



PODER JUDICIAL DE CÓRDOBA

**SECRETARIA DE FERIA-TRIBUNAL
SUPERIOR**

Protocolo de Sentencias

Nº Resolución: 1

Año: 2022 Tomo: 1 Folio: 1-10

EXPEDIENTE SAC: 10661710 -  - GNI - GENERADORA DE NEGOCIOS INMOBILIARIOS S.A. C/
MUNICIPALIDAD DE VILLA DEL DIQUE - DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - SOLICITA HABILITACION
DE FERIA

SENTENCIA NÚMERO: UNO

En la ciudad de Córdoba, a los doce días del mes de enero de dos mil veintidós, de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo Número Un mil seiscientos veintinueve Serie “A” del seis de junio de dos mil veinte (punto 8 del Resuelvo), los Señores Vocales integrantes del Tribunal Superior de Justicia de FERIA, Doctores Domingo Juan Sesin y Sebastián López Peña, proceden a dictar sentencia en estos autos caratulados: “GNI - GENERADORA DE NEGOCIOS INMOBILIARIOS S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE VILLA DEL DIQUE - DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - SOLICITA HABILITACIÓN DE FERIA” (Expte. N° 10661710), fijándose las siguientes cuestiones a resolver:

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación?

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde?

Conforme al sorteo que en este acto se realiza los Señores Vocales votan en el siguiente orden: Doctores Domingo Juan Sesin y Sebastián López Peña.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:

1. La parte actora, interpuso recurso de casación (Operación N° 7723222, del expte. pcpial.

N° 9595895) en contra del Auto Número Doscientos once dictado el catorce de diciembre de dos mil veintiuno por la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, del Trabajo y de Familia con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Décima Circunscripción Judicial con asiento en la Ciudad de Río Tercero, que rechazó el recurso de reposición interpuesto por GNI - GENERADORA DE NEGOCIOS INMOBILIARIOS S.A. en contra del proveído dictado el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno que dispuso “...*De acuerdo a lo actuado en la causa y las diversas resoluciones dictadas en la misma, -entre otras AN 107, y proveído de fecha 09/08/2021, se desprende que las presentaciones efectuadas ante la Municipalidad de villa del Dique "(...) son parte de un procedimiento administrativo y en consecuencia debe ser tramitado conforme a sus normas..."*, por lo tanto, acredite haber agotado la de la vía administrativa y se proveerá...” (Expte. N° 9595895, Operación N° 88913126, sic.).

2.1.- Con base en el motivo sustancial de casación (art. 45 inc. a) de la Ley 7182) la recurrente denuncia que el pronunciamiento incurre en una inobservancia o errónea aplicación de la ley sustantiva o la doctrina legal, cuando sostiene que el recurso de reposición interpuesto debe ser rechazado en tanto el acto administrativo atacado no da lugar a la acción contencioso administrativa por no haberse producido el agotamiento de la vía administrativa mediante un acto que cause estado.

a) Sostiene que la instancia contenciosa administrativa del presente proceso judicial se encuentra habilitada.

Indica que oportunamente la Cámara *a quo* dispuso: “...*habilítese la instancia admitiéndose en cuanto por derecho corresponda la demanda de plena jurisdicción interpuesta. Córrase traslado a la parte demandada por el término de dieciocho días (art. 23 ley 7182). A los fines de resolver la cautelar solicitada...*”.

Manifiesta que con posterioridad, la Juzgadora dictó el Auto Número Ochenta y cuatro de fecha cuatro de junio de dos mil veintiuno, estimando que “...*corresponde que la Administración se expida ante el nuevo escenario...*”, por lo que se decidió que la actora

debía presentar ante la Administración nuevos documentos para su consideración, pudiendo someterse a la posterior revisión de ese Tribunal la nueva decisión administrativa que recayere en el asunto por la vía del artículo 179 del Código Procesal Civil y Comercial. Señala que no se dispuso -ni podía hacérselo por no encontrarse autorizado en la Ley 7182- que la instancia oportunamente habilitada había concluido, ya que ello solo puede resolverse mediante una resolución fondal sobre incompetencia, excepciones o perención de instancia. Explica que el mentado Interlocutorio, solo estableció que en base a la documentación aportada por la actora debía realizarse una nueva presentación ante la accionada y que ésta debía expedirse, pudiendo revisarse la nueva resolución por vía de la ampliación de la demanda y dentro del mismo proceso.

Cuestiona que mediante un resolutorio posterior, el ahora casado, la Cámara exija nuevamente el agotamiento de la vía administrativa y que la actora transite, otra vez, el proceso de habilitación de instancia.

Niega que, habiéndose dispuesto la habilitación de la instancia, pueda sostenerse que la vía contencioso administrativa no se encuentra habilitada.

Indica que esa conclusión pasa por alto la circunstancia de que ya se produjo la radicación definitiva de la causa. Transcribe el artículo 11 de la Ley 7182.

b) Denuncia que el Auto recurrido incurre en una duplicación del agotamiento de la vía administrativa que impone cargas procesales desproporcionadas.

Objeta el deber de agotar la vía administrativa dos veces dentro del mismo proceso judicial, porque con ello se afecta el régimen jurídico aplicable dado que no hay norma alguna que así lo establezca.

Acusa que el pronunciamiento administrativo sobre la documentación agregada en virtud de las resoluciones dictadas por diversas reparticiones provinciales no puede importar un perjuicio para la actora del que se derive el deber de agotar dos veces la vía administrativa dentro del mismo proceso judicial.

Indica que el Auto atacado importa una evidente denegación de justicia y plasma una flagrante transgresión al principio de proporcionalidad al imponer una carga procesal excesiva. Cita jurisprudencia.

c) Denuncia que la Cámara *a quo* incurre en un exceso rigor formal al exigir, nuevamente, el agotamiento de la vía administrativa.

Indica que al requerirse que se agote la vía administrativa respecto del Decreto Número 82/2021 dictado por el Intendente, se impone una exigencia meramente formal, dado que quien debe resolver el recurso administrativo de reconsideración que puede interponerse en contra de dicho acto administrativo es la misma autoridad que lo dictó, lo que determinará - dada la postura expuesta en estos obrados- su confirmación.

Expresa que cuando media una clara conducta del Estado que hace presumir la ineficacia cierta del procedimiento, la presentación en la sede administrativa se transforma en un ritualismo inútil. Cita jurisprudencia y doctrina.

d) Acusa que al confirmarse el proveído materia de recurso de reposición, se produce la violación de las reglas de la cosa juzgada, habida cuenta de que se contradice lo resuelto en los Autos Números 84/2021 y 107/2021.

Recuerda que mediante el primero se señaló que la Administración debía expedirse tras la presentación de los documentos que debía hacer la actora, pudiendo someterse a revisión del Tribunal la nueva decisión administrativa que se dictase.

Añade que mediante el segundo -aclaratorio- se estableció que la Administración debía pronunciarse en el plazo previsto por el artículo 67 inciso g) de la Ley 6658.

Indica que mediante dichos decisorios -firmes y consentidos por la contraria- se resolvió que:

- i) La actora debía presentar los nuevos documentos ante la Municipalidad de Villa del Dique para su consideración;
- ii) La nueva decisión administrativa que recayere en el asunto podía someterse a revisión del Tribunal actuante como ampliación de la demanda (art. 179 CPCC) y
- iii) El plazo para resolver de la Municipalidad de la localidad de Villa del Dique es el previsto

por el mentado artículo 67 inciso g) de la Ley 6658.

Infiere que la nueva decisión de la accionada forma parte del presente proceso judicial, de manera que podía someterse a revisión de la *Judex a quo*, máxime cuando nunca se dijo que había que agotar la vía administrativa mediante un recurso de reconsideración que causase estado.

Considera que la Cámara va en contra de lo que había decidido en los autos anteriormente dictados, donde se fijó que la nueva decisión administrativa podía ser revisada en el mismo proceso mediante la ampliación de la demanda.

Concluye que la necesidad de agotar la vía administrativa no formó parte de los decisorios dictados.

Luego de reiterar que el agotamiento de la vía fue cumplido habiéndose dispuesto la habilitación de instancia, indica que la actora obró con buena fe, siguiendo los lineamientos que fijó la Cámara interviniente, ante la “particular” forma de dirigir el proceso contencioso administrativo mediante el Auto Número 84/2021.

Finalmente, señala que los Autos Números 84/2021 y 107/2021 refieren a una nueva decisión del Intendente, utilizando el singular y no el plural. Deduce que si la Cámara hubiera considerado que debía agotarse la vía administrativa, tendría que haber acudido al uso del plural, en tanto el Intendente debía dictar dos actos administrativos -el que resolviera la petición y el que resolviera el recurso de reconsideración-.

e) Alega que el proveído que ordena que la actora acredite haber agotado la de la vía administrativa mediante la reconsideración del acto administrativo dictado con posterioridad a la presentación de los nuevos documentos, resulta nulo dado que no se dispuso mediante un decreto fundado rubricado por los miembros del Tribunal sino que solo fue firmado por su Secretario, añadiendo que no luce fundado conforme lo establece el artículo 11 de la Ley 7182.

Denuncia que la Cámara *a quo* reconoce la existencia de la nulidad planteada, pese a lo cual,

omite aplicar las previsiones artículo 37 ib. que manda reponer los autos al estado en que se hallaban al producirse alguna nulidad.

f) Manifiesta que el decisorio en crisis transgrede el derecho a la tutela judicial efectiva.

Transcribe algunos considerandos del fallo y afirma que la argumentación expuesta en relación a la tutela judicial efectiva, no se condice con las constancias de autos dado que se ha desnaturalizado el presente proceso contencioso administrativo remitiendo la discusión fondal a la sede municipal al disponer la duplicación de la carga de agotar la vía administrativa, máxime, cuando ya se había dispuesto la habilitación de instancia, con la consiguiente radicación definitiva de la causa.

Entiende que se ha incurrido en una violación al derecho a la tutela judicial efectiva, pues, el Tribunal ha impedido el acceso a una instancia judicial y a lograr un control suficiente sobre lo actuado en sede administrativa.

Indica que dicho derecho constitucional aparece violado ya que se impide el acceso a la jurisdicción en un proceso ya iniciado y que fue reenviado por el Tribunal a sede administrativa.

Expresa que el acto administrativo atacado exhibe naturaleza sancionatoria porque clausura el emprendimiento de GNI e imposibilita realizar obras exigidas por autoridades provinciales.

Remite al principio *pro actione*, que consiste en brindar la mayor garantía y promover la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible y más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

g) Acusa la inobservancia de las normas que exigen la intervención legal del Fiscal de Cámara, omitiendo el cumplimiento de la ley.

Señala que se declaró que no se encontraba habilitada la instancia por encontrarse pendiente el agotamiento de la vía administrativa, sin la previa y obligatoria intervención del Fiscal de Cámara (arts. 24 de la Ley N° 7826 y 11 de la Ley 7182).

h) Considera que el decisorio en crisis viola las reglas que rigen la materia cuando evidencia una confusión entre la figura del agotamiento de la vía administrativa y los recursos administrativos.

Explica que para fundamentar sustancialmente su decisión, la Cámara *a quo* formula la regla según la cual el agotamiento de la vía administrativa se produce siempre mediante la interposición de un recurso administrativo. Da razones por las que considera que esa conclusión es falsa.

i) Critica el Auto recurrido que confunde la figura del agotamiento de la vía administrativa y el acto administrativo que causa estado.

Explica los motivos por los que considera que dicha equiparación resulta incorrecta. Cita jurisprudencia.

j) Denuncia una violación de las reglas aplicables en materia de tutela cautelar.

Expresa que según la tendencia jurisprudencial iniciada por el Tribunal Superior de Justicia, debe propiciarse el criterio amplio de admisión de la temporaneidad de la promoción de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo. Cita jurisprudencia.

Sostiene que el derecho a la tutela cautelar es un derecho fundamental, de igual jerarquía que el derecho de acceso a la jurisdicción, lo cual importa el reconocimiento de la potestad jurisdiccional para adoptar todas las medidas provisionales que, en cada caso, se estimen conducentes para garantizar la efectividad de la sentencia que oportunamente se dicte.

Agrega que las medidas provisionales tienen un carácter no sólo “cautelar”, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sin fundamentalmente “tutelar”, por cuanto protegen derechos subjetivos, en tanto buscan evitar daños irreparables a las personas. Cita jurisprudencia.

Concluye en que el mismo temperamento se sigue del artículo 484 de la Ley 8465 aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 7182. Cita dicha normativa.

k) Asevera que concurren los recaudos para la procedencia de la tutela cautelar solicitada,

conforme al artículo 19 de la Ley 7182.

Indica que la ejecución del Decreto Número 82/2021 provoca gravísimos perjuicios a la actora, a los empleados que trabajan en la empresa y a los particulares que han adquirido propiedades y pretenden continuar o iniciar la construcción de sus viviendas.

Agrega que la clausura es una sanción que recae sobre el espacio físico donde se ejerce la actividad e impide el ingreso y egreso de las personas que habitan allí, poniendo en juego la libertad física y de locomoción de terceros.

Sostiene que solo la medida cautelar solicitada puede asegurar el dictado de una sentencia útil, porque de continuar la clausura del emprendimiento y la suspensión de las obras mientras dure el proceso judicial tendiente a declarar la nulidad del acto administrativo atacado, una eventual sentencia favorable llegará demasiado tarde.

Destaca que concurren en el caso los presupuestos establecidos en el artículo 19 de la Ley 7182, ya que: i) La ejecución del acto impugnado es susceptible de causar un grave daño al administrado; ii) El despacho cautelar no implica una lesión al interés público y iii) Se cumple con la contracautela requerida por el Tribunal.

Señala que la clausura del emprendimiento y la suspensión de las obras, provocan grandes perjuicios económicos que la demandada deberá resarcir oportunamente, porque la actividad que desarrollan los trabajadores que allí laboran, constituye la fuente de ingreso familiar de muchas personas que viven en el Municipio.

Añade que la medida solicitada tutela el interés público municipal porque procura el respecto a las ordenanzas y actos administrativos dictados por el propio Municipio que han autorizado el loteo y permitido la edificación y que se pretenden desconocer de manera totalmente arbitraria.

Explica que resulta necesario y urgente finalizar las obras de infraestructura pendientes para obtener la aprobación final por parte de las autoridades provinciales.

Solicita, consecuentemente, la urgente suspensión de los actos administrativos, hasta tanto se

dicte sentencia.

2.2.- Con sustento en el motivo formal de casación (art. 45 inc. b) de la Ley 7182) la recurrente denuncia un quebrantamiento de las formas sustanciales establecidas para el procedimiento o la sentencia

a) Acusa que se incurre en una violación al principio de razón suficiente porque no se han explicitado los motivos para rechazar el recurso de reposición y, de ese modo, impedir la revisión judicial del Decreto Número 82/2021.

Se remite a lo establecido por los artículos 155 de la Constitución Provincial, 117 inciso 3) y 326 del Código Procesal Civil y Comercial -aplicable en virtud del art. 13 de la Ley 7182- y 3 del Código Civil y Comercial.

Recalca que la obligación de los jueces no se limita al dictado de una resolución dentro de los plazos que estipulen los códigos de rito y lo que imponen las reglas de la lógica y la argumentación sino que el Legislador ahora exige que la resolución judicial sea razonable en cuanto a su contenido. Cita los fundamentos expuestos por la Comisión Redactora.

Luego de referirse a la doctrina de este Tribunal Superior de Justicia, señala que la fundamentación del fallo atacado es insuficiente, lo cual priva a la actora del conocimiento de las razones jurídicas que eventualmente enervarían su pretensión. Explica que no se da una respuesta concreta a los planteos efectuados al interponer el recurso de reposición en los términos del artículo 11 de la Ley 7182 y se violan los preceptos que obligan a fundar la sentencia.

Individualiza las cuestiones que -a su criterio- han sido contestadas por la Cámara *a quo* mediante argumentos falaces.

b) Denuncia que se ha soslayado el cumplimiento de las normas que exigen la intervención legal del Fiscal de Cámara y que el proveído del artículo 11 de la Ley 7182 debe dictarse mediante un decreto fundado y firmado por los miembros del Tribunal.

Por último, hace reserva del caso federal (art. 14, Ley 48).

3.- El recurso interpuesto es concedido por Auto Número Doscientos veintiséis del veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno (Operación N° 90213833, del expte. pcpial. N° 9595895).

4.- Con fecha 06/01/2022 la parte actora solicita habilitación de feria judicial para el tratamiento de la medida cautelar (Operación N° 7889142), y se da intervención al Señor Fiscal General de la Provincia (Operación N° 90365406), expidiéndose el Señor Fiscal General Adjunto (Dictamen CA N° 1, de fecha 10/01/2022, Operación N° 90382462).

5.- Con fecha 10/01/2022 pasan los presentes a despacho para resolver.

6.- De manera preliminar y a fin de discernir si procede habilitar la feria para resolver el recurso de casación planteado en autos, es dable señalar que de acuerdo a lo previsto en el artículo 44 del Código Procesal Civil y Comercial *“Los jueces pueden habilitar los días y horas inhábiles, sin recurso alguno, cuando hubiere riesgo de quedar ilusoria una providencia judicial o de frustrarse, por la demora, alguna diligencia importante para acreditar o asegurar el derecho de los litigantes o cuando el asunto fuere urgente”*.

Por su parte, el artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que *“El Tribunal Superior de Justicia designará los Tribunales y Dependencias que actuarán, durante las épocas de receso, para el despacho de asuntos urgentes y fijará el horario de funcionamiento”*.

De las cláusulas transcritas se infiere que la habilitación de la feria judicial -resuelta a petición de parte o de oficio- se justifica, cuando la demora en la decisión de una cuestión planteada en la causa puede perjudicar a los litigantes o cuando la urgencia que exhibe el asunto bajo estudio impone una pronta e impostergable solución.

A tenor de lo expuesto, cabe analizar las constancias de autos, de las cuales surge que:

1) Es necesario garantizar la seguridad jurídica, disipando las dudas que puede suscitar la indefinición en el tiempo de los derechos que le asisten a las partes y a terceros frente a la decisión administrativa atacada.

2) La demandada ha resuelto la clausura de la Urbanización Residencial Especial “Punta Peñón”, en la ciudad de Villa del Dique, emprendimiento en curso de ejecución donde se observa un innegable avance de obra consentido durante años por la accionada.

3) La orden de cese recurrida y la posterior decisión de clausura se exhiben intempestivas, repentinas e inesperadas atento al normal desarrollo de los acontecimientos y la actuación de la demandada a través del tiempo.

4) Se infringe un insoslayable daño empresarial que hace caso omiso de la inversión realizada por la actora e impide la consecución de un proyecto calificado por la propia demandada “de interés municipal” -cfr. Ordenanza Nro. 702/12, promulgada por Decreto Nro. 140/2012-.

5) La suspensión de las obras civiles y privadas que debe llevar a cabo la actora so pena de perder las autorizaciones debidamente otorgadas, puede provocar un daño gravísimo e irreparable.

6) Es posible que la interrupción de las tareas produzca daños a terceros que residen actualmente en el barrio, ya que existen pozos abiertos, zanjas sin terminar, trabajos de infraestructura inconclusos.

7) La suspensión de las obras perjudica a ciento de operarios que con la parálisis no pueden trabajar, de modo que no cuentan con el sustento económico para sobrevivir en tiempos de alta desocupación y de angustiante zozobra social frente a la pandemia del Covid 19.

En definitiva, las circunstancias descritas tras sopesar las constancias de autos a la luz de las normas aplicables, permiten concluir que, en el caso, concurren condiciones de urgencia que justifican habilitar la feria para resolver el recurso de casación incoado.

7.- Dicha impugnación ha sido interpuesta en tiempo propio, contra una resolución equiparable a definitiva y por quien se encuentra procesalmente legitimado a tal efecto (arts. 385 del CPCC y 45 de la Ley 7182).

8.- Mediante el pronunciamiento recaído en el expediente principal N° 9595895, el Tribunal de Mérito rechazó el recurso de reposición incoado por la parte actora y denegó la medida

cautelar solicitada.

Para así resolver consideró que el acto administrativo impugnado a través de la ampliación de la demanda impetrada no es un acto definitivo que cause estado porque se omitió su reconsideración. Consecuentemente, al ser improcedente la habilitación de la instancia contencioso administrativa, concluye que corresponde denegar la cautelar solicitada.

Contra dicho pronunciamiento, alza su embate recursivo la accionante.

9.- Con el propósito de indagar sobre la viabilidad de los agravios planteados en el recurso de casación deducido, es oportuno señalar que tras haberse dispuesto la habilitación de la instancia contencioso administrativa (decreto de fecha 23/12/2020, Operación N° 80572480 del expte. pccipal. N° 9595895), el Tribunal dictó el Auto Número Doscientos veintiuno de igual fecha (Operación N° 80578787, expte. pccipal) que denegó la suspensión de los efectos de los actos administrativos dictados por el Señor Intendente de la Municipalidad de Villa del Dique que dispusieron el cese inmediato de toda obra en ejecución y/o a iniciarse en la Urbanización Residencial Especial conocida como “Punta Peñón”.

Para así resolver, sostuvo que no se configuraban los requisitos necesarios para otorgar la medida cautelar peticionada por no estar acreditada la verosimilitud del derecho. En este sentido, advirtió que de acuerdo a lo manifestado por la Administración Provincial de Recursos Hídricos, a la actora le faltaba cumplimentar el visado del proyecto de manejo de escorrentías, no estaba autorizada la colocación de una playa artificial para emplazar un show-room y no se habían adjuntado ante dicha repartición cierta documentación -copia de la Licencia Ambiental expedida por la Secretaria de Ambiente de la Provincia de Córdoba, planos conforme a obra, certificados de habilitación de servicio exigibles para la emisión del Certificado de Factibilidad de Agua-.

Con fecha cuatro de marzo de dos mil veintiuno, la actora acompañó la documental emanada de los organismos provinciales -Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba y APRHI- señalando que este último organismo le había otorgado el certificado de factibilidad

de fuente de agua, comunicándole la decisión por medio de la cual se disponía el Visado del proyecto del manejo de escorrentías. Consecuentemente, alegando las nuevas constancias que -a su criterio- probaban la verosimilitud de su derecho, solicita la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

Luego de dar vista a la Municipalidad demandada, la Cámara *a quo* dictó el Auto Número Ochenta y cuatro del cuatro de junio de dos mil veintiuno (Operación N° 84250570, expediente principal N° 9595895) -aclarado por el Auto Número Ciento siete del siete de julio de dos mil veintiuno (Operación N° 85164313)- que denegó la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo, resolviendo que la actora debía presentar la nueva documental recabada ante la Administración para su consideración, pudiendo someterse a revisión de este tribunal la decisión administrativa que -en consecuencia- recayere en el asunto, por la vía del artículo 179 del Código Procesal Civil y Comercial en el plazo previsto por el artículo 67 inciso g) de la Ley 6658.

Con fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, comparece nuevamente la actora y amplía la demanda. Expone que después de que adjuntara los nuevos documentos en cumplimiento de lo ordenado por la Cámara actuante, el Señor Intendente de la Municipalidad de Villa del Dique había dictado el Decreto Número 82/2021 que dispuso la clausura de su emprendimiento ordenándole que se abstuviese de continuar y/o iniciar obra alguna en aquél. Consecuentemente, solicita que se declare nulo dicho acto administrativo y que se haga lugar a la suspensión de sus efectos con carácter urgente.

Finalmente, la Cámara *a quo* se pronuncia sobre la última presentación reseñada mediante el Auto objeto del recurso de casación incoado.

10.- De la reseña efectuada se infiere que la Cámara *a quo* habilitó la instancia contencioso administrativa, denegó la cautelar solicitada y enumeró la documental que consideraba faltante. La actora recabó dichos documentos y cumplimentando lo que se le había ordenado, los presentó ante la Administración para que ésta, luego de considerarlos, dictara en un plazo

previamente establecido (art. 67 inc. g) de la Ley 6658) el acto administrativo, el cual podría ser revisado posteriormente en las mismas actuaciones judiciales como una ampliación de la demanda (art. 179 del CPCC).

Sin embargo, cuando la actora trae a consideración el Decreto Número 82/2021 impugnándolo en el marco de la ampliación de la demanda tal como se había dispuesto en su oportunidad, la Sentenciante considera que no se ha agotado debidamente la vía administrativa porque en contra de dicha resolución no se interpuso recurso de reconsideración.

Esta resolución hace caso omiso de una circunstancia clara e insoslayable: las distintas decisiones de la Cámara *a quo* incidieron en el camino procesal seguido por la actora, quien pudo entender que el mentado decreto podía ser directamente acompañado a las actuaciones y atacado directamente en la instancia de ampliación de la demanda, tal como se había autorizado expresamente (cfr. Autos Nros. 84/2021 y 107/2021, expediente principal N° 9595895).

11.- La Sentenciante que autorizó expresamente la posibilidad de que se trajera a su consideración el acto que dictara la Administración a través de una ampliación de la demanda, obstaculiza la continuación del trámite al exigir un nuevo agotamiento de la vía.

Dicho decisorio desnaturaliza el concepto de ampliación de la demanda. A tenor de lo que expresa la doctrina procesalista, el principio general es que el actor podrá ampliar o moderar su demanda con una sola limitación: debe fundarse en hechos que no impliquen un cambio de la pretensión (cfr. FERREYRA de DE LA RÚA, Angelina y otra, *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba. Ley 8465. Comentado y concordado*, Tomo I, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2002, p. 302). En efecto, resulta provechoso distinguir entre transformación de la demanda -cuando se altera alguno de los elementos de la pretensión- y cambio de la demanda -cuando se modifica el objeto litigioso y se sustituye una pretensión por otra-. Este último supuesto está proscripto -no se permite- porque implica un cambio de

pretensión (cfr. DÍAZ VILLASUSO, Mariano, *Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Córdoba comentado y concordado*, Tomo I, Ed. Advocatus, Córdoba, 2013, tomo I, pp. 596 y sgtes.).

Tal como se expresó *ut supra*, agotada correctamente la vía administrativa antes de la interposición de la demanda y admitida ésta, la impugnación del Decreto Número 82/2021 sólo puede considerarse como una ampliación de la demanda y no como un cambio en la pretensión que obligue a cumplimentar nuevos trámites impugnativos en sede administrativa.

12.- Como es sabido, el objeto de revisión es esencialmente el acto administrativo tanto expreso como presunto. De allí que la jurisdicción contencioso administrativa es revisora de lo actuado por la Administración, en cuanto requiere la existencia previa de un acto administrativo. Debe quedar en claro que lo que pretende salvaguardar este principio es que en la instancia judicial no se varíen las pretensiones formuladas en sede administrativa, Sin embargo, nada impide que en el proceso se agreguen nuevas pruebas o se amplían los fundamentos jurídicos (cfr. de mi autoría, *El derecho administrativo en reflexión*, Ed, RAP, Buenos Aires, 2011, p. 138).

Asimismo, cómo ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia (cfr. Sent. Nro. 76/2000, entre otras), en el marco del nuevo bloque de constitucionalidad y convencionalidad, la impugnación de un acto administrativo no debe asumir posturas extremadamente formalistas que limiten el acceso al revisión judicial, razón por la cual de un proceso objetivo al “acto” se pasa a una postura más amplia de índole subjetiva donde se atienden a las “pretensiones” deducidas contra el acto. Ello significa que el control judicial de la Administración está dirigido a la protección de los derechos e intereses enfrentados a las potestades de la Administración (cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Hacia una justicia administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 69 y siguientes).

En autos, el actor interpuso una acción contenciosa administrativa en contra de un acto administrativo dictado por el Señor Intendente de la Municipalidad de Villa del Dique una vez

agotada la vía administrativa mediante el recurso de reconsideración pertinente, razón por la cual se admitió la demanda incoada. Asimismo solicitó la suspensión de los efectos del acto en el marco de lo dispuesto por el artículo 19 de la ley 7182.

Al recabarse nuevas constancias administrativas, el Tribunal dispuso la carga de notificar nuevamente a la Administración a fin de que diera respuesta a lo formulado por la actora, cuando sin perjuicio de ello, lo que correspondía era dar trámite al pedido de suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el procedimiento fijado por el propio artículo 19 del Código de Procedimientos Contencioso Administrativo.

Ello por cuanto las constancias adjuntadas por la parte actora -aún con nuevos argumentos- en modo alguno la obligaban a agotar la vía administrativa nuevamente, pues de ser así, el proceso se convertiría en un fariseísmo de las formas atentando con su pretendida celeridad y eficacia.

Por lo demás, la Administración cuenta con los cauces procesales pertinentes para esgrimir sus defensas e incluso responder a los argumentos del actor, tanto en el momento de intervenir en el trámite del pedido de suspensión de los efectos del acto como al contestar la demanda. Asimismo nada impide a la Administración dictar un nuevo acto administrativo que se adjunte al proceso.

13.- Finalmente, es dable señalar que el *balancing* o ponderación de los valores jurídicos superiores que se disciernen en el acto de promoción de la revisión judicial de la legalidad de la actividad administrativa, proyecta desde su vértice una solución para esta causa, en la que sin quebrantar la configuración legal de las formas esenciales del procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo, las concilia con el principio *pro actione*, a fin de facilitar el acceso a la jurisdicción y la continuación del trámite iniciado. Una interpretación contraria, conculcaría el derecho de defensa de la accionante y la garantía de la tutela administrativa y judicial efectiva (art. 18, CN).

En efecto, la dilación del procedimiento provocada al establecerse exigencias formales que

desconocen las instancias judiciales cumplidas y las decisiones adoptadas previamente por la propia Cámara *a quo*, conspira contra una genuina interpretación de las normas y los hechos compatible con el ejercicio del derecho constitucional al debido proceso y a la jurisdicción, en otros términos, a la tutela administrativa y judicial efectiva (cfr. Sent. Nro. 152/2015 “Santander Rio S.A....”, entre muchas otras).

El derecho a la tutela judicial efectiva, dentro del cual se inserta el de defensa, proscribire una interpretación jurídica de las normas adjetivas que conduzca a la exigencia a ultranza de condicionamientos que denieguen el acceso a la jurisdicción y, con él, a la verdad jurídico-objetiva, por motivos de excesivo ritualismo formal, que pueden ser superados sin quebranto para la estructura y configuración legal del proceso, como así también de la seguridad y la certeza jurídica en las relaciones procesales nacidas al amparo de las normas adjetivas (doctrina de esta Sala Cont. Adm. en Sent. Nro. 85/2000 "Telefónica...").

De acuerdo a ello, no es posible en autos dilatar la instancia del control judicial con fundamento en que debe ocurrirse nuevamente ante la Administración a fin de agotar la vía administrativa mediante un acto que cause estado.

14.- A tenor de lo expresado, es dable concluir que le asiste razón a la recurrente cuando cuestiona la decisión de la Sentenciante que le ordenó acreditar haber agotado la vía administrativa, ya se dispuso la habilitación de instancia, con la consiguiente radicación definitiva de la causa

Admitido dicho extremo, se torna operativa la regla general según la cual, la competencia atribuida para el proceso principal determina la que corresponde para las medidas cautelares (art. 7, CPCC).

Consecuentemente, debe remitirse la presente causa a la Cámara *a quo* para que, atento a los derechos presuntamente conculcados, tramita con la mayor celeridad posible el pedido de suspensión de los efectos del acto conforme a lo establecido en el artículo 19 de la ley 7182.

15.- En definitiva, procede hacer lugar al recurso de casación interpuesto, casar el

pronunciamiento dictado por la Cámara *a quo* y declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

Asimismo, a tenor de los términos del pronunciamiento dictado, corresponde remitir los presentes autos a la Cámara actuante a los fines de que dando a la cuestión preferente despacho atento a la naturaleza de la cuestión *sub examine*, provea con carácter de urgente el trámite correspondiente a fin de resolver la medida cautelar solicitada.

16. Tratándose de un recurso interpuesto en etapa de habilitación de instancia, no corresponde imponer costas, dado la inexistencia de parte vencida (art. 11, Ley 7182), sin perjuicio del derecho a honorarios que pudiera corresponder a los profesionales intervinientes.

Así voto.

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR SEBASTIÁN LÓPEZ PEÑA, DIJO:

Considero que las razones dadas por el Señor Vocal Doctor Domingo Juan Sesin deciden correctamente la primera cuestión planteada y, para evitar inútiles repeticiones, compartiendo sus fundamentos y conclusiones, voto en igual forma.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:

Corresponde: I) Hacer lugar al recurso de casación interpuesto por la parte actora (Operación N° 7723222, expte. pcipal. N° 9595895) en contra del Auto Número Doscientos once dictado el catorce de diciembre de dos mil veintiuno por la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, del Trabajo y de Familia con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Décima Circunscripción Judicial con asiento en la Ciudad de Río Tercero y, en consecuencia, dejar sin efecto el proveído de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno (Operación N° 88913126, expte. pcipal. N° 9595895), sin costas (art. 11, Ley 7182).

II) Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

III) Disponer la remisión de los presentes autos a la Cámara *a quo* a los fines de dar urgente

despacho al trámite de la medida cautelar solicitada.

IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Pablo Adrián Venturuzzi y Alfonso Buteler Turrado -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por el Tribunal *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en conjunto y proporción de ley, en el treinta y uno por ciento (31%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31 ib.

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR SEBASTIÁN LÓPEZ PEÑA, DIJO:

Estimo correcta la solución que da el Señor Vocal preopinante, por lo que adhiero a la misma en un todo, expidiéndome en consecuencia, de igual forma.

Por el resultado de los votos emitidos, el Tribunal Superior de Justicia de FERIA,

RESUELVE:

I) Hacer lugar al recurso de casación interpuesto por la parte actora (Operación N° 7723222, expte. pcpal. N° 9595895) en contra del Auto Número Doscientos once dictado el catorce de diciembre de dos mil veintiuno por la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, del Trabajo y de Familia con competencia en lo Contencioso Administrativo de la Décima Circunscripción Judicial con asiento en la Ciudad de Río Tercero y, en consecuencia, dejar sin efecto el proveído de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno (Operación N° 88913126, expte. pcpal. N° 9595895), sin costas (art. 11, Ley 7182).

II) Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

III) Disponer la remisión de los presentes autos a la Cámara *a quo* a los fines de dar urgente despacho al trámite de la medida cautelar solicitada.

IV) Disponer que los honorarios profesionales de los Doctores Pablo Adrián Venturuzzi y Alfonso Buteler Turrado -parte actora-, por los trabajos efectuados en la presente instancia,

sean regulados por el Tribunal *a quo*, si correspondiere (arts. 1 y 26, Ley 9459), previo emplazamiento en los términos del artículo 27 ib., en conjunto y proporción de ley, en el treinta y uno por ciento (31%) del mínimo de la escala del artículo 36 de la Ley Arancelaria (art. 40 ib.), teniendo en cuenta las pautas del artículo 31 ib.

Protocolizar, dar copia y bajar.

Texto Firmado digitalmente por:

SESIN Domingo Juan

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.01.12

LOPEZ PEÑA Sebastian Cruz

VOCAL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Fecha: 2022.01.12

PERACCA MARTÍNEZ Esteban José

SECRETARIO/A T.S.J.

Fecha: 2022.01.12