durante un lapso que excede los plazos legales o bien razonables pautas temporales de tramitación. Es por ello que la sentencia a dictarse en este tipo de procesos opera en el ámbito estrictamente formal del trámite administrativo, y no importa juzgar en manera alguna acerca de la inactividad material de la Administración ni tampoco sobre la fundabilidad intrínseca de las pretensiones del particular (sentencia N° 48 del 10/4/2006 de la Sala II de esta Excma. Cámara en lo Contencioso Administrativo *in re* ‘Coria, Raquel Inés vs. Instituto de Previsión y Seguridad Social s/ Amparo por mora’). Así, este instituto jurídico agota su

finalidad en la obtención de una orden judicial de cumplimiento de las obligaciones formales que conciernen a la autoridad remisa, siendo la pretensión última del interesado obtener un pronunciamiento de mero trámite o final de la autoridad administrativa”.

En ese marco, la Cámara sostuvo que “De las constancias de autos se desprende efectivamente que no ha sido dictado el acto administrativo formalmente idóneo para contestar la petición formulada por el amparista. Ello en razón de que el dictamen obrante a fs. 28, en el que sustenta la Provincia su supuesto cumplimiento, no resulta apto para concluir la instancia administrativa debido a que no reúne los requisitos exigidos por el Art. 43 de la ley N° 4537 de Procedimiento Administrativo”. Y agrega que “Asimismo, si bien la administración no se encuentra obligada a resolver el planteo en un plazo determinado, sí se observa que existe una demora irrazonable en su tramitación, dado que hasta el dictado de la presente sentencia, no consta en autos que se haya emitido decreto o resolución por parte de ella que se pronuncie sobre la pretensión de la actora (cfr. Art. 70 del CPC)”. Finalmente la Cámara concluye que “En resumidas cuentas, de las constancias de autos se desprende que no surge acreditado que la Provincia de Tucumán se haya expedido respecto de lo solicitado por la amparista, ni que se haya dictado un acto administrativo formalmente idóneo para contestar la petición formulada por el actor en las actuaciones que dieran origen a esta causa, ni que tal demora obedezca a motivos razonables”.

En función de ello, la sentencia de la Cámara decide hacer lugar al amparo con el alcance señalado anteriormente.

III.- Contra la sentencia de Cámara de fecha 24 de noviembre de 2020, la representación letrada de la parte demandada interpone recurso de casación, por el cual aduce que la sentencia incurre en arbitrariedad e infracción a normas de derecho. Asimismo, explica las razones por las que interpreta que su recurso debe ser declarado admisible, resaltando la supuesta existencia de gravedad institucional.

En cuanto al contenido concreto de los agravios, la recurrente cuestiona que la sentencia de Cámara haya interpretado que la administración no se ha expedido en el expediente administrativo, relatando lo ocurrido en esas actuaciones administrativas y afirmando que el archivo dispuesto en esas actuaciones demuestra la inexistencia de inactividad formal de la administración. Reitera que el reclamo administrativo fue resuelto mediante su archivo, “conforme la providencia que ordenó su archivo en fecha 09/12/2019 emitido por el Director de despacho del Poder Ejecutivo”.

En ese mismo sentido, señala que la decisión del archivo fue adoptada por el señor Director de Despacho del Poder Ejecutivo de la Provincia, siendo dicho pronunciamiento una facultad propia de dicho órgano en el

marco del procedimiento administrativo. Sostiene que, en las condiciones del expediente administrativo, no era posible emitir un acto administrativo. Afirma también la recurrente que la Administración emite diariamente una gran cantidad de pronunciamientos de conformidad al derecho administrativo que conforman verdaderas decisiones administrativas frente al particular o interesado. A la vez que afirma que dicho pronunciamiento fue efectivamente notificado al interesado sin que el mismo manifestara nada en los plazos previstos en la ley de procedimiento administrativo.

Agrega la recurrente que si el interesado consideraba incorrecto o equivocado el archivo tenía los medios y las herramientas procedimentales para cuestionar el modo de actuar de la Administración y sin embargo no lo hizo. Asimismo, señala que la sentencia asume una concepción errada sobre la naturaleza y finalidad del amparo por mora, aduciendo que la cuestión planteada por la parte actora no puede ser canalizada a través del amparo por mora, dado que “realiza una pretensión de forma e idoneidad que no se encuentra comprendida en la naturaleza y finalidad del amparo por mora”. También afirma que existió una extralimitación en la sentencia, que debía limitarse a analizar una supuesta inactividad.

A partir de allí, la parte demandada propone doctrina legal aplicable, realiza reserva del caso federal y solicita se haga lugar a su recurso.

IV.- En orden a la admisibilidad de la vía impugnativa intentada, se constata que el recurso de casación ha sido interpuesto dentro del plazo legal, a su vez, se observa que por la naturaleza del proceso no existe obligación de efectuar el depósito de ley, el recurso cumple con los requisitos previstos en la Acordada N° 1498/18 y la sentencia es definitiva. En mérito a lo expuesto, y teniendo en cuenta que el escrito recursivo se basta a sí mismo, haciendo una relación completa de los puntos materia de agravio y adecuándose a las exigencias del art. 751 del CPCCT, considero que el recurso en examen deviene admisible y, siendo ello así, queda habilitada la competencia de este Tribunal para ingresar al análisis de procedencia de los agravios en los que se funda la impugnación de marras.

V.- Del examen de los agravios de la recurrente a la luz de los fundamentos del pronunciamiento impugnado, se observa que el recurso de casación bajo estudio debe prosperar en atención a los fundamentos que se exponen a continuación.

En primer lugar debemos destacar que, como señala la sentencia de Cámara, la procedencia de la presente acción exige la configuración de un supuesto de inactividad formal de la Administración, que consiste en la omisión o pasividad dentro de un procedimiento administrativo

durante un lapso que excede los plazos legales o bien razonables pautas temporales de tramitación.

En ese marco, se observa que la sentencia impugnada interpretó que se configuró esa inactividad formal de la Administración a partir de sostener que de las actuaciones administrativas agregadas al caso (que tengo a la vista en el sistema informativo a través de archivos de PDF) no surgen actos aptos para concluir la instancia administrativa. En resumidas cuentas, la Cámara señaló que “de las constancias de autos se desprende que no surge acreditado que la Provincia de Tucumán se haya expedido respecto de lo solicitado por la amparista”.

La conclusión que alcanza la sentencia de Cámara no es consecuente con lo que refleja el expediente administrativo N° 2681/110/R-19, de donde surge que a fs. 28 (03/9/2019) la Dirección de Asesoramiento y Contralor de Fiscalía de Estado sostuvo que “Encontrándose pendiente de reglamentación la Ley N° 9179 y no habiendo vencido los términos previstos por la norma (art. 15) a ese efecto, retornen las presentes a origen”. Luego de notificado lo informado a fs. 28 de las actuaciones administrativas (ver fs. 33 del expediente administrativo N° 2681/110/R-19), el Director de Despacho del Poder Ejecutivo (José Ismael Lazarte), en fecha 9 de diciembre de 2019, dispuso que “Con lo informado a fs. 28, archívese en Mesa de Entradas, Salidas y Archivo de la Gobernación” (ver fs. 36 del expediente administrativo N° 2681/110/R-19).

A partir de esos elementos se observa que la Administración sí dio trámite a la pretensión del amparista (relativo al pedido de acogimiento al art. 5 de la Ley N° 9179 para la regularización dominial del lote ubicado en el Saladillo - El Cadillal) y concluyó archivando el pedido del actor en función de que se encontraba “pendiente la reglamentación la Ley N° 9179”.

Cabe aclarar también que el actor solicitó pronto despacho del expediente administrativo N° 2681/110/R-19 mediante el expediente administrativo N° 3975/110/R/2019 (en fecha 03/12/2019), de donde también surge que las actuaciones administrativas relativas a su pedido de regularización dominial se encontraban en la “Mesa de Entradas y Salidas y Archivo de la Gobernación” (ver fs. 7 del expediente administrativo N° 3975/110/R/2019), todo lo cual evidencia de que la Administración decidió el archivo de las actuaciones vinculadas al pedido de regularización.

Respecto del archivo de las actuaciones administrativas, Creo Bay señala que la conducta lesiva del amparo por mora es siempre una conducta omisiva y se interroga sobre si podrían incluirse conductas positivas, frente a ello, responde que considera que la respuesta debe ser negativa y aclara que “Cuando la Administración resuelve en forma arbitraria o decide archivar las actuaciones, existe resolución, la que deberá atacarse por otra

vía. En otras palabras, cuando la Administración resuelve inadecuadamente, el instrumento para remediarlo no es el amparo por mora (podría serlo la vía recursiva, el amparo general, la acción contencioso administrativa, la acción común, algunos de los llamados recursos directos, etc., según el caso)” (Horacio D. Creo Bay, “Amparo por mora de la Administración pública”, 2 ed., Buenos Aires, Astrea, 1995, pág. 64). Luego el mismo autor agrega que “Por tanto, concluimos que la conducta lesiva que puede dar lugar al amparo por mora de la Administración es siempre una conducta omisiva” (Horacio D. Creo Bay, “Amparo por mora de la Administración pública”, 2 ed., Buenos Aires, Astrea, 1995, pág. 65).

En la especie, a la luz de las actuaciones administrativas analizadas, se observa que existieron actos de la Administración que impiden considerar configurada la inactividad formal de la Administración, en tanto el archivo de las actuaciones donde se solicitó la regularización dominial del lote ubicado en el Saladillo, a raíz de que se encontraba pendiente la reglamentación de la Ley N° 9179, implicó una actividad en el trámite iniciado por el amparista. En efecto, el archivo de las actuaciones constituye un instrumento formalmente apto para disipar el estado de duda sobre la pretensión del administrado, excluyendo la posibilidad de considerar que la Administración fue morosa en la tramitación del expediente administrativo.

Cabe recordar aquí que, como señala la Cámara, la sentencia a dictarse en este tipo de procesos opera en el ámbito estrictamente formal del trámite administrativo y no importa juzgar en manera alguna acerca de la inactividad material de la Administración ni tampoco sobre la fundabilidad intrínseca de las pretensiones del particular.

La interpretación expuesta resulta consistente con criterios jurisprudenciales que señalan que si bien la nota de la Aduana que ordena el archivo del pedido de repetición de derechos de importación no se pronuncia sobre el fondo de la cuestión debatida, pone fin a la impugnación causándole un agravio al importador que no es susceptible de reparación ulterior en el marco del procedimiento reglado en el Código Aduanero, por lo que reviste el carácter de definitiva. Al respecto, se fundamentó en que “la CSJN, a efectos del recurso extraordinario ha sostenido que un pronunciamiento judicial reviste el carácter de definitivo cuando pone fin al pleito, impide su continuación o causa un gravamen de imposible o insuficiente reparación ulterior (Fallos 303;1040 ‘Madariaga Anchorena, Carlos J. c. Fisco Nacional y otro’ del 23/7/81). La resolución que en autos se apela se encuentra comprendida dentro de las interlocutorias con fuerza de definitiva las cuales son conceptuadas por Couture como ‘aquellas que teniendo las formas de las interlocutorias con fuerza de definitiva hacen imposible de hecho y de derecho la prosecución del juicio’ (Fundamentos de derecho procesal Civil; pág. 302, Ed. Depalma; Buenos Aires, 1978), TFN sala E causa

‘Loma Negra SA’ del 1/4/87 expte. N° 5574-A entre muchas otras” (Tribunal Fiscal de la Nación; Sala E, “T.C.A. (ex Puerto Seco S.A.) vs. Dirección General de Aduanas”, 29/11/2007, cita online: AR/JUR/11206/2007).

Desde esa perspectiva, se observa que el archivo dispuesto por la Administración respecto del expediente administrativo N° 2681/110/R-19 en función de que se encontraba “pendiente la reglamentación la Ley N° 9179”, no es compatible con la idea de una inactividad formal de la Administración. Se observa entonces que la conclusión fáctica que alcanza la sentencia impugnada, cuando señala que se produjo esa inactividad formal, importa una arbitraria valoración de las constancias de autos, en especial de las actuaciones administrativas mencionadas. A partir de allí, se observa que la sentencia de Cámara brindó solo fundamentos aparentes para justificar la inactividad formal de la Administración, por lo que corresponde se deje sin efecto íntegramente la sentencia impugnada.

A su vez, y de conformidad al criterio señalado, consideramos que frente a la inexistencia de inactividad formal de la Administración no se encuentran configurados los elementos que tornan procedente el amparo por mora de la Administración, correspondiendo el rechazo de la acción. Sin perjuicio de ello, en atención a las especiales características de la situación analizada en esta causa, donde se atribuye al archivo de las actuaciones administrativas la aptitud para excluir la inactividad formal de la Administración, consideramos que las costas relativas a la presente acción deben ser distribuidas por el orden causado.

Por lo expresado, corresponde hacer lugar al recurso de casación interpuesto por la Provincia de Tucumán contra la sentencia dictada por la Sala III de la Excma. Cámara Contencioso Administrativo en fecha 24 de noviembre de 2020. En consecuencia, se resuelve casar la sentencia de la Cámara, dejándola íntegramente sin efecto, de conformidad a la siguiente doctrina legal: **“No resulta ajustada a derecho la sentencia que, sobre la base de una arbitraria valoración de las constancias de autos, concluye la existencia de una inactividad formal de la Administración que no es consecuente con lo ocurrido en las actuaciones administrativas”**.

Por consiguiente, corresponde dictar como sustitutiva de la sentencia dejada sin efecto, lo siguiente: “I.- NO HACER LUGAR, por lo considerado, al amparo por mora interpuesto por Julio César Rojas contra la Provincia de Tucumán. II.- COSTAS, por el orden causado. III.- RESERVAR pronunciamiento sobre honorarios para su oportunidad”.

VI.- Con relación a las costas de esta instancia casatoria, en atención a las dificultades interpretativas que surgen de las actuaciones administrativas analizadas y su proyección sobre la resolución del

presente recurso de casación, corresponde imponerlas por el orden causado.

***La señora Vocal doctora Eleonora Rodríguez***

***Campos***, dijo:

Estando de acuerdo con los fundamentos que da el señor Vocal preopinante, doctor Antonio D. Estofán, vota en idéntico sentido.

***La señora Vocal doctora Claudia Beatriz Sbdar***,

dijo:

Estando conforme con los fundamentos dados por el señor Vocal preopinante, doctor Antonio D. Estofán, vota en igual sentido.

**Y VISTO:** El resultado del precedente acuerdo, la Excma. Corte Suprema de Justicia, por intermedio de su Sala en lo Laboral y Contencioso Administrativo,

#### **RESUELVE:**

**I.- HACER LUGAR** al recurso de casación interpuesto por la representación letrada de la Provincia de Tucumán contra la sentencia dictada por la Sala III de la Excma. Cámara Contencioso Administrativo en fecha 24 de noviembre de 2020. En consecuencia, **CASAR** la sentencia impugnada, dejándola íntegramente sin efecto, y **DISPONER** sustitutivamente lo siguiente: “**I.- NO HACER LUGAR**, por lo considerado, al amparo por mora interpuesto por Julio César Rojas contra la Provincia de Tucumán. **II.- COSTAS**, por el orden causado. **III.- RESERVAR** pronunciamiento sobre honorarios para su oportunidad”.

**II.- COSTAS** de esta instancia recursiva, como se consideran.

**III.- RESERVAR** pronunciamiento sobre regulación de honorarios para su oportunidad.

#### **HÁGASE SABER**

SUSCRIPTA Y REGISTRADA POR LA ACTUARIA/O FIRMANTE EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN, EN LA FECHA INDICADA EN LA CONSTANCIA DE LA REFERIDA FIRMA DIGITAL DE LA ACTUARIA/O.

SENTENCIA FIRMADA DIGITALMENTE POR: DRA. CLAUDIA BEATRIZ SBDAR (PRESIDENTA), DR. ANTONIO D. ESTOFÁN (VOCAL), DRA. ELEONORA RODRÍGUEZ CAMPOS (VOCAL). ANTE MÍ: CLAUDIA MARÍA FORTÉ (SECRETARIA)

MEG