



Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

**2197/2023**

**ESTIGARRIBIA, EULOGIA c/ DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES DELEGACION FORMOSA s/ AMPARO por MORA de la ADMINISTRACION**

Resistencia, 28 de septiembre de 2023.- GAK

**VISTOS:**

Estos autos caratulados: "**ESTIGARRIBIA, EULOGIA c/ DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES DELEGACION FORMOSA s/ AMPARO por MORA de la ADMINISTRACION**", Expte **FRE N° 2197/2023/CA1**, venidos del Juzgado Federal N° 2 de Formosa;

**Y CONSIDERANDO:**

**I.-** La Sra. Eulogia Estigarribia, con patrocinio letrado, promueve acción de amparo por mora contra la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en función de la falta de expedición del certificado de migraciones que fuera solicitado mediante plataforma TAD (Trámites A Distancia) en fecha 20/02/2020.

**II.-** La Jueza de la anterior instancia, por sentencia del 25/07/2023, rechazó la acción interpuesta, impuso las costas a la actora y reguló honorarios.

Para resolver de ese modo señaló que no se configuran las circunstancias argumentadas por la actora como fundamento de su pretensión, en virtud que se ha demostrado que la misma no ha cumplimentado con el requerimiento efectuado por la Administración, lo que impide a esta última expedir el certificado que requiere la amparista.

Afirmó que haciendo un análisis de la documentación obrante en el expediente administrativo se advierte que existe un requerimiento efectuado a la Sra. Estigarribia en fecha 14/02/2023 que no se encuentra cumplido y, que si bien la amparista manifiesta lo contrario, no existe constancia alguna que acredite de manera fehaciente la



presentación de la documentación solicitada y consecuente cumplimiento del requerimiento que le fuera efectuado.

**III.-** Contra tal pronunciamiento la actora interpuso recurso de apelación en fecha 26/07/2023, el que fuera concedido en relación y en ambos efectos el día 27/07/2023.

Los agravios esgrimidos por la accionante, sintetizados, se circunscriben a los siguientes:

Señala que la Sentenciante no verificó la extensión del procedimiento llevado a cabo por la DNM, siendo que el mismo establece un plazo exiguo de un mes para emitir el certificado requerido.

Precisa que el pedido del certificado de residencia se inició formalmente el 20/02/2020 habiendo sido enviado a la guarda sin explicación y luego de haber cumplimentado su parte con toda la documentación en fecha 21/08/2022 (fs. 61 a 99). Remarca que la DNM, a pesar que su parte cumplió con el requerimiento, envió el mismo a la guarda y, posteriormente, comenzaron a citarla en forma presencial.

Sostiene que no se consideró la finalidad de la acción presentada, habiendo transcurrido tres años desde su inicio y las vicisitudes particulares de la actora: edad, conocimiento informático, presentaciones efectuadas en forma presencial, cierre del expediente TAD sin motivo y reapertura del mismo, plazo excesivo y completamente irrazonable en la emisión del certificado.

Considera que con toda la información presentada se debió fijar un plazo prudencial para que la DNM se expida, verificándose que la DNM recién solicitó el informe del Registro de Admisión de Extranjeros en fecha 28/04/2023 (fs. 100 a 103), es decir una vez que se le corrió traslado de la presente acción (luego de más de tres años de iniciado el expediente administrativo a través del TAD).

Alega que la Jueza de la anterior instancia no tuvo en cuenta para decidir las documentales que su parte adjuntó presencialmente y remitidas luego por teléfono.

Refiere que luego de transcurridos dos años del inicio del trámite recién se le dio intervención al RENAPER, el que informó que no se





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

registra antecedentes identificatorios como residente extranjera de la actora con anterioridad a su naturalización. Sin embargo, afirma que esto resulta completamente imposible puesto es argentina por naturalización y no por opción, por lo que primero cumplimentó su radicación en el país para posteriormente adquirir la nacionalidad argentina conforme el certificado de ciudadanía por naturalización que se tramitó en el Expte. 720/1984 otorgada el 17/04/1986, de acuerdo surge de constancia emitida por el Juzgado Federal en fecha 03/02/2022.

Reitera conceptos.

Considera que la DNM al citarla en forma presencial a la Delegación actuó al margen del procedimiento establecido legalmente y además lo hizo en forma irregular al no verificarse en todo el sistema TAD esa comunicación.

Por último cuestiona la imposición de las costas a su parte, solicitando que lo sean en el orden causado a tenor de las vicisitudes apuntadas con antelación.

En definitiva, solicita se revoque el pronunciamiento con costas en el orden causado.

Corrido el pertinente traslado, la demandada lo contestó en fecha 28/07/2023 en base a argumentos a los que remitimos en honor a la brevedad.

Elevadas las actuaciones a esta Alzada, se llamó Autos para sentencia en fecha 02/08/2023.

**IV.-** Tras el análisis de los agravios precedentemente sintetizados en función de los antecedentes de autos dejamos anticipado -desde ya- nuestra decisión favorable a la admisión del recurso impetrado.

Liminarmente cabe puntualizar que la acción de amparo consagrada en el art. 43 de la Constitución Nacional protege el abanico de derechos y garantías que consagra nuestra Carta Magna (expresos e implícitos), en los términos que da cuenta el citado dispositivo.

Ello así, es del caso indicar que la presente acción tiene por objeto proteger un derecho subjetivo por la sola circunstancia de ser parte en actuaciones administrativas, el cual si bien se empalma con el derecho



constitucional de peticionar a las autoridades consagrado en el art. 14 de la C.N., mandato constitucional que se complementa con el art. 33, que autoriza a concluir que la administración está obligada a pronunciarse ante toda petición de los administrados, lo concreto es que difiere de la acción de amparo del art. 43, no sólo porque esta última tiene rango constitucional, sino porque la protección del amparo por mora está referida exclusivamente a que la Administración se pronuncie ante un pedido concreto del administrado y se encuentra reglada en la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549 (C.Fed.Apel.Córdoba *in re*: "Moya Rosa Elena c/ ANSES - Amparo por mora" Expte. N° 61010056/2012/CA1 del 17/03/15).

En otras palabras, la Administración tiene el deber de resolver las cuestiones planteadas por los particulares legitimados a tales efectos. Este deber surge de la obligación que impone el derecho del administrado a una decisión fundada y encuentra base en el principio de obligatoriedad de la competencia que impone el artículo 3° de la LNPA y en los principios que rigen el procedimiento administrativo, incorporados positivamente en dicha ley, tales como los de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites administrativos.

Hecha la aclaración precedente debemos poner de resalto que el art. 28 de la Ley 19.549 dispone que: *"El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa*





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

*responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes”.*

Como vemos, la norma persigue simplemente que la Administración cumpla con su deber de resolver y no está orientada a decidir judicialmente el fondo del asunto. Así como el administrado tiene a su alcance ciertas técnicas administrativas en el marco del procedimiento para evitar la inercia de la Administración, como la queja o la posibilidad de interponer pronto despacho, el amparo por mora es una petición jurisdiccional que se impone como el más eficaz de los instrumentos que tiene el particular si quiere obtener una decisión del órgano público, y es procedente, conforme lo establece el propio art. 28 de la LNPA, frente a la mora en la emisión de cualquier acto de la administración, sea que se trate de la resolución de fondo, una resolución interlocutoria, un dictamen o una resolución de mero trámite. En ningún caso los jueces podrán expedirse sobre el fondo de la cuestión sometida a decisión de la Administración. (Cfr. Cassagne, Ezequiel, “El amparo por mora de la administración”, La Ley, 08/09/2010)

Sentado lo que precede, la pretensión de la actora en estos autos se circunscribe a solicitar a este Tribunal que ordene a la DNM expida el certificado de migraciones que fuera solicitado mediante plataforma TAD en fecha 20/02/2020 a fin de avanzar en el trámite previsional ante ANSES.

De las constancias obrantes en las actuaciones se constata la siguiente cronología:

- a) el día 20/02/2020 se inició del trámite (EX-2020-11707178-APN-DG#DNM) importando la actora por el sistema GEDO copia de su D.N.I. y constancia de domicilio emitida por la Policía de Formosa;
- b) en fecha 13/04/2020 se requirió a la actora subsane el error incurrido al remitir mail y, en consecuencia, modifique el número de orden ingresado en el mismo;



- c) el 07/07/2020 se reiteró el pedido de subsanación, indicándose que debía modificarse el número de orden ingresado ("número de 6 dígitos");
- d) el día 24/08/2020 se importó mediante TAD de manera correcta el comprobante de pago de la tasa pertinente, por lo que se dispuso la remisión del trámite para su prosecución;
- e) en fecha 20/05/2021 obra nota de la Delegación Formosa al RENAPER solicitando, a modo de colaboración, documentación migratoria obrante en ese Organismo que hubiera servido de fundamento para otorgar el D.N.I. a la Sra. Estigarribia.
- f) el 14/09/2021 la actora adjuntó número de Orden Solicitado para Subsanación (N° 437493);
- g) en fechas 03, 04, 06, 14, 21, 24 de septiembre de 2021, 22/10/2021, 11/01/2022, 08/02/2022, 08/03/2022, 04/05/2022, 15 y 24 de junio de 2022 y 01/07/2022 se dejó constancia que la actora realizó consulta del expediente sin suspensión del plazo;
- h) el día 08/02/2022 el RENAPER adjunta copia de la documentación obrante en el Organismo en relación a la Sra. Estigarribia, registrada bajo matrícula de identificación N° 18.674.089. Asimismo, informa que no se registran antecedentes identificatorios como residente extranjera con anterioridad a su naturalización.
- i) el día 06/07/2022 se solicitó a la actora que acompañe factura de servicio a su nombre (años 2020, 2021 y 2022) e información sumaria donde conste su domicilio real y residencia;
- j) en fechas 15, 20 y 21 de julio de 2022, 09 y 19 de agosto de 2022 se dejó nuevamente constancia que la actora realizó consulta del expediente sin suspensión del plazo;
- k) el 21/07/2022 la actora importó por el sistema GEDO un total de 7 páginas, dando cumplimiento a lo solicitado el 06/07/2022;
- l) el 21/08/2022 por Disposición 1140/2022 se remitieron las actuaciones a la guarda temporal;
- m) el día 01/09/2022 el Delegado de la DNM en Formosa (Matías Sebastián Berta) solicitó colaboración en el desarchivo de las actuaciones a los efectos de rectificar las mismas;





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

n) en fechas 07 y 22 de septiembre de 2022, 14/10/2022, 01 y 18 de noviembre de 2022, 05/12/2022, 11/01/2023 y 08/02/2023 se dejó constancia que la actora realizó consulta del expediente sin suspensión del plazo;

ñ) el 14/02/2023 la DNM solicitó a la actora que acompañe documentación migratoria previa a su naturalización;

o) el 06/03/2023 por Disposición 1140/2022 se remitieron las actuaciones a la guarda.

Resulta dable destacar que la Disposición 1140/2022 establece que en el supuesto que el solicitante de un certificado no realizare la subsanación requerida a través del Sistema TAD transcurridos DIEZ (10) días hábiles administrativos de notificado, el trámite será archivado, debiendo iniciarse uno nuevo.

Ahora bien, la demandada al evacuar el informe de ley destaca que la actora sorteó la presente acción judicial el 23/03/2023, presentando su respectivo escrito de inicio el 05/04/2023, alegando que la DNM no expidió el respectivo certificado migratorio solicitado en virtud del incumplimiento por parte de la amparista del pedido de subsanación de documentación requerido para la prosecución y resolución de la misma.

Aclara, además, que al haberse ingresado el expediente por sistema TAD con un número de orden de pago incorrecto, no resultaba factible verificar si aquél se encontraba abonado, por lo que se solicitó a la administrada su subsanación en fecha 07/07/2020, siendo ello cumplimentado el 14/09/2021.

Afirma en tal sentido que el pago de la tasa en cuestión constituye un requisito indispensable para el inicio de las actuaciones, cuyo incumplimiento obsta a la prosecución del trámite.

Aduce que teniendo en cuenta que de los registros de Admisión de esa Dirección no surgían resultados respecto a la residencia de la actora -véase constancia de donde surge homónimo con fecha de nacimiento diferente- y que aquélla solicitó la certificación migratoria con D.N.I. argentino de naturalizada, se requirió a la administrada el 14/02/2023



se sirva agregar a su solicitud documentación migratoria previa a su naturalización, siendo esta última carga incumplida por la actora.

Conforme se desarrollaron los acontecimientos antes detallados, resulta preciso examinar las causas que condujeron al desenlace y las circunstancias en que tuvo lugar, como así también en qué medida la conducta de cada una de las partes influyó en la controversia.

Para resolver, no podemos soslayar que si bien es correcta la consideración efectuada por la Jueza de la anterior instancia en punto a que al momento de iniciarse la presente acción (23/03/2023) existía un requerimiento a la actora efectuado el día 14/02/2023 donde se le solicitaba que acompañe documentación migratoria previa a su naturalización, no se contemplaron los antecedentes de manera armónica.

Del resumen de los acontecimientos se corrobora la dilación en la resolución y, más allá de que pueda imputarse a la actora algún retardo en el cumplimiento, también es cierto que no sólo la DNM no requirió oportunamente la totalidad de la documentación requerida sino que también lo hizo transcurridos largos lapsos, siendo que recién en el 14/02/2023 se le solicitó que acompañe documentación migratoria previa a su naturalización.

Es de advertir que las actuaciones fueron iniciadas el 20/02/2020 y luego de más de tres (03) años aún no han concluido, pese a que la normativa dispone el plazo de un mes para la expedición del certificado solicitado.

De allí que más allá de que la actora sostiene haber adjuntado presencialmente en la Delegación Formosa dicha documentación, no podemos dejar de considerar que la misma obra efectivamente agregada en estas actuaciones a fs. 2/10, estas son: certificación confeccionada por Secretaría del Juzgado Federal N° 1 de Formosa, cédula de identidad emitida en fecha 24/08/1973 por el Registro Provincial de las Personas de la provincia de Buenos Aires y certificaciones varias emitidas por el Departamento Judicial de la Policía de Formosa.





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Al respecto resulta oportuno recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene doctrinado que los decisorios de la judicatura deben ajustarse a las condiciones existentes al momento en que se dictan, aunque sean sobrevinientes y producidos durante la sustanciación del proceso (Fallos 259:76; 267:499; 311:787; 329-4717, entre otros).

Por lo tanto, la citada norma no confiere al juez el arbitrio de hacerlo o no hacerlo según su voluntad y aun su capricho, con la posibilidad de ignorar prueba relevante para la solución del litigio (CNCom., Sala D, 27/9/95) (HIGHTON-AREÁN, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado con los Códigos provinciales. Análisis doctrinal y jurisprudencial, T. 3, Pág. 488 - Id SAIJ: SU70017179).

Además, el Máximo Tribunal tiene decidido que el carácter constitucional del principio de congruencia, como expresión de los derechos de defensa en juicio y de propiedad, obedece a que el sistema de garantías constitucionales del proceso está orientado a proteger los derechos y no a perjudicarlos: de ahí que lo esencial sea "que la justicia repose sobre la certeza y la seguridad, lo que se logra con la justicia según ley, que subordina al juez en lo concreto, respetando las limitaciones formales sin hacer prevalecer tampoco la forma sobre el fondo, pero sin olvidar que también en las formas se realizan las esencias" (Fallos: 315:106; 329:5903; 338:552 y CSJ 001460/2016/CS001 "Milantic Trans S.A. c/ Ministerio de la Producción", sentencia del 5/8/2021).

Siguiendo dicha inteligencia, la Corte ha señalado que los jueces no pueden renunciar a la verdad jurídica objetiva por consideraciones meramente formales por lo que los tribunales siempre deben determinar la verdad sustancial por encima de los excesos rituales, ya que el logro de la justicia requiere que sea entendida como lo que es, es decir una virtud al servicio de la verdad (Fallos: 339:1615).

Tales principios deben necesariamente resguardarse, máxime las condiciones particulares de la Sra. Estigarribia, específicamente su edad (67 años) y la necesidad de contar con el certificado requerido a fin de poder percibir los beneficios jubilatorios que otorga el ANSES.



En tal sentido se tornan operativos los principios consagrados en la Convención Interamericana de las Personas Mayores aprobada por ley 27.360 que reconoce entre sus derechos fundamentales, el derecho a la vida, a la dignidad de la vejez (art. 6) y a la salud (art. 19).

Esta Convención tiene jerarquía constitucional y establece que una persona mayor es la que tiene 60 años o más, salvo que la ley de cada país determine una edad diferente. Dispone que la edad base a partir de la cual una persona debe ser considerada mayor no puede ser mayor a los 65 años.

Los Estados Parte deben proteger los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor. Para cumplir con ese deber, los Estados deben -entre otros- adoptar medidas para dar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos, adoptar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de la persona mayor, promoviendo formas adecuadas de asistencia y apoyo a la persona mayor para asegurar su acceso a la información.

Si bien es cierto que al momento de iniciarse la acción se encontraba pendiente de incorporar mediante plataforma TAD la nueva documental requerida, también lo es que al momento de evacuar el informe de ley la demandada tenía a su disposición toda la documental que fuera requerida, por lo que válidamente podría haber finiquitado la controversia, expidiéndose sobre la petición de la Sra. Estigarribia.

Teniendo en cuenta lo expuesto, corresponde hacer lugar al recurso impetrado en autos por la parte actora, revocando la sentencia en crisis y haciendo lugar a la acción de amparo por mora promovida.

**V.-** Las costas de ambas instancias, de acuerdo a las particularidades anteriormente apuntadas, corresponde imponerlas en el orden causado (art. 68 2da. parte en función del art. 279 ambos del CPCCN). En efecto, por aplicación de lo dispuesto por el art. 279 CPCCN, corresponde adecuar costas y honorarios al nuevo pronunciamiento.

Cuando las decisiones de la Cámara de Apelaciones revisten la calidad de revocatorias o modificatorias de las de la instancia de origen, el Tribunal de Alzada tiene la potestad de adecuar las costas y los





Poder Judicial de la Nación  
CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

honorarios, con prescindencia del alcance de los recursos (Cám. Nac. civil, sala C, 14-5-76, La Ley, 1976, v. C, p. 240 cit. por Morello-Sosa-Berizonce, ob. cit., T. III, Ed. Platense, 1997, p. 432).

Ello así por cuanto las especiales características de la controversia refieren fundamento suficiente como para llevar a las partes ánimo respecto a la creencia de su razón para litigar, lo que constituye razón válida para imponerlas de tal manera.

En tal comprensión, el segundo párrafo del citado art. 68 del CPCCN admite la exención de las costas siempre que exista mérito para así proceder, disposición que importa un apartamiento del principio general y es de carácter excepcional, la que consideramos aplicable al caso de marras en virtud de la particular situación de la actora y la cuestión involucrada en la controversia.

A los fines de regular honorarios por la labor profesional cabe acudir a lo dispuesto por los arts. 16, 20, 48 y 51 de la ley de honorarios vigente N° 27.423, todos en función del art. 30 del mismo cuerpo legal.

Al efecto se tiene en cuenta el valor UMA según Acordada 29/2023 C.S.J.N. (\$20.595 a partir del 01/07/2023), por lo que se fijan en las sumas que se determinan en la parte resolutive.

No se regulan honorarios a la profesional interviniente en representación de la DNM en virtud de lo dispuesto por el art. 2 de la ley arancelaria vigente.

**Por los fundamentos expuestos, por mayoría, SE RESUELVE:**

I.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la actora en fecha 26/07/2023 y, en consecuencia, REVOCAR la sentencia del día 25/07/2023, intimando a la Dirección Nacional de Migraciones para que en el plazo de DIEZ (10) días de notificada, dicte resolución respecto a la expedición del certificado de migraciones efectuado por la Sra. Eulogia Estigarribia – D.N.I. N° 18.674.089 que tramita bajo Expediente Administrativo N° EX-2020-11707178-APN-DG#DNM, todo bajo apercibimiento de ley.

II.- IMPONER las costas de ambas instancias en el orden causado, a cuyo fin, REGÚLANSE los honorarios profesionales del Dr. Javier



Antonio Filipigh -patrocinante- como sigue: Primera instancia: en PESOS CUATROCIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS (\$411.900) equivalentes a 20 UMA y Segunda instancia: en PESOS CIENTO VEINTITRES MIL QUINIENTOS SETENTA (\$123.570) equivalentes a 6 UMA. Más I.V.A. si correspondiere.

III.- COMUNÍQUESE al Centro de Información Judicial dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 5/2019 de ese Tribunal).

IV.- REGÍSTRESE, notifíquese y devuélvase.-

NOTA: De haberse dictado la Resolución precedente por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley 1285/58 y art. 109 del Reg. Just. Nac.) suscripto en forma electrónica (arts. 2 y 3 Ac. 12/2020 C.S.J.N.).

SECRETARIA CIVIL N° 1, 28 de septiembre de 2023.-

