

justicia caracolizada

LA MORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL AMPARO POR MORA

Uno de los grandes problemas que enfrentamos como sociedad es la negativa del Estado a contestarle a los ciudadanos.

No es necesario que el Estado acepte las pretensiones de los particulares, que muchas veces son infundadas, erróneas, dañinas, y que en definitiva conspirarían contra el bien común. Lo que sí es imprescindible, en un sistema republicano de gobierno, es que el Estado conteste a las peticiones.

El derecho civil más antiguo es el de peticionar ante las autoridades. Pero no existe si no tiene como contrapartida la obligación de las autoridades de contestar algo, lo que sea. Si bien esto es gravísimo cuando sucede en la esfera judicial, y sucede mucho, la verdad es que donde con más frecuencia se sufre el silencio estatal es en la esfera del Poder Ejecutivo (Administración Pública).

Es cierto, en la práctica se ha ido resolviendo esta situación mediante la figura de la denegación tácita frente a la cual se autoriza la vía judicial, sin sanciones de ningún otro tipo al órgano remiso.

Pero no es posible que aceptemos como normal a la denegación tácita. El particular tiene siempre derecho a saber la respuesta a su pretensión, incluso para darse cuenta si está equivocado, o si no tiene razón.

Por eso, hace años que alentamos una práctica procesal constitucional aún no suficientemente desarrollada que es el amparo por mora.

Hay muchos y muy buenos textos escritos al respecto, y en el orden federal hay regulación procesal específica.

Pero desde esta sencilla tribuna queremos compartir dos fallos de la justicia santafesina donde obtuvimos interesantes sentencias (Paulón y Camargo) y también un modelo para litigar mediante amparo en casos de mora de la administración pública, para que se profundice esta vía de acción.

Porque la justicia, como las baratijas de los antiguos vendedores ambulantes, debe ser 'buena, bonita y barata', pero también rápida.

LA CAUSA PAULON

SANTA FE, 4 de agosto 2003.-

Y VISTOS: Estos caratulados "Paulón, M.O. c/ Ministerio Salud y Acción de la Provincia de Santa Fe s/ amparo (Expte. Nro. 58- año 2002), que se tramitan por ante este Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de la Novena Nominación de esta ciudad,

Que por intermedio de su apoderado, Domingo José Rondina, el Sr. M.O. Paulón promueve este recurso de amparo por mora de la administración contra el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social de la Provincia de Santa Fe y, en caso que este no se considere pasivamente legitimado, contra la Provincia de Santa Fe.

Que a través de esta acción se persigue obtener el dictado de una orden judicial para emplazar a la Administración, a que se expida en el marco del expediente administrativo nota MS y AS Nro. 142/01.

Considera que el juzgado es competente en virtud de lo dispuesto por el art. 4 de la ley 10456, que el acto lesivo se encuentra configurado por la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la Administración que, al someter a una dilación sine die -mora- y no resolver la reclamación administrativa previa planteada por el recurrente, viola la garantía constitucional del debido proceso adjetivo y sustantivo del administrado. Que al no obtener de la administración, la resolución que ponga fin a la instancia administrativa, emitiendo el informe solicitado, se está vulnerando no sólo la garantía del debido proceso adjetivo sino también el principio de razonabilidad o justicia que toda gestión de interés público debe perseguir y respetar.

La Administración tiene el deber jurídico de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por los administrados. Cuando se peticiona a la Administración Pública una declaración de derechos, el ordenamiento jurídico exige que se otorgue o se deniegue. Por ello, en estos casos, el silencio, o la inactividad prolongada del Estado a través de sus órganos administrativos, implica un incumplimiento del deber jurídico que sobre el mismo recae. El silencio administrativo es una típica violación de un deber de acción, configurándose dicha omisión como un retardo, una demora en el cumplimiento de la obligación de resolver.

La conducta lesiva que motiva la promoción de la presente acción es la mora de la Administración, expresada en una conducta omisiva de su deber jurídico de resolver una cuestión planteada por un administrado en un plazo razonable.

Que el presentado padece de incapacidad de índole motora, que le impide manejar su cuerpo con autonomía. Que el grado de discapacidad del Sr. Paulón es grave, sin posibilidad de rehabilitación, por cuanto padece una hemiplejía infantil. Esta incapacidad lo obliga a desplazarse con muchísima dificultad, ya que en rigor cuenta con la mitad de su cuerpo paralizado. Esto implica numerosos trastornos en su vida cotidiana y le impide además ejecutar muchas de las tareas que para cualquiera serían absolutamente normales y comunes. Que tal como lo acredita, el Sr. Paulón posee una discapacidad del 40% y deficiencia del 70%, conforme se desprende del certificado de discapacidad extendido por la Junta Evaluadora de Discapacidad de Santa Fe, dependiente del Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social de la Provincia de Santa Fe. Que en tales condiciones, el Sr. Paulón, debe considerársele discapacitado en los términos del art. 2 de la ley 9325. Que pese a ello, Paulón, se ha capacitado y ha realizado estudios de nivel universitario, faltándole muy pocas materias para su graduación. Que a través del tiempo se ha desempeñado como periodista y ha realizado todo tipo de producciones independientes.

Que se encuentra desempleado. Su último empleo fue como telemarketer que podía realizar sin dificultad; que su discapacidad, su edad y las actuales condiciones económicas hace casi imposible que pueda conseguir algún empleo. Que ha realizado otros reclamos administrativos, inserción en la administración pública, prestamos becas y/o subsidios al Presidente de la Comisión Provincial para las personas discapacitadas.

Que ya con asesoramiento letrado, en fecha 19.9.01 se solicita al Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social de la Provincia de Santa Fe, un pedido de informe sobre los siguientes puntos: 1.- si el certificado que en copia se acompaña era válido a los efectos del art. 3 de la ley provincial 9325; 2.- cuál era el porcentaje de personas discapacitadas que ingresaron por ley 9325 y se desempeñan actualmente en el Estado Provincial, sus organismos descentralizados o autárquicos, entes públicos no estatales y las empresas del Estado Provincial.

Este pedido de informes es considerado por la parte como premisa lógica indispensable y previa para cualquier petición concreta. Este pedido se formalizó ante el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia como autoridad de aplicación de la ley 9325. Que no habiendo obtenido respuesta por parte de la Administración, el día 9 de noviembre de 2001, se interpone escrito de pronto despacho, como así también denuncia de mora por ante el Sr. Gobernador. Por nota de fecha 3.12.01 se informa que el carnet es válido y que aún no se puede responder sobre el porcentaje, ya que esperan un informe de la Secretaria de la Función Pública. Que no se establece plazo respecto a la completa contestación de la nota y por ello solicitamos nuevamente que se expida el Ministerio, en un plazo no superior a los siete días corrido desde la presentación de la misma, con un claro detalle acerca del

cumplimiento del cuatro por ciento del personal discapacitado establecido por ley. Pese a todo ello y al no recibir respuestas se obliga a iniciar esta acción judicial.

Que emplazada la demandada a que conteste esta acción (dec. Del 12.2.02, fs. 29), contesta sosteniendo la inexistencia del amparo por mora en el derecho positivo, que por lo expresado, la accionante ha acudido erróneamente a la vía judicial del amparo, en razón de la materia de su reclamo, indudablemente, es contencioso administrativa regulada por la ley 11.330, siendo la causa de exclusiva competencia de la Cámara Contencioso Administrativa de la Provincia. Que desde el punto de vista formal, el amparo que se intenta es claramente inadmisibles en razón de no cumplir con los requisitos específicos que establece el art. 2 de la ley 10456, ya que la recurrente pretende revertir una situación de la que tomó conocimiento de acuerdo el mismo lo expone desde la fecha en que se interpuso el reclamo, esto es, desde el año 1999. Recién ahora, sin haber agotado el trámite administrativo, pretende que se revise la actividad de la Administración, cuando el plazo para interponer esta vía está harto excedido. La actora no tenía necesidad de ocurrir a esta vía excepcional de amparo para lograr el dictado del acto, produciendo un dispendio de la actividad jurisdiccional. Que la actora no ha agotado la actividad administrativa, toda vez, que según norma el art. 55 del decreto 10204, cuando exista una denegación tácita del derecho postulado, por parte de la autoridad administrativa que debe resolver, deberá interponerse el recurso jerárquico por ante el Poder Ejecutivo.

También considera que este amparo es inadmisibles porque no media arbitrariedad e ilegalidad manifiesta y porque tampoco ha quedado demostrado, enunciado o expuesto la presencia de determinados elementos o situaciones de imperiosa necesidad que pudiesen ocasionar perjuicios graves o daño de difícil o imposible reparación, proponiendo en definitiva el rechazo del mismo (fs. 45/51).

Las pruebas ofrecidas, son proveída de conformidad (dec del 21.6.02, fs 52), por lo que vencido el plazo legal, quedan estos en condiciones de resolver;

Y CONSIDERANDO: Que a través de esta acción jurisdiccional de amparo, el Sr. M.O. Paulón, solicita que el Juzgado intime a la Administración Pública Provincial para que se expida fundadamente resolviendo las actuaciones administrativas caratuladas como Nota 142/01 de trámite ante el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Santa Fe.

Que conforme surge de su relato y constancias que se adjuntan en autos (vide fs. 12/17), el amparista solicita a través de su nota que tuvo ingreso en la Mesa de Movimientos del Ministerio de Salud y Medio Ambiente el día 19.9.01 (vide fs. 12) un informe respecto: a)- si el certificado que en copia acompaña es válido a los efectos del art. 3 de la ley Provincial 9325

y b)- que porcentajes de personas ingresaron por ley 9325 y se desempeñan actualmente en el Estado Provincial, sus organismos autárquicos y descentralizados y empresas del Estado.

Que conforme nota de fecha 3 de diciembre de 2001 (vide fs. 15) la administración contesta su requerimiento en lo que respecta al punto a) no conformándose con la contestación al punto b) por lo que interpone nuevo pronto despacho (vide fs. 16) y sobre el cual queda centrado este amparo por mora deducido.

La Administración Pública es la principal gestora de la satisfacción de las necesidades de una colectividad, ante ello es necesario contar con una buena administración, lo que no solo se satisface con el número de prestaciones realizadas, sino que se requiere también un grado de celeridad apropiado para la actividad que realiza.

Este requisito de “celeridad”, es el verdadero principio estructural del derecho administrativo, es inherente al concepto de “buena administración”, exigiendo por consiguiente medios eficaces para su realización práctica. La morosidad administrativa disfrazada con expedientes y otros males burocráticos requieren de sanciones por negligencias y demoras injustificadas de algún funcionario, pero a la par es menester estructurar un sistema normativo que permite al administrado cuando requiere un pronunciamiento expreso de la administración protegerse contra la morosidad administrativa, brindándole los “recursos” necesarios para ver satisfechas sus necesidades..

El Estado, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el bien común, de ahí el rol servicial del Estado. En múltiples supuestos las normas imponen a los funcionarios estatales una conducta negativa (art. 19 C.N.), pero en otros por el contrario existe la obligación de actuar y ello dentro de los plazos y formas que le marca la ley, deber que aparece como un derecho del administrado (art. 14 C.N.).

El amparo por mora se vincula al reclamo jurisdiccional de que imponga al ente público reticente en pronunciarse sobre un planteo formulado ante él por el reclamante, la obligación de hacerlo. En tal sentido, la conducta omisiva del ente demandado es un prius insoslayable, y como lo impone en el orden nacional la ley 11986 procede cuando la autoridad administrativa hubiera dejado vencer los plazos, o si no existieran éstos, cuando hubiere transcurrido un tiempo que excediere lo razonable sin resolver (Horacio Creo Bay “Amparo por mora en la administración, Ed. Astrea, Bs. As. 1989, pág. 41).

La Provincia de Santa Fe al contestar este amparo, entre alguna de las objeciones que hace para que el mismo proceda, es negar la existencia del amparo por mora dentro del derecho positivo local.

Al respecto cabe argumentar lo siguiente: cotidianamente la lesión a los derechos humanos y libertades reconocidos en la Constitución, sea esta Nacional o Provincial, puede operarse tanto por la actividad, como por la inactividad estatal. El órgano estatal no debe permanecer inerte, tendrá que decidirse en un sentido u otro, aunque en ciertos casos la norma entiende que su silencio, cumplidos determinados plazos importa la negación o consentimiento. Ahora bien cuando el órgano estatal no ejecuta el acto que legalmente debe cumplir sin que la ley califique esa inactividad como admisión o rechazo de lo peticionado, tales omisiones pueden ocasionar lesiones subsanables por la vía de amparo (Cfr. Néstor Pedro Sagüés "Ley de Amparo". Ed. Astrea, pág. 68 y sgte.).

El amparo por mora en la Administración admite su procedencia dentro del ordenamiento provincial teniendo fundamentalmente en cuenta lo dispuesto por el art. 17 de la Constitución Provincial y 43 de la Nacional, pero sin desconocer que reviste especiales características y particularidades que lo diferencian del amparo por actos positivos lesivos, habida cuenta que este involucra un acto omisivo, paradójicamente un "no acto", sin perjuicio de lo cual debe participar de todos los requisitos de admisibilidad de aquél, desde que no pierde sus caracteres de excepcionalidad, residualidad, ni su finalidad protectora de del pleno ejercicio de los derechos cuya conclusión exige urgente restauración.

Néstor Pedro Sagüés, en la obra citada y referido a la procedencia del amparo contra actos de omisión, lo subordina a determinadas exigencias a) que exista lesión manifiestamente ilegal de un derecho constitucional con perjuicio del caso, que no medien procedimientos ordinarios previos o paralelos que puedan subsanar eficazmente el acto lesivo, que no se trate de un supuesto excluido de la acción de amparo y b) debe mediar mora en la administración, ya que existen silencios de la administración pública que son lícitos, ya porque no está vencido el plazo dentro del cual debe pronunciarse, ya porque tal silencio implica manifestación tácita de voluntad, aprobando o rechazando la solicitud del administrado y c) no existiendo plazo legal para que el ente se pronuncie o ejecute el acto, debe mediar previo al amparo, un lapso razonable para que el órgano adopte una decisión. Es decir debe haber una "demora apreciable" (Cfr. autor cit. Obra cit., pág. 72).

También los Tribunales de nuestra ciudad han admitido la existencia del amparo por mora, citando a título de ejemplo lo resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Sala Primera de esta ciudad donde decidiera confirmar lo resuelto por este juzgado con fecha 25 de marzo de 2002 en autos "Duarte María Eva c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe S/ amparo" ello en fecha 12 de septiembre de 2002.

Con lo hasta aquí expuesto y de cumplirse las pautas indicadas, si bien en el Procedimiento y Recursos Administrativos de la Provincia (decreto 10204/58), no se contempla expresamente

el amparo por mora, ello a diferencia del Procedimiento Administrativo Nacional que prevé (art. 28 ley 19549), no existen, entiendo, valladar alguno para su tratamiento en estas sede judicial.

La demandada también alega la incompetencia material del Juzgado en función de lo normado por el art. 93 inc. 2 de la Constitución de la Provincia y lo regulado por la ley 11.330.

Que como lo señalara quien fuera ministro de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Decio Ulla “respecto de las prerrogativas de que goza la administración hay que hacer notar que en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales la misma no se encuentra en idéntica situación que un litigante ordinario... la Administración es justiciable ante los tribunales, pero es justiciable de un género particular, porque se beneficia de ciertas y determinadas prerrogativas” (Cfr. La Ley Litoral -mayo de 1997- pág. 126) y donde se destaca justamente la jurisdicción especial, por ello, salvo excepciones, el contencioso administrativo enmarca todo el actuar de la Administración Pública santafesina.

Que de lo aquí expuesto y de la propia Constitución de la Provincia (art. 95 inc. 2) y de la ley 11.330, que otorgan competencia contencioso administrativo tanto a la Corte Suprema de Justicia como a las Cámara en lo Contencioso Administrativo y que responde a pautas de exclusividad, improrrogabilidad y originalidad, básicamente de lo actuado por la administración, juzgando la legitimidad de su accionar.

Pero por otro lado la jurisdicción contencioso administrativa no constituye una segunda instancia. La Corte o la Cámara no es el Tribunal de alzada, de lo administrativo a lo judicial no se apela, se recurre y como lo ha expresado la Corte en el Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción se realiza “solamente un control de legitimidad de los actos administrativos” (Cfr. Zeus 2- J-246) o “control de legitimidad del acto” (Cfr. J.A. 1963-VI- 577), “el tribunal debe tener la genuina preocupación de preservar la legalidad del obrar de la Administración” (Cfr. Zeus 42 R 67), “el control de legitimidad (referido al recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción) es puramente externo” (Cfr. Juris 24 - 149), por lo que no puede catalogarse el caso como una cuestión contenciosa administrativa.

En cuanto al no agotamiento de la vía administrativa que propone como valladar la Provincia; es cierto que existen vías dentro de la propia gestión administrativa -previa a la instancia jurisdiccional contencioso administrativa operable una vez agotada aquella- que permitirían por vía del recurso jerárquico obtener un pronunciamiento positivo del ente público demandado, pero el tiempo transcurrido desde la interposición del último pronto despacho (26.12.02) y la contestación de este recurso (12.6.02), en donde la Administración ha

mantenido por conducta el silencio; y si consideramos que el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento del art. 8 de la ley 9325, esto es el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social de la Provincia ha reconocido el derecho al pedido de informe del justiciable la que "...se remitirá a Ud., a la brevedad" (vide fs. 15), ello juega a favor del actor.

Si bien el amparo constituye un remedio excepcional por su propia naturaleza y diseño institucional el criterio de evaluación de la concurrencia de sus requisitos, debe ser estricto. Para ello habremos de buscar en lo que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Provincia denominó en el caso "Bacchetta", los "test" de la "selección inteligente", y de cuyo éxito depende la posibilidad de accionar a través del amparo

El primero es la lesión (restricción o alteración), que debe ser actual y que sus efectos como consecuencia del actuar de la administración se propagan en el tiempo. El segundo test, es que el acto u omisión deben resultar ilegítimo y debe ser tan patente este presupuesto que debe surgir palmariamente sin necesidad de prueba alguna, más allá de la que es posible acompañar a la acción de amparo. El tercer test, es que el amparista debe demostrar la inidoneidad o inexistencia de otras vías y el cuarto test que la lesión afecta derechos de primer nivel emergentes directamente de la Constitución Nacional o Provincial..

Pero como se trata de un amparo por mora de la administración el traído a esta instancia tribunalicia, a los recaudos indicados debe sumarse un silencio contumaz, una demora apreciable en el cumplimiento de sus obligaciones, los cuales considero debidamente demostrados, ya que no se compadece que habiendo reconocido quien debe fiscalizar que el porcentaje de personas discapacitadas en la Administración Pública no sea inferior al 4% de la totalidad del personal, le ha solicitado al amparista un plazo para brindar dicha información, no resulta congruente en razón que la persona Administración Pública resulta una sola, hoy, en contestación, le niegue por distintas razones aquél derecho.

Concluyendo, si el silencio guardado por la Administración no puede interpretarse como negación de lo solicitado por el amparista; si existe un reconocimiento en los hechos de reconocer al Sr. Paulón la información solicitada, si el tiempo transcurrido resulta a todas luces excesivo, es procedente la intervención de este Tribunal para remover tal obstáculo y por ello este amparo, será procedente.-

En virtud de todo lo expuesto, disposiciones legales citadas, citas doctrinarias y jurisprudenciales y art. 251 del C.P.C.;

RESUELVO: Hacer lugar a este amparo por mora deducido por M.O. Paulón contra el Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Santa Fe, a quien se intima para que en

el término de veinte días proceda a dar respuesta a la información solicitada. Las costas a la demandada.

Insértese el original, agréguese copia y hágase saber.

EL CASO CAMARGO

SANTA FE, 18 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2003.-

Y VISTOS: Estos caratulados "CAMARGO, Marina Angélica C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ AMPARO" (Expte. N° 1219 -Año 2002), del Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de la Segunda Nominación de la Ciudad de Santa Fe, de los que;

RESULTA: a fojas 8/15 vta. la Sra. MARINA ANGÉLICA CAMARGO -por sus apoderados Domingo José Rondina y María Carolina Epelman- promueve DEMANDA DE AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN contra la PROVINCIA DE SANTA FE tendiente a obtener una orden judicial para emplazar a la Administración a que se expida en el marco del Expediente Administrativo N° 00201-0047926-9, emitiendo la resolución definitiva y fundada que ponga fin a la instancia de lo solicitado en el mismo dentro de los 15 días de la interposición del presente o del plazo que determine el Tribunal, aclarando que no intenta sustituir a la autoridad administrativa por la judicial sino solamente que ésta obligue a aquella a resolver - en un plazo razonable- la cuestión de fondo, con costas.

Al efecto expresa que el acto lesivo se encuentra configurado por la dilación sine die -mora- y no resolver la reclamación administrativa previa planteada por su parte, viola la garantía constitucional del debido proceso objetivo y sustantivo del administrado con apoyo en los arts. 14,18,28 y 33 de la C. Nacional. A partir del principio del debido proceso, al no obtener de la Administración la resolución que ponga fin a la instancia administrativa - condición sine qua non para el acceso al órgano jurisdiccional- emitiendo el informe solicitado, expresa que se está vulnerando no sólo el debido proceso sino también el principio de razonabilidad o justicia que toda gestión de interés público debe perseguir y respetar. Argumenta que la Administración tiene el deber jurídico de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por los administrados, y que el silencio o la inactividad prolongada del Estado a través del órgano administrativo implica un incumplimiento de dicho deber, con apoyo en Doctrina que cita,

señalando que en la mayoría de los supuestos el perjuicio que sufre el administrado por el silencio de la Administración es mayor al de su actuación denegatoria, ya que en este último caso puede recurrir ante el juez competente, deber jurídico sobre lo que se extiende con apoyo en Doctrina. Agrega que la denegación tácita de la Administración no implica un deber del administrado a someterse a ella, sino un derecho que le asiste a éste, quien por tanto puede optar por adherir a ese instituto o bien exigir que la Administración se expida fundadamente, conforme jurisprudencia que cita. Aduce que la conducta lesiva que motiva la promoción de la presente acción es la mora de la administración, expresada en una conducta omisiva de su deber jurídico de resolver la cuestión planteada por un administrado en un plazo razonable, extendiéndose sobre la procedencia en la ley santafesina con sustento en Doctrina y Jurisprudencia, y que la interposición de este amparo por mora tiene por objeto obtener mediante el principio de la tutela judicial efectiva - receptado en el Pacto de San José de Costa Rica en los arts. 9b, inc. 1º y 25, ap. 1 y 2, que resulta de la aplicación atento la incorporación operada por el art. 75, inc. 22 de la C.N.- el cumplimiento de la Administración de su deber de resolver, sobre lo que argumenta. La actora dice ser una persona de humildísima condición, de origen étnico mocoví y que sus ancestros poseyeron históricamente una parcela de tierra en la zona de Colonia Dolores (San Justo), e incluso que llegaron a ser titulares dominiales de dichas tierras, pero que con el tiempo y la ignorancia de los descendientes, fueron siendo despojados. Así, que el 16-09-96 su parte inicia el expediente de referencia, ante el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de esta Provincia, solicitando se le otorguen las tierras que originariamente sus familiares directos, todos de etnia mocoví, poseyeron históricamente, precisa que se le entrega en posesión del lote N° 41 "B" sito en Colonia Dolores, Jurisdicción de San Martín Norte, Departamento San Justo de esta Provincia, propiedad que fuera de su abuela María Marina Camargo, habiendo hecho el pedido conforme a la Ley provincial del 13-06-96 que ratifica la donación de los terrenos que primitivamente poseían las comunidades aborígenes en Colonia Dolores. Añade que entre otras cosas probó, el carácter de legítima heredera de su parte, el carácter étnico, la historicidad de la posesión de las tierras reclamadas por la comunidad Mocoví e incluso la existencia de un proceso judicial donde se usucapieron las tierras objeto de su pedido por parte de un tercero. Atestigua que el 25-09-98 vuelve a dirigirse al Sr. Ministro de Gobierno reiterando su petición y que el 04-04-00 dirige una nota al Sr. Gobernador de la Provincia solicitándole una audiencia para exponer su situación, recibiendo la Nota N° 143 del 18-04-00 del citado Ministerio haciéndole saber que el trámite al que se hace mención se encontraba en el ámbito judicial. Asimismo, que el 13-06-01 vuelve a dirigirse al Sr. Gobernador de la Provincia, acompañando resolución de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de esta ciudad, para ser agregada al expediente, y reiterándole una vez más el pedido originario, solicitándole que el mismo efectúe a través de la ley de expropiaciones (Ley 11.078) ya que en sede judicial se dispuso el 06-04-01, la confirmación de la sentencia de 1ª Instancia, la cual había otorgado la posesión de las tierras solicitadas por su parte al Sr.

Mathey por usucapión y había rechazado la intervención de su parte, exponiendo además su delicada situación personal, su necesidad de que se le dé la mayor premura posible y que pese a ello no recibió respuesta alguna. Al fin, que ya con patrocinio letrado, el 24-05-02 solicitó pronto despacho de dichas actuaciones, en concreto, que se decida sobre la petición original en los términos propuestos en base a la ley 11.078. Funda la demanda en Derecho. Ofrece Documental.

Corrido traslado a la accionada y notificado el Ministerio Público (dec. Fs. 16; céds. fs. 24/26 vta.), contesta a fojas 18/21. En dicha oportunidad sostiene que la materia de la pretensión propuesta por la actora demanda inequívocamente el análisis de cuestiones complejas como la situación jurídica individual del inmueble en la forma referida; la esfera particular de derechos de la reclamante y su idoneidad y suficiencia para sustenta la pretensión, con específica vinculación a sus antecesores en la posesión de las tierras involucradas y, en general, la procedencia de la aplicación de la Ley 11.078, circunstancias que, ante la modificación del objeto en el mes de mayo de 2002, debe el Estado valorar tanto en el plano de la legalidad como de la oportunidad y mérito para establecer los alcances de la citada ley y la propia situación fáctica y jurídica individual de la solicitante, cuestión que -sigue- comprende un estudio histórico no sólo de la posesión en cuestión, sino también de la vinculación étnica fundamento de la norma misma. Sostiene que no habiéndose agotado el análisis de tales cuestiones, debe adoptar una postura negativa al amparo por mora que involucra asuntos exclusivamente reservados al análisis de la Administración, desechando hallarse ante un supuesto de ostensible ilegitimidad. Arguye que la ley local no confiere la opción contemplada en la ley de amparo nacional para el supuesto de retardo en la resolución que habilite un amparo especial como el promovido, entendiendo que la inexistencia de regulación procesal desautoriza el remedio autónomo que excuse de cumplir los presupuestos del amparo previsto en el art. 17 de la C. Provincial, esto es, la conducta omisiva manifiestamente ilegal y el perjuicio irreparable por la vía ordinaria. Manifiesta que el hecho de contemplar la LNPA o el art. 43 de la C. Nacional explícita o implícitamente una alternativa procesal que la norma local no habilita, no implica necesariamente la obligación de adecuación vía pretoriana de aquella, con cita de la Jurisprudencia. Agrega que la actora no tenía necesidad de ocurrir a esta vía excepcional para lograr el dictado del acto, produciendo un dispendio de la actividad jurisdiccional, y que al recurrir a esta vía excepcional, de ser admitida, conduciría a una sustracción de materias propias de la administración, siendo que de haber existido una ilegitimidad ella podría haber sido corregida en el ámbito de la Administración. Además, que no se encuentra en juego la subsistencia de persona que justifique la utilización de la vía del amparo, y que tampoco ha quedado acreditada su enunciación sobre un eventual perjuicio derivado de la no pronta decisión de la petición omitiendo exponer y demostrar al Tribunal la especial razón de excepcionalidad que conforma la irresistibilidad para el sujeto de la falta de decisión, no existiendo invocación de

hipotéticos daños o perjuicios que se dicen puedan llevar a sufrir por la omisión de la Administración, con referencia al despacho por mayoría de la Convención Constituyente de 1994, que cita, aspectos sobre los que se extiende con apoyo en jurisprudencia que anota. Ofrece Documental.

Proveída la prueba ofrecida (dec. Fs. 28 vta.), producida la obrante en autos y reservada en Secretaría, a fojas 34 se dispone oficial al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia, a fin de que informe si se ha dictado resolución definitiva en el expediente de referencia, o en su defecto cuál es la última decisión adoptada con remisión de las copias certificada para agregar a la causa a partir de la presentación de la interesada de fecha 28-10-02, y cumplimentando a fojas 36/107, deja los autos en estado de resolver (dec. Fs. 108;céd. Fs. 109 y vta.); y

CONSIDERANDO: Acorde las partes han compuesto el debate, conviene recordar ab initio que la Ley Amparo de la Provincia de Santa Fe Nº 10456 en su artículo 1º señala que la acción jurisdiccional de Amparo establecida por el art. 17 de la Constitución Provincial, procederá en los casos y con las condiciones en él previstas, de conformidad con el juicio de trámite sumario que establece la presente Ley.

De modo que su conceptualización, caracteres y condiciones - según la norma de remisión - aparecen definidos en la Carta magna que establece: "un recurso Jurisdiccional de Amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos".

Como se advierte, el amparo es un proceso excepcional y subsidiario que resulta útil en delicadas y extremas situaciones en las que por carencia de otras vías legales aptas, corren riesgo la defensa de derechos de libertad y que exige para su apertura la concurrencia de características muy particulares cuales son la ilegitimidad manifiesta que opuesta a la ineficacia de procedimientos ordinarios causan un daño grave e irreparable, única y eventualmente susceptible de reparación por esta vía, e inexistencia de recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos.

Por su parte, el art. 2 de la Ley 10456 señala como requisito específico de admisibilidad - aún cuando principia refiriendo a la procedencia - la circunstancia consistente en que "no pueden

utilizarse otras vías judiciales o administrativas eficaces a tal fin”.

Aquí conviene precisar que las normas legales examinadas no se excluyen entre sí, sino que - por el contrario - definen y agotan el perfil dado por el legislador a la hora - para algunos autores mal llamada - acción de amparo, toda vez que resulta impensable una alteración al texto supremo a través de una ley; máxime cuando el art. 1º de la ley de la materia expresamente se asienta en el texto constitucional “...en los casos y con las condiciones en él previstas...”.

Ahora bien, con la reforma de 1994 a la Constitución Nacional, la “acción” de amparo puede interponerse “...siempre que no exista otro medio judicial más idóneo...”(art. 43), es decir, que la inexistencia de una vía judicial preferible debe invocarse y acreditarse por el interesado para intentar ésta excepcional, siendo indiferente la previa utilización de rutas administrativas orientadas al mismo fin, requisito de admisibilidad no contemplado en la norma suprema examinada, y que ahora como se aprecia tilda como “acción”.

Pero también es posible que los antecedentes fácticos de la causa en el caso particular, como así los daños concretos y eventuales apreciados en este reducido marco de conocimiento, pero con alto grado de verosimilitud y evidencia, resulte ineludible la elección de la vía extraordinaria, pues, es preciso admitir que en muchos casos el trámite ordinario como los procesos administrativos si bien generosos en plazos, grado de conocimiento y amplitud probatoria, pueden conducir a un resultado presuntamente “más ajustado a los hechos y el derecho”, pero en ocasiones con una importante secuela de perjuicios insusceptibles de reparar o situaciones imposibles de revertir, lo cual justifica la selección del amparo por su idoneidad para proteger los derechos o garantías amparados por la Constitución y tutelados por el instituto, no siendo en tales supuestos necesaria su invocación o alegación expresa si ello emerge evidente de los presupuestos que sirven de sustento a la acción.

A todo evento es necesario precisar el objeto de la pretensión seguida: la actora promueve el presente a fin de obtener una orden judicial para emplazar a la Administración a que se expida en el marco del Expediente Administrativo Nº 00201-0047926-9, emitiendo la resolución definitiva y fundada que ponga fin a la instancia de lo solicitado en el mismo dentro de los 15 días de la interposición del presente o del plazo que determine el Tribunal, aclarando que no intenta substituir a la autoridad administrativa por la judicial sino solamente que ésta obligue a aquélla a resolver -en un plazo razonable- la cuestión de fondo.

El razonamiento propuesto en los párrafos precedentes pone en evidencia la ampliación de la esfera de derechos y garantías protegidos por el texto del art. 43 de la C Nacional respecto del art. 17 de la C. Provincial, cuya supremacía no puede encontrar otros reparos que

aquellos que excedan el mismo contenido de la norma superior, los cuales necesariamente encuentran protección local en el trámite previsto en la Ley 10.456, el cual habilita la acción expedita y rápida del amparo "...contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta..." (art. 43 cit.).

Es de destacar que en "Cena Juan Manuel c. Prov. De Santa Fe" (ED, Tº 186, Pág. 851), nuestra Corte Suprema ha entendido que el derecho administrativo resulta una rama jurídica de carácter excepcional y exorbitante del derecho privado, y no una disciplina que se abastezca de principios y normas que son peculiares de derecho público (Silva Tamayo, ED Nº 10.210 del 8 de marzo de 2001, pág. 1; citando en su apoyo a Sayagues Laso y Casagne). Por lo que procede la aplicación de las regulaciones de la mora común, a los efectos de considerar el acaecimiento y las consecuencias de la de carácter administrativo. La doctrina administrativa (Barra, El amparo por mora, ED Tº59, Pág. 797; Hutchinson, Ley nacional de procedimientos administrativos, Tº1, Pág. 527 y sgtes), es pacífica en el sentido que el solo incumplimiento de la obligación de decidir en el plazo, hace incurrir en mora ala administración.

En rigor, el caso de autos se dirige contra una omisión de la Administración consistente en la falta de decisión respecto del pedido legalmente formulado por el administrado, fundado en la dilación excesiva en la emisión del acto. De tal modo, queda configurada la omisión e injustificada demora en la resolución.

Según se desprende de las constancias acompañadas, el expediente administrativo Nº 00201-0047926-9 fue iniciado el 16-09-96, y sí bien a partir de lo decidido en sede judicial en definitiva el 06-04-01 (ver fs. 99/102 vta. y 118/122 expte. Cit.) se produce un cambio del status jurídico de los terrenos reclamados, ha transcurrido hasta la promoción de la acción ventilada el 11-09-02 algo más de 1 año y 5 meses, y hasta el último informe requerido a la Administración más de dos años y cinco meses (ver fs. 106 de autos), sin que se haya dictado la resolución administrativa, a pesar de las notas que la actora ha dirigido al Sr. Ministro de Gobierno en una primera instancia y luego al Sr. Gobernador de la Provincia (ver fs. 3/5 vta. de autos).

Tomando especialmente en cuenta que el trámite administrativo de que se trata pudiera considerarse que carece de un plazo de substanciación, máxime atendiendo a las vicisitudes sustantivas que evidencia el expediente examinado, debe estimarse si el cumplimiento hasta la promoción de la acción jurisdiccional de amparo excede de lo razonable para el dictado del acto administrativo que se reclama, ponderando al efecto la naturaleza y circunstancias de la decisión. Se ha dicho que no surgiendo limitación ninguna de la ley, el administrado - tanto el

que es parte de una cuestión sencilla como el que lo es en una cuestión compleja - goza de la protección de la ley en su derecho a obtener una decisión expresa (ver *Creo Bay*, Horacio D., *Amparo por mora de la Administración Pública*, Ed. Astrea, Bs. As., pág. 51).

Los nuevos alcances de los cometidos y competencias del Estado, en su relación con el fenómeno de la aceleración de las exigencias de los administrados, tiene como consecuencia obligada la necesidad de mayor y más rápida exteriorización de la voluntad administrativa, lo cual requiere una cultura superior de la actuación administrativa que asegure no sólo la eficacia sino también la celeridad de sus decisiones, simplificando la burocracia que caracteriza su desempeño, para que sean más justas en el tiempo.

En la especie, más allá de la singularidad y trascendencia del planteo de fondo que la actora ha formulado a la Administración, cuya decisión está reservada exclusivamente al criterio de convivencia, oportunidad y eficacia económica o social de la autoridad administrativa competente, siendo que el poder judicial no puede, mediante una actuación sumaria y al margen de los procedimientos regulares establecidos por las leyes de forma, sustituirse a las autoridades administrativas, o apreciar y juzgar el acierto de sus decisiones en el desempeño de las funciones que las leyes le atribuyen, es de toda evidencia que a pesar de no encontrarse agotados los trámites necesarios para dar curso legal a la pretensión de la actora en sede administrativa, el tiempo transcurrido desde que fuera instado excede los plazos razonables para la substanciación de una actuación administrativa en el marco del proceso especialmente previsto al efecto, pues, en tal supuesto y sin interferir en el sentido mismo de la decisión política que debe emitir la Administración, corresponde condenar a la Administración para que en el término de 120 días se expida sobre el asunto sometido a su decisión, sin perjuicio del tiempo que insuma la instrumentación formal-material de la norma requerida en su caso.

Por todo ello, constancias de autos, Doctrina, Jurisprudencia, disposiciones legales citadas y lo dispuesto por el art. 17 de la Ley 10.456;

RESUELVO: 1º) Condenar a la Provincia de Santa Fe para que en el término de ciento veinte días se expida sobre lo requerido en el expediente Administrativo N° 00201-0047926-9 iniciado por MARINA ANGÉLICA CAMARGO sobre escrituración de predio en Colonia Dolores, conforme considerandos precedentes;

2º) Imponer las costas a la demandada vencida, a cuyos efectos difiero la regulación de honorarios.-

Insértese el original, agréguese copia, hágase saber y archívese.-

MODELO DE AMPARO POR MORA

Ref.: Amparo por Mora

EXPTE.....

Sr. Juez:

Domingo José Rondina, abogado, inscripto en la matrícula legal correspondiente, con fianza subsistente para el ejercicio de la procuración, constituyendo domicilio legal en calle Francia 3352, Depto. "C", ante V.S. me presento y respetuosamente digo:

I.- PERSONERIA

Que como lo acredito con el Poder Especial que acompaño, soy apoderado de

.....

cuyos demás datos de identidad personal obran en el referido instrumento legal al cual remito en honor a la brevedad.

II.- OBJETO

Que en tal carácter y siguiendo sus precisas instrucciones, vengo por la presente a interponer Formal DEMANDA DE AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACION contra

.....

de la Provincia de Santa Fe y/o contra la Provincia de Santa Fe.

Que por intermedio de la citada acción se persigue la finalidad de obtener de V.S. el dictado de una orden judicial que emplace a la Administración, a que se expida en el marco del expediente administrativo

.....

bajo apercibimientos de ASTREINTES, cuya aplicación expresamente solicitamos en caso de incumplimiento a la orden judicial.

Que en tal sentido sugerimos que V.S. deberá ordenar que la Administración emita resolución en dicho expediente en un plazo no mayor a 15 días, o en el plazo que el elevado criterio de V.S. estime prudencial y de razonable aplicación al presente.

Que la pretensión de esta demanda no intenta sustituir a la autoridad administrativa por la judicial sino solamente que ésta obligue a aquélla a resolver -en un plazo razonable- la cuestión de fondo.

Que las costas del proceso deberán ser impuestas a la demandada (conf. art. 17 ley 10.456), por cuanto fue su obrar negligente y omisivo el que dio motivo a la promoción de la presente acción.

III - HECHOS

Narraremos muy brevemente los acontecimientos, si bien no es necesario relatar los hechos de fondo (atentos a que el objeto del amparo por mora es sólo obtener una resolución cualquiera sea) y en especial la suerte corrida por el trámite administrativo (si es que se puede llamar trámite a lo que más parece una catalepsia administrativa).

III-1) Los hechos

.....

III-2) Los reclamos

.....

Pese a todo ello, y como de costumbre, no recibimos respuesta a nuestra petición, obligándonos a iniciar esta acción judicial que procura despertar a la Administración de su sueño, que no parece ser el de los justos.

IV.- COMPETENCIA

Que V.S. resulta competente en razón que el art. 4 de la ley provincial Nº 10.456 establece que “será competente el Juez de Primera Instancia de Distrito del lugar en que el acto lesivo, tenga, pueda o deba tener efecto a opción del actor ”

Asimismo, además de ser en esta jurisdicción donde se produce la omisión que lesiona garantías constitucionales de mi mandante, es en la misma donde se domicilia la demandada, resultando en la competencia territorial de aplicación la norma del art. 4 del C.P.C.C.S.F. por remisión que realiza el precitado art. 4 de la ley 10.456.-

V.- PROCEDENCIA DE LA ACCION

El acto lesivo se encuentra configurado por la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta de la Administración que al someter a una dilación sine die -mora- y no resolver la reclamación administrativa previa planteada por nuestro poderdante, viola la garantía constitucional del debido proceso adjetivo y sustantivo del administrado que representamos y que encuentra sustento normativo en los arts. 14, 18, 28 y 33 de la C.N.

El principio del debido proceso comprende:

- a) el derecho a ser oído,
- b) el derecho a ofrecer y producir prueba,
- c) el derecho a una DECISION FUNDADA, que ab initio presupone el derecho del administrado a obtener una decisión, que a posteriori debe ser fundada.

Este último concepto -decisión fundada- se conecta en su faz pasiva con el deber de la Administración de fundar sus actos (Cassagne, Juan Carlos "Derecho Administrativo", T II, pág. 21, 23 y ss.).

Como conclusión de lo expuesto, al no obtenerse de la Administración la resolución que ponga fin a la instancia administrativa (conditio sine qua non para el acceso al órgano jurisdiccional), emitiendo el informe solicitado, se está vulnerando no sólo la garantía del debido proceso adjetivo sino también el principio de la razonabilidad o justicia que toda gestión de interés público debe perseguir y respetar.

En otros términos, observará V.S. que no es razonable ni justo que el administrado, que debe recorrer obligatoriamente ese largo iter de la reclamación administrativa previa, no obtenga como contrapartida el cumplimiento por parte de la Administración de su deber esencial de resolver.

VI - DEL AMPARO POR MORA

Como se sostuvo *ut supra*, la Administración tiene el deber jurídico de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por los administrados. Cuando se petitiona a la Administración Pública una declaración de derechos, el ordenamiento jurídico exige que se otorgue o se deniegue. Por ello, en estos casos, el silencio o la inactividad prolongada del Estado a través de su órgano administrativo, implica un incumplimiento del deber jurídico que sobre el mismo recae.

Incluso la jurisprudencia ha sostenido que la inacción de la Administración para decidir la petición del administrado, configura un acto o hecho ilícito resultante de la violación de un deber jurídico. (Marienhoff, Miguel: "Tratado de Derecho Administrativo", ed. Abeledo Perrot; 1992, T. I, pág. 753).

A lo expuesto, corresponde agregar que en la gran mayoría de los supuestos el perjuicio que sufre el administrado por el silencio de la administración es mayor al de su actuación denegatoria, puesto que dejar sin resolver un pedimento suele ser peor que rechazarlo, ya que, cuando un reclamo es resuelto negativamente, el ciudadano puede recurrir ese rechazo ante el juez competente, pero cuando no es resuelto el perjudicado por dicho silencio queda impotente sin remedio alguno.

El silencio administrativo es una típica violación de un deber de acción, configurándose dicha omisión como un retardo, una demora en el cumplimiento de la obligación de resolver.

De allí, que el correlato a la petición o recurso interpuesto por el particular es la obligación de resolverlo por parte del Estado.

Ese deber de resolver es un auténtico principio general aplicable a todas las ramas del derecho y que no recae solo sobre los jueces (art. 15 del Código Civil) sino que abarca también a los funcionarios públicos que resulten competentes para entender en las peticiones, reclamos o recursos que presenten los administrados (conf. Cassagne, Juan Carlos "Estudios de Derecho Público").

Es que en el marco del régimen exorbitante, en el cual existe una constante tensión entre autoridad y libertad, entre prerrogativa y garantía, un adecuado equilibrio exige que el privilegio que tiene la Administración de la reclamación administrativa previa a la instancia jurisdiccional aparezca compensado con el derecho del administrado de obtener una decisión fundada.

Se debe dejar de manifiesto, que la figura jurídica de la denegación tácita de la Administración no implica un deber del administrado a someterse a ella, sino un derecho que

le asiste a este, quien por tanto puede optar por adherir a ese instituto o bien exigir que la administración se expida fundadamente. Este es el criterio jurisprudencialmente sostenido:

“...solo el administrado puede invocar en su favor el silencio administrativo previsto en las normas pertinentes, dando por pronunciado negativamente al funcionario remiso en expedirse en torno a la petición que formulara en sede administrativa y habilitado para promover las acciones judiciales que pudieran corresponder ... La administración pública no queda relevada de su obligación de resolver si el particular tiene interés en obtener una resolución expresa del órgano estatal aunque sea denegatoria de su pretensión; el Estado no puede acogerse a los efectos fictos de su silencio sino que debe emitir decisión concreta y fundada en torno a la cuestión deducida por el particular” (C.N.Civ., Sala B, “Donati, Nestor D. c/ Municipalidad de Buenos Aires”; en igual sentido in re “Abbiendi S.A.I.C. c/ A.N.A.” fallado por la C.N.Fed.Contenciosoadministrativa, Sala IV y publicado en ED 22/6/93, p.1).

La conducta lesiva que motiva la promoción de la presente acción es la mora de la Administración, expresada en una conducta omisiva de su deber jurídico de resolver una cuestión planteada por un administrado en un plazo razonable.

En este sentido, la mora es una noción extraída del Derecho Privado, pero aplicable al ámbito del Derecho Administrativo ante la unicidad del ordenamiento jurídico (conf. Dromi, Roberto “El Procedimiento Administrativo” , pág. 119)

La Doctrina sostiene la procedencia del amparo por mora en la ley santafesina. Así señalan Sagüés y Serra (“Derecho Procesal Constitucional de la Provincia de Santa Fe”; Rubinzal-Culzoni; 1998; p.138):

“Otra acotación es la siguiente: al no programar el Derecho Procesal Constitucional local un amparo especial por mora de la Administración (al revés del orden nacional, que así lo hace en la ley de procedimientos administrativos, art. 28, ley 19459; en la ley 11683, respecto a omisiones de la Dirección General Impositiva, y en el Código Aduanero, ley 22.415, en cuanto a omisiones de la Administración Nacional de Aduanas), toda hipótesis omisiva de la Administración deberá sustanciarse por la ley 10456, si se dan las demás condiciones para interponer el amparo”.

A su turno la jurisprudencia local ha marcado las siguientes pautas:

“La demora palmariamente injustificada –en el caso, del ente público respecto del cumplimiento del deber de informar sobre las circunstancias propias y necesarias de la relación de empleo público, a los fines de que el agente pueda obtener la jubilación ordinaria-

, aún la morosidad en la Administración Pública, tiene relación de causa a efecto entre ésta y la acción intentada” (Juzg.Lab.Distr.-3ª nom.-Rosario, Nº 141, 22/06/93, “Andrade, Carlos Washington c/ Municipalidad de Rosario” - Citado por Sagüés-Serra, op.cit., pág. 141)

“Resulta admisible el amparo promovido por el empleado público frente a la mora de la Administración, para dictar pronunciamiento en las actuaciones administrativas sustanciadas, toda vez que el mantenimiento de la omisión de la autoridad enerva el derecho a la jurisdicción del accionante.” (Juzg.Lab.Distr.-6ª nom.-Rosario, Nº 74, 13/05/93, “Akerman, Carlos Alberto c/ Municipalidad de Rosario”)

Finalmente, siempre con respecto a la mora de la Administración, ha dicho la Corte Provincial (“Franchella, Edith Graciela c/ Provincia De Santa Fe”; A y S t 116 p 54-67; 26/04/1995):

“En efecto, tal como lo expresé al votar la causa “Décima” (A. y S. T. 108, pág. 376) considero que para que se configure denegación tácita habilitante de la vía judicial, debe llevarse el caso a conocimiento del órgano con competencia para dictar el acto que agote el trámite administrativo.

Pero esta exigencia no debe entenderse como requerimiento de que ineludiblemente se concluya el procedimiento recursivo, a fin de que sea el órgano Poder Ejecutivo el que incurra en la demora sancionada por la ley.

(...) Por otra parte, detenido o demorado injustificadamente el procedimiento, la eficaz protección de los derechos sólo puede obtenerse mediante el medio técnico de considerarlos denegados tácitamente.

Y si bien estrictamente puede entenderse que el órgano activo no se encuentra obligado a decidir si no están cumplidas etapas previas, ello se salva con la interposición de un pronto despacho ante el Poder Ejecutivo, que resulta así indiscutiblemente anoticiado de la mora en la que incurren sus inferiores jerárquicos (A. y S. T. 63 p. 326 y T. 68, págs. 235 y 277).

El criterio expuesto se justifica pues de lo contrario se llegaría a una alongación irracional de los plazos en perjuicio del administrado (y del interés general, que requiere el respeto de los términos legales)...” (Del voto del Ministro Dr. Barraguirre, que forma unanimidad)

Por todo lo expuesto, la interposición de este AMPARO POR MORA tiene por objeto obtener mediante el principio de la tutela judicial efectiva -receptado en el citado Pacto de San José de Costa Rica en los arts. 9b inc. 1º y 25 ap. 1 y 2, que resulta de aplicación atento a la incorporación operada por el art. 75 inc. 22 de la C.N.- el cumplimiento de la Administración

de su deber de resolver.

A través de la aplicación de dicho principio se persigue eliminar las dificultades de acceder a la instancia judicial, acelerar la duración de los procesos y establecer reglas efectivas para la ejecución de las sentencias que condenan al Estado y sus entidades (conf. Cassagne, Juan Carlos "De nuevo sobre los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo", en revista de Derecho Administrativo Nº 19/20, año 1995).

Resumiendo: V.S. debe ordenar a la Administración que se expida respecto a lo peticionado por mi mandante, en un plazo razonable, para no mantener la agresión a los principios constitucionales y esencialmente republicanos de respuesta de las autoridades y de acceso a la jurisdicción.

VII) Reciente Jurisprudencia sobre Amparo por Mora

En distintas acciones entabladas por este curial, se ha expedido reiteradamente la justicia con interesantes argumentos, algunos de los cuales vale la pena transcribir:

VII)A) "Paulón, M.O. c/ Ministerio Salud y Acción de la Provincia de Santa Fe s/ amparo" (Expte. Nro. 58- año 2002), Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de la Novena Nominación de la ciudad de Santa Fe. Sentencia del 4 de agosto del año 2003.

"La Administración Pública es la principal gestora de la satisfacción de las necesidades de una colectividad, ante ello es necesario contar con una buena administración, lo que no solo se satisface con el número de prestaciones realizadas, sino que se requiere también un grado de celeridad apropiado para la actividad que realiza.

Este requisito de "celeridad", es el verdadero principio estructural del derecho administrativo, es inherente al concepto de "buena administración", exigiendo por consiguiente medios eficaces para su realización práctica. La morosidad administrativa disfrazada con expedienteos y otros males burocráticos requieren de sanciones por negligencias y demoras injustificadas de algún funcionario, pero a la par es menester estructurar un sistema normativo que permite al administrado cuando requiere un pronunciamiento expreso de la administración protegerse contra la morosidad administrativa, brindándole los "recursos" necesarios para ver satisfechas sus necesidades..

El Estado, no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el bien común, de ahí el rol servicial del Estado. En múltiples supuestos las normas imponen a los funcionarios estatales una conducta negativa (art. 19 C.N.), pero en otros por el contrario existe la

obligación de actuar y ello dentro de los plazos y formas que le marca la ley, deber que aparece como un derecho del administrado (art. 14 C.N.).

El amparo por mora se vincula al reclamo jurisdiccional de que imponga al ente público reticente en pronunciarse sobre un planteo formulado ante él por el reclamante, la obligación de hacerlo. En tal sentido, la conducta omisiva del ente demandado es un prius insoslayable, y como lo impone en el orden nacional la ley 11986 procede cuando la autoridad administrativa hubiera dejado vencer los plazos, o si no existieran éstos, cuando hubiere transcurrido un tiempo que excediere lo razonable sin resolver (Horacio Creo Bay "Amparo por mora en la administración, Ed. Astrea, Bs. As. 1989, pág. 41).

La Provincia de Santa Fe al contestar este amparo, entre alguna de las objeciones que hace para que el mismo proceda, es negar la existencia del amparo por mora dentro del derecho positivo local.

Al respecto cabe argumentar lo siguiente: cotidianamente la lesión a los derechos humanos y libertades reconocidos en la Constitución, sea esta Nacional o Provincial, puede operarse tanto por la actividad, como por la inactividad estatal. El órgano estatal no debe permanecer inerte, tendrá que decidirse en un sentido u otro, aunque en ciertos casos la norma entiende que su silencio, cumplidos determinados plazos importa la negación o consentimiento. Ahora bien cuando el órgano estatal no ejecuta el acto que legalmente debe cumplir sin que la ley califique esa inactividad como admisión o rechazo de lo peticionado, tales omisiones pueden ocasionar lesiones subsanables por la vía de amparo (Cfr. Néstor Pedro Sagüés "Ley de Amparo". Ed. Astrea, pág. 68 y sgte.).

El amparo por mora en la Administración admite su procedencia dentro del ordenamiento provincial teniendo fundamentalmente en cuenta lo dispuesto por el art. 17 de la Constitución Provincial y 43 de la Nacional, pero sin desconocer que reviste especiales características y particularidades que lo diferencian del amparo por actos positivos lesivos, habida cuenta que este involucra un acto omisivo, paradójicamente un "no acto", sin perjuicio de lo cual debe participar de todos los requisitos de admisibilidad de aquél, desde que no pierde sus caracteres de excepcionalidad, residualidad, ni su finalidad protectora de del pleno ejercicio de los derechos cuya conclusión exige urgente restauración.

Néstor Pedro Sagüés, en la obra citada y referido a la procedencia del amparo contra actos de omisión, lo subordina a determinadas exigencias a) que exista lesión manifiestamente ilegal de un derecho constitucional con perjuicio del caso, que no medien procedimientos ordinarios previos o paralelos que puedan subsanar eficazmente el acto lesivo, que no se trate de un supuesto excluido de la acción de amparo y b) debe mediar mora en la

administración, ya que existen silencios de la administración pública que son lícitos, ya porque no está vencido el plazo dentro del cual debe pronunciarse, ya porque tal silencio implica manifestación tácita de voluntad, aprobando o rechazando la solicitud del administrado y c) no existiendo plazo legal para que el ente se pronuncie o ejecute el acto, debe mediar previo al amparo, un lapso razonable para que el órgano adopte una decisión. Es decir debe haber una “demora apreciable” (Cfr. autor cit. Obra cit., pág. 72).

También los Tribunales de nuestra ciudad han admitido la existencia del amparo por mora, citando a título de ejemplo lo resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Sala Primera de esta ciudad donde decidiera confirmar lo resuelto por este juzgado con fecha 25 de marzo de 2002 en autos “Duarte María Eva c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe S/ amparo” ello en fecha 12 de septiembre de 2002.

Con lo hasta aquí expuesto y de cumplirse las pautas indicadas, si bien en el Procedimiento y Recursos Administrativos de la Provincia (decreto 10204/58), no se contempla expresamente el amparo por mora, ello a diferencia del Procedimiento Administrativo Nacional que prevé (art. 28 ley 19549), no existen, entiendo, valladar alguno para su tratamiento en estas sede judicial.

La demandada también alega la incompetencia material del Juzgado en función de lo normado por el art. 93 inc. 2 de la Constitución de la Provincia y lo regulado por la ley 11.330.

Que como lo señalara quien fuera ministro de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Decio Ulla “respecto de las prerrogativas de que goza la administración hay que hacer notar que en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales la misma no se encuentra en idéntica situación que un litigante ordinario... la Administración es justiciable ante los tribunales, pero es justiciable de un género particular, porque se beneficia de ciertas y determinadas prerrogativas” (Cfr. La Ley Litoral -mayo de 1997- pág. 126) y donde se destaca justamente la jurisdicción especial, por ello, salvo excepciones, el contencioso administrativo enmarca todo el actuar de la Administración Pública santafesina.

Que de lo aquí expuesto y de la propia Constitución de la Provincia (art. 95 inc. 2) y de la ley 11.330, que otorgan competencia contencioso administrativo tanto a la Corte Suprema de Justicia como a las Cámara en lo Contencioso Administrativo y que responde a pautas de exclusividad, improrrogabilidad y originalidad, básicamente de lo actuado por la administración, juzgando la legitimidad de su accionar.

Pero por otro lado la jurisdicción contencioso administrativa no constituye una segunda

instancia. La Corte o la Cámara no es el Tribunal de alzada, de lo administrativo a lo judicial no se apela, se recurre y como lo ha expresado la Corte en el Recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción se realiza “solamente un control de legitimidad de los actos administrativos” (Cfr. Zeus 2- J-246) o “control de legitimidad del acto” (Cfr. J.A. 1963-VI- 577), “el tribunal debe tener la genuina preocupación de preservar la legalidad del obrar de la Administración” (Cfr. Zeus 42 R 67), “el control de legitimidad (referido al recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción) es puramente externo” (Cfr. Juris 24 - 149), por lo que no puede catalogarse el caso como una cuestión contenciosa administrativa.

En cuanto al no agotamiento de la vía administrativa que propone como valladar la Provincia; es cierto que existen vías dentro de la propia gestión administrativa -previa a la instancia jurisdiccional contencioso administrativa operable una vez agotada aquella- que permitirían por vía del recurso jerárquico obtener un pronunciamiento positivo del ente público demandado, pero el tiempo transcurrido desde la interposición del último pronto despacho (26.12.02) y la contestación de este recurso (12.6.02), en donde la Administración ha mantenido por conducta el silencio; y si consideramos que el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento del art. 8 de la ley 9325, esto es el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Acción Social de la Provincia ha reconocido el derecho al pedido de informe del justiciable la que “...se remitirá a Ud., a la brevedad” (vide fs. 15), ello juega a favor del actor.

Si bien el amparo constituye un remedio excepcional por su propia naturaleza y diseño institucional el criterio de evaluación de la concurrencia de sus requisitos, debe ser estricto. Para ello habremos de buscar en lo que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Provincia denominó en el caso “Bacchetta”, los “test” de la “selección inteligente”, y de cuyo éxito depende la posibilidad de accionar a través del amparo

El primero es la lesión (restricción o alteración), que debe ser actual y que sus efectos como consecuencia del actuar de la administración se propagan en el tiempo. El segundo test, es que el acto u omisión deben resultar ilegítimo y debe ser tan patente este presupuesto que debe surgir palmariamente sin necesidad de prueba alguna, más allá de la que es posible acompañar a la acción de amparo. El tercer test, es que el amparista debe demostrar la inidoneidad o inexistencia de otras vías y el cuarto test que la lesión afecta derechos de primer nivel emergentes directamente de la Constitución Nacional o Provincial..

Pero como se trata de un amparo por mora de la administración el traído a esta instancia tribunalicia, a los recaudos indicados debe sumarse un silencio contumaz, una demora apreciable en el cumplimiento de sus obligaciones, los cuales considero debidamente demostrados, ya que no se compadece que habiendo reconocido quien debe fiscalizar que el porcentaje de personas discapacitadas en la Administración Pública no sea inferior al 4% de

la totalidad del personal, le ha solicitado al amparista un plazo para brindar dicha información, no resulta congruente en razón que la persona Administración Pública resulta una solo, hoy, en contestación, le niegue por distintas razones aquél derecho.

Concluyendo, si el silencio guardado por la Administración no puede interpretarse como negación de lo solicitado por el amparista; si existe un reconocimiento en los hechos de reconocer al Sr. Paulón la información solicitada, si el tiempo transcurrido resulta a todas luces excesivo, es procedente la intervención de este Tribunal para remover tal obstáculo y por ello este amparo, será procedente.”

VII)B) “CAMARGO, Marina Angélica C/ PROVINCIA DE SANTA FE S/ AMPARO” (Expte. Nº 1219 -Año 2002), Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil y Comercial de la Segunda Nominación de la Ciudad de Santa Fe. Sentencia del 18 de noviembre del año 2003.

“Acorde las partes han compuesto el debate, conviene recordar ab initio que la Ley Amparo de la Provincia de Santa Fe Nº 10456 en su artículo 1º señala que la acción jurisdiccional de Amparo establecida por el art. 17 de la Constitución Provincial, procederá en los casos y con las condiciones en él previstas, de conformidad con el juicio de trámite sumario que establece la presente Ley.

De modo que su conceptualización, caracteres y condiciones - según la norma de remisión - aparecen definidos en la Carta magna que establece: “un recurso Jurisdiccional de Amparo, de trámite sumario, puede deducirse contra cualquier decisión, acto u omisión de una autoridad administrativa provincial, municipal o comunal o de entidades o personas privadas en ejercicio de funciones públicas, que amenazare, restringiere o impidiere, de manera manifiestamente ilegítima, el ejercicio de un derecho de libertad directamente reconocido a las personas en la Constitución de la Nación o de la Provincia, siempre que no pudieren utilizarse los remedios ordinarios sin daño grave e irreparable y no existieren recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos”.

Como se advierte, el amparo es un proceso excepcional y subsidiario que resulta útil en delicadas y extremas situaciones en las que por carencia de otras vías legales aptas, corren riesgo la defensa de derechos de libertad y que exige para su apertura la concurrencia de características muy particulares cuales son la ilegitimidad manifiesta que opuesta a la ineficacia de procedimientos ordinarios causan un daño grave e irreparable, única y eventualmente susceptible de reparación por esta vía, e inexistencia de recursos específicos de análoga naturaleza acordados por leyes o reglamentos.

Por su parte, el art. 2 de la Ley 10456 señala como requisito específico de admisibilidad - aún

cuando principia refiriendo a la procedencia - la circunstancia consistente en que "no pueden utilizarse otras vías judiciales o administrativas eficaces a tal fin".

Aquí conviene precisar que las normas legales examinadas no se excluyen entre sí, sino que - por el contrario - definen y agotan el perfil dado por el legislador a la ahora - para algunos autores mal llamada - acción de amparo, toda vez que resulta impensable una alteración al texto supremo a través de una ley; máxime cuando el art. 1º de la ley de la materia expresamente se asienta en el texto constitucional "...en los casos y con las condiciones en él previstas...".

Ahora bien, con la reforma de 1994 a la Constitución Nacional, la "acción" de amparo puede interponerse "...siempre que no exista otro medio judicial más idóneo..."(art. 43), es decir, que la inexistencia de una vía judicial preferible debe invocarse y acreditarse por el interesado para intentar ésta excepcional, siendo indiferente la previa utilización de rutas administrativas orientadas al mismo fin, requisito de admisibilidad no contemplado en la norma suprema examinada, y que ahora como se aprecia tilda como "acción".

Pero también es posible que los antecedentes fácticos de la causa en el caso particular, como así los daños concretos y eventuales apreciados en este reducido marco de conocimiento, pero con alto grado de verosimilitud y evidencia, resulte ineludible la elección de la vía extraordinaria, pues, es preciso admitir que en muchos casos el trámite ordinario como los procesos administrativos si bien generosos en plazos, grado de conocimiento y amplitud probatoria, pueden conducir a un resultado presuntamente "más ajustado a los hechos y el derecho", pero en ocasiones con una importante secuela de perjuicios insusceptibles de reparar o situaciones imposibles de revertir, lo cual justifica la selección del amparo por su idoneidad para proteger los derechos o garantías amparados por la Constitución y tutelados por el instituto, no siendo en tales supuestos necesaria su invocación o alegación expresa si ello emerge evidente de los presupuestos que sirven de sustento a la acción.

A todo evento es necesario precisar el objeto de la pretensión seguida: la actora promueve el presente a fin de obtener una orden judicial para emplazar a la Administración a que se expida en el marco del Expediente Administrativo Nº 00201-0047926-9, emitiendo la resolución definitiva y fundada que ponga fin a la instancia de lo solicitado en el mismo dentro de los 15 días de la interposición del presente o del plazo que determine el Tribunal, aclarando que no intenta substituir a la autoridad administrativa por la judicial sino solamente que ésta obligue a aquélla a resolver -en un plazo razonable- la cuestión de fondo.

El razonamiento propuesto en los párrafos precedentes pone en evidencia la ampliación de la esfera de derechos y garantías protegidos por el texto del art. 43 de la C Nacional respecto

del art. 17 de la C. Provincial, cuya supremacía no puede encontrar otros reparos que aquellos que excedan el mismo contenido de la norma superior, los cuales necesariamente encuentran protección local en el trámite previsto en la Ley 10.456, el cual habilita la acción expedita y rápida del amparo "...contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta..." (art. 43 cit.).

Es de destacar que en "Cena Juan Manuel c. Prov. De Santa Fe" (ED, Tº 186, Pág. 851), nuestra Corte Suprema ha entendido que el derecho administrativo resulta una rama jurídica de carácter excepcional y exorbitante del derecho privado, y no una disciplina que se abastezca de principios y normas que son peculiares de derecho público (Silva Tamayo, ED Nº 10.210 del 8 de marzo de 2001, pág. 1; citando en su apoyo a Sayagues Laso y Casagne). Por lo que procede la aplicación de las regulaciones de la mora común, a los efectos de considerar el acaecimiento y las consecuencias de la de carácter administrativo. La doctrina administrativa (Barra, El amparo por mora, ED Tº59, Pág. 797; Hutchinson, Ley nacional de procedimientos administrativos, Tº1, Pág. 527 y sgtes), es pacífica en el sentido que el solo incumplimiento de la obligación de decidir en el plazo, hace incurrir en mora ala administración.

En rigor, el caso de autos se dirige contra una omisión de la Administración consistente en la falta de decisión respecto del pedido legalmente formulado por el administrado, fundado en la dilación excesiva en la emisión del acto. De tal modo, queda configurada la omisión e injustificada demora en la resolución.

Según se desprende de las constancias acompañadas, el expediente administrativo Nº 00201-0047926-9 fue iniciado el 16-09-96, y sí bien a partir de lo decidido en sede judicial en definitiva el 06-04-01 (ver fs. 99/102 vta. y 118/122 expte. Cit.) se produce un cambio del status jurídico de los terrenos reclamados, ha transcurrido hasta la promoción de la acción ventilada el 11-09-02 algo más de 1 año y 5 meses, y hasta el último informe requerido a la Administración más de dos años y cinco meses (ver fs. 106 de autos), sin que se haya dictado la resolución administrativa, a pesar de las notas que la actora ha dirigido al Sr. Ministro de Gobierno en una primera instancia y luego al Sr. Gobernador de la Provincia (ver fs. 3/5 vta. de autos).

Tomando especialmente en cuenta que el trámite administrativo de que se trata pudiera considerarse que carece de un plazo de substanciación, máxime atendiendo a las vicisitudes sustantivas que evidencia el expediente examinado, debe estimarse si el cumplido hasta la promoción de la acción jurisdiccional de amparo excede de lo razonable para el dictado del acto administrativo que se reclama, ponderando al efecto la naturaleza y circunstancias de la

decisión. Se ha dicho que no surgiendo limitación ninguna de la ley, el administrado - tanto el que es parte de una cuestión sencilla como el que lo es en una cuestión compleja - goza de la protección de la ley en su derecho a obtener una decisión expresa (ver Creo Bay, Horacio D., Amparo por mora de la Administración Pública, Ed. Astrea, Bs. As., pág. 51).

Los nuevos alcances de los cometidos y competencias del Estado, en su relación con el fenómeno de la aceleración de las exigencias de los administrados, tiene como consecuencia obligada la necesidad de mayor y más rápida exteriorización de la voluntad administrativa, lo cual requiere una cultura superior de la actuación administrativa que asegure no sólo la eficacia sino también la celeridad de sus decisiones, simplificando la burocracia que caracteriza su desempeño, para que sean más justas en el tiempo.

En la especie, más allá de la singularidad y trascendencia del planteo de fondo que la actora ha formulado a la Administración, cuya decisión está reservada exclusivamente al criterio de convivencia, oportunidad y eficacia económica o social de la autoridad administrativa competente, siendo que el poder judicial no puede, mediante una actuación sumaria y al margen de los procedimientos regulares establecidos por las leyes de forma, sustituirse a las autoridades administrativas, o apreciar y juzgar el acierto de sus decisiones en el desempeño de las funciones que las leyes le atribuyen, es de toda evidencia que a pesar de no encontrarse agotados los trámites necesarios para dar curso legal a la pretensión de la actora en sede administrativa, el tiempo transcurrido desde que fuera instado excede los plazos razonables para la substanciación de una actuación administrativa en el marco del proceso especialmente previsto al efecto, pues, en tal supuesto y sin interferir en el sentido mismo de la decisión política que debe emitir la Administración, corresponde condenar a la Administración para que en el término de 120 días se expida sobre el asunto sometido a su decisión, sin perjuicio del tiempo que insuma la instrumentación formal-material de la norma requerida en su caso.”

VII)C) “Pereyra, Manuel María c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (expte. n° 251 - año 2004), SALA SEGUNDA DE LA CAMARA DE APELACION EN LO CIVIL Y COMERCIAL DE LA CIRCUNSCRIPCION JUDICIAL NUMERO UNO, en fecha 18 de octubre de 2004.

“Que conforme se desprende del escrito de postulación, Manuel María Pereyra, por intermedio de sus letrados, interpuso acción de amparo por mora contra la Provincia de Santa Fe, con la finalidad de obtener el dictado de la orden judicial para emplazar a la accionada a que se expida en el marco del expediente administrativo N° 0051-0019592-0 del registro informático del Ministerio de Salud Provincial, iniciado por el mismo en fecha 19 de marzo de 1998 sin tener resolución alguna a lo peticionado hasta la fecha, pese a los pedidos de pronto despacho (fs. 13/20 y vto.).

Que el juez aquo, por pronunciamiento de fecha 30 de julio de 2004 declaró in límine litis la incompetencia de su juzgado para entender en la presente y la inadmisibilidad de la acción incoada. Para ello adujo, en cuanto a la primera, que la materia en cuestión se encuentra comprometida en las previsiones del art. 76 de la Ley 10.160 (texto ordenado decreto n° 46/98) y, por ello, debe entender el Juez de Distrito en lo Laboral que corresponda, fundándose también en lo sostenido por la Corte Provincial en el caso Sale. Mientras que en lo tocante a lo segundo, porque atento al carácter subsidiario del amparo, no se ha acreditado que haya imposibilidad de usar otra vía jurisdiccional (arts. 43 C.N. y 17 C.P.; fs. 22/23).

Que contra tal decisorio, el actor articuló recurso de apelación (fs. 24/31 y vto.), el que le fue concedido (fs. 32).

Que las razones en que el recurrente finca su alzamiento en prieta síntesis fueron: a) que el precedente citado corresponde a una acción de amparo con un objeto diametralmente diferente y su derecho transita por una senda distinta, la autoridad administrativa podrá admitir o denegar su reclamo, pero de lo que aquí se trata de asegurar el ejercicio al derecho de peticionar a la autoridad, eliminando la morosidad que es la que agrede sus derechos constitucionales; y b) que se confunda la naturaleza de la acción intentada, puesto que aquí no se trata de la revocación de un acto que adolece del vicio de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, sino de eliminar la mora que supone el esperar más de seis años, que la administración le resuelva si le corresponde o no la bonificación por subrogancia reclamada.

Que si reparamos: 1) que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo una modificación trascendente en relación a la acción de amparo, otorgándole una dinámica desprovista de aristas formales que obstaculicen el acceso a la jurisdicción cuanto están en juego garantías constitucionales (CS, 2003/07/04 Sindicato Argentino de Docentes Particulares S.A.D.O.P. c/ Poder Ejecutivo Nacional, Rev. La Ley del 2003/10/03 p. 4 fallo 106.419); 2) que la facultad judicial de rechazar "in límine" la demanda de amparo ha sido sensiblemente modificado por tal reforma, tanto en función de lo normado por el art. 43 de la Constitución Nacional, cuanto por las respectivas cláusulas insertas en los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional (CNCiv. Sala A, setiembre 10-998, Arias de Alvarez, Lidia c/ Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Rev. La Ley 1/3/99 p. 7, fallo 41.222-S); y, 3) que en la especie al tratarse de un amparo por mora, el cual únicamente persigue el dictado de una orden judicial de pronto despacho de las actuaciones administrativas, para con ello permite al actor sopesar cual ha de ser el camino a seguir el mismo en lo que hace a la defensa de sus derechos; necesariamente tendremos que concluir que el remedio que nos convoca, debe ser admitido. Porque desde lo formal el requisito subjetivo de admisibilidad -competencia- puesto de resalto por el Inferior, fue apreciado en

forma meramente ritual e insuficiente ya que aquí el amparo es esencialmente un instrumento para provocar de la administración pública decisiones expresas (Omar Luis Días Somlimine, "Juicio de Amparo", pág 431 Edit. Hammurabi) y en tal trance, la opción que otorga el art. 4 de la Ley 10.160 al actor, le da competencia al mismo, puesto que el acto lesivo -la morosidad, no su reclamo de bonificación- de ser tal sucede en nuestra ciudad y, porque como su consecuencia, para nada correspondía adentrarse en el análisis de las cuestiones que provocaran la petición articulada, desde que no es esta la oportunidad procesal para explayarse sobre la fundabilidad de la acción, máxime se como aquí aconteciera, tal juicio se efectúa apriorísticamente, sin agotar los trámites señalados por la ley que regula la acción de amparo.

Que por último, siendo que la desestimación realizada por el juez aquo al emitir opinión sobre el mérito del asunto, torna equiparable tal circunstancia al prejuzgamiento, en aras de asegurar la correcta función jurisdiccional, se impone al reenvío de esta causa al subrogante legal que por orden corresponda.

Por ello, la SALA SEGUNDA DE LA CAMARA DE APELACION EN LO CIVIL Y COMERCIAL DE LA CIRCUNSCRIPCION JUDICIAL NUMERO UNO, integrada,

RESUELVE: Hacer lugar al recurso de apelación, revocando el pronunciamiento venido en revisión el que se deja sin efecto. Pasen estos autos al subrogante legal que por orden corresponda, para que provea la acción conforme a derecho."

VIII) Derecho

Fundamos el derecho que le asiste a nuestra parte en la doctrina y jurisprudencia reseñadas; en los artículos 1, 14, 16, 18, 28, 33, 43, 75 inc. 22 y ccs. de la Constitución Nacional; en los arts. 25 y 8 inc 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos llamada Pacto de San José de Costa Rica; en los artículos 1, 6, 7, 8, 13, 17, 19, 21 23 y ccs. de la Constitución de la Provincia de Santa Fe; y en la ley provincial de rito aplicable al caso Nº 10456.

IX) Reserva de la cuestión constitucional y del caso federal

Que en razón de encontrarse directamente afectados y comprometidos Principios, Derechos y Garantías de rango constitucional y que fueran oportunamente referenciados en la presente acción, para el hipotético e improbable supuesto que V.S. desestimara total o parcialmente las presentes pretensiones, dejamos desde ya planteada la reserva constitucional y formulamos expresa reserva de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia Provincial por la vía del Recurso de Inconstitucionalidad (Ley Provincial Nº 7055 y sus

modificadorias), y en su caso, por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación interponiendo el respectivo Recurso Extraordinario previsto en el art. 14 de la Ley Nacional Nº 48 y sus concordantes.

X) Prueba.

X) 1. Documental Acompañada

X) 2. Documental Intimada

-El Expediente

X) 3. Informativa:

XI) Petitorio

Por todo lo antedicho, de V.S. solicitamos:

1- Me tenga por presentado, domiciliado y, en el carácter invocado, me otorgue la participación que por derecho me corresponde.

2- Tenga por promovida formal acción de AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACION contra, imprimiendo a la presente el trámite de ley.

3- Se tenga por ofrecida, se admita y se produzca la prueba.

4- Al tiempo de resolver, V.S. acoja favorablemente esta demanda en su totalidad, emplazando a la Administración para que dentro del término de 15 días o en el que el elevado criterio de V.S. determine, se expida fundadamente en el expediente bajo apercibimientos de ASTREINTES, cuya aplicación expresamente solicitamos en caso de incumplimiento a la orden judicial.

5- Todo con costas a la accionada.

Dispóngase de conformidad

Y SERÁ JUSTICIA

AMPARO POR MORA - LA JUSTICIA LENTA NO ES JUSTA