

Silencio Acto Administrativo Denegatorio Amparo Por Mora Agotamiento De Instancia Administrativa

JURISPRUDENCIA

Silencio. Acto administrativo denegatorio. Amparo por mora.

Agotamiento de instancia administrativa Se rechaza la demanda de amparo por mora, teniendo por configurada la denegatoria tácita de la administración ante su silencio, dejando expedita la vía judicial. Salta, 11 de septiembre de 2015.- Y VISTOS: Estos autos caratulados ?PLUMADA S.A. VS. MINISTERIO DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA - AMPARO - RECURSO DE APELACIÓN? (Expte. N° CJS 37.769/15), y CONSIDERANDO: 1°) Que contra la sentencia de fs. 61/64 que rechazó la demanda de amparo por mora de fs. 41/43, interpuso recurso de apelación la sociedad actora a fs. 68.- Para resolver como lo hizo, el juez ?a quo? consideró, en lo esencial, que la pretensión de la amparista de obtener la orden judicial para que la administración se pronuncie de modo expreso en relación a los requerimientos efectuados por la empresa sobre un pedido de reajuste de precio en el contexto del contrato de locación de servicios celebrado con la demandada, resulta improcedente por cuanto la accionante optó por deducir el 17 de noviembre de 2014 pronto despacho, opción que de acuerdo a la constante doctrina de esta Corte, impide la promoción de la acción constitucional del amparo por mora y deja expedita la instancia contencioso administrativa. Citó precedentes del Tribunal en ese sentido y, en consecuencia, el deber legal impuesto a los órganos judiciales provinciales inferiores con arreglo al art. 40 de la Ley 5642.- Al expresar los agravios, luego de reiterar el sustrato fáctico del caso, la actora sostiene la arbitrariedad de la sentencia impugnada por cuanto se apartó de los precedentes que ella misma ha citado como fundamento de su decisión. Afirma que el amparo por mora se interpuso en razón de la excesiva tardanza de la Unidad Central de Contrataciones para expedir el dictamen de su competencia. Cita el caso ?Oropeza? de esta Corte que, en su criterio, resuelve una cuestión idéntica a la planteada en autos por configurarse una nueva situación de mora en una etapa ulterior del procedimiento.- Entiende que se ha incurrido en un insuficiente análisis de los aspectos de hecho y jurídicos del caso. Menciona doctrina que sustenta la postura que niega la condición de acto tácito al silencio de la administración.- A fs. 95/96 vta. se pronuncia el Sr. Fiscal ante la Corte N° 1 por la admisión del recurso en mérito a los argumentos que allí explicita.- 2°) Que pesa sobre la administración el deber jurídico de responder, como correlato del derecho constitucional de peticionar a las autoridades consagrado en el art. 25 de la Constitución Provincial lo que, a su vez, se relaciona con las normas constitucionales que garantizan el debido proceso y el derecho de defensa (art. 18 de la Constitución Nacional).- De tal manera, el remedio del amparo por mora, que en la Provincia de Salta -a diferencia del orden nacional- no cuenta con recepción legislativa, es una especial acción de amparo que tiene por objeto específico la obtención de una orden judicial de ?pronto despacho? de actuaciones administrativas, en tanto el derecho de petición no se agota en el hecho de que un ciudadano pueda pedir, sino que exige una respuesta. Ello, sin perder de vista que la finalidad del remedio no es subrogar a la autoridad administrativa por la judicial haciendo que ésta provea por aquélla, sino obligarla a resolver.- De ese modo, operado el vencimiento del plazo legal otorgado a la administración para la producción del acto o transcurrido un plazo que exceda de lo razonable, el administrado tiene abierta la opción para interponer la acción constitucional de amparo -amparo por mora-, o articular pronto despacho y, en este último caso, si la administración no se expide en término se constituirá la resolución denegatoria, restándole sólo -si correspondiere- la demanda contencioso administrativa (cfr. esta Corte, Tomo 62:711).- En ese contexto, resulta de ineludible consideración el art. 161 de la Ley 5348 en cuanto dispone que ?vencidos los plazos previstos por el art. 158 inc. f), el interesado podrá solicitar pronto despacho y transcurridos cuarenta días desde esta reclamación se constituye la existencia de la resolución denegatoria?.- Bajo tales presupuestos, el derecho local no confiere una facultad hermenéutica sino que otorga efectos jurídicos no condicionados a la voluntad del agente al silencio de la Administración, otorgándole el valor de acto administrativo denegatorio. De allí que ante la interposición de un pronto despacho, si no fuera resuelto expresamente vedaría al agente el requerimiento judicial de expedición del acto, en tanto éste ya se habría producido ?ministerio legis?. En consecuencia, la posibilidad de optar se presenta al administrado al vencimiento del plazo original para la producción del acto; si pretende una decisión expresa podrá interponer la acción constitucional del amparo; si interpone pronto despacho y la Administración no se expide en término se constituirá la resolución denegatoria, restándole sólo si correspondiere, cabe reiterar, la demanda contencioso administrativa (Tomo, 66:315, 587; 67:213, entre muchos otros).- En este sentido, la diversidad de soluciones previstas en la ley de procedimientos administrativos encuentra su justificación en el hecho de que concurriendo los administrados en una posición de inferioridad fáctica (ante la inactividad administrativa) debe compensarse ello jurídicamente, con una ?potencialización? de sus defensas judiciales. En este aspecto, la pluralidad de vías que presenta nuestro sistema para combatir la inactividad formal de la Administración (de utilización optativa para el interesado) resulta, sin duda, una de

sus características más sobresalientes (cfr. Tawil, Guido Santiago, ?Administración y Justicia?, Tomo I, pág. 295, 1993).- 3º) Que en el caso, de la compulsa de las actuaciones se desprende que la sociedad actora solicitó al Ministro de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos la readecuación de los precios contractuales en el marco del contrato de servicio de archivo, custodia y logística de documentación celebrado con el Gobierno de la Provincia de Salta, aprobado por Decreto N° 1583/06 (presentación del 28 de mayo de 2012).- El 29 de agosto de 2013 reiteró igual petición ante el mismo ministerio.- El 24 de mayo de 2014, la accionante dedujo nuevo escrito en el carácter de reclamo administrativo previo y de recurso jerárquico ?por tener por denegado lo peticionado por nuestra parte, ante el silencio de la administración? (ver punto a. objeto), esta vez ante el Poder Ejecutivo Provincial.- Producido el dictamen pertinente por parte de Fiscalía de Estado, donde aquella presentación fue calificada como una reiteración de la petición constitutiva de procedimiento y se entendió pertinente su remisión al Ministerio de Gobierno para la resolución de la cuestión de fondo con arreglo a la cláusula N° 9 del contrato suscripto, Plumada S.A. interpuso un ?formal pedido de pronto despacho? el 17 de noviembre de 2014, con cita de los arts. 161 y concordantes de la L.P.A. para que se resuelva -puntualizó- la petición efectuada el 28 de mayo de 2012 y reiterada el 29 de agosto de 2013.- Ordenado el pase del expediente a la Unidad Central de Contrataciones -órgano dependiente del Ministerio de Economía- para que emita el dictamen pertinente, la actora requirió el 19 de febrero de 2015 la urgente producción de ese informe, sin perjuicio de los términos en que el pronto despacho fue planteado, con remisión a las originales solicitudes de readecuación de precios (18/5/12 y 29/8/13).- En ese contexto, se promueve la presente demanda de amparo por mora (cargo del 10 de marzo de 2015; ver fs. 43 vta.) contra el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Salta para que se ordene al demandado ?a que produzca o despache los actos administrativos correspondientes, tendientes a pronunciarse en cualquier sentido respecto a los requerimientos efectuados por mi parte...?, reiterando en el petitorio de esa demanda el dictado de una ?resolución fundada?.- 4º) Que de esa manera, la pretensión esgrimida por la actora en su demanda -tanto en los hechos relatados, la individualización del demandado, el derecho invocado y la petición clara y concreta- ha quedado allí fijada delimitando la materia propuesta al juez del amparo, en tanto cuestiones que integraron la traba de la litis, resultando ahora inadmisibles que en virtud de lo decidido por aquél en la sentencia apelada se pretenda incorporar la consideración de hechos y circunstancias que no fueron materia de debate en la anterior instancia y que se han introducido recién en la expresión de agravios.- En efecto, pese que la demanda se dirigió originariamente contra el Ministerio de Gobierno de la Provincia, la actora -al expresar agravios- cambia la base de su razonamiento y pone a consideración de esta Alzada la supuesta demora de la Unidad Central de Contrataciones -dependiente del Ministerio de Economía- en emitir su opinión, bajo el argumento de que se produjo una nueva situación de mora en una etapa ulterior del procedimiento y que el pronto despacho deducido ante el Ministerio de Gobierno, si bien fue despachado por éste sin resolver la cuestión de fondo, cabe entender que existió actividad conducente al derivarse -pase mediante- las actuaciones a la mencionada Unidad de Contrataciones.- Ello sin embargo, al promover la acción, Plumada S.A. -de modo indudable- adujo que ?la mora de la administración, sustento básico de la acción intentada, surge claramente de las circunstancias fácticas relatadas, y de la documentación acompañada, debiéndose tener en cuenta además que el pedido de pronto despacho se presentó con fecha 17 de noviembre de 2014, habiendo transcurrido hasta la fecha de esta presentación 70 días hábiles? (ver punto V de la demanda).- Lo transcrito dispensa de mayores argumentos al poner en evidencia la pretensión de renovar la discusión con puntos extraños a los escritos de constitución del proceso, propósito inaceptable ya que la naturaleza jurídica de la apelación no configura un nuevo juicio en el que, como tal, sea admisible la deducción de pretensiones ajenas a las que fueron objeto de debate en la instancia precedente (Palacio, Lino Enrique - Alvarado Velloso, Adolfo, ?Código Procesal Civil y Comercial de la Nación?, Tomo VI, pág. 438, Rubinzal Culzoni, 1992).- Es que el presente caso no se identifica con las cuestiones analizadas al resolver el caso ?Oropeza? (esta Corte, Tomo 103:149) que introduce la actora al expresar agravios.- Ello es así, por cuanto en estos obrados no se ha producido ?una nueva situación de mora?, estándar de interpretación que surge del precedente invocado y que en dicho caso se manifestó en su considerando 6º ?in fine? donde se dijo que ?Dejando a salvo el criterio sostenidamente aplicado por este Tribunal, en cuanto a la improcedencia del amparo por mora una vez que el administrado optó por la prosecución de la vía administrativa a través de la figura del pronto despacho, cabe destacar que esta regla debe conjugarse en casos en que -como en la especie- se presenta una nueva situación de mora en una etapa ulterior del procedimiento, con lo estipulado por el art. 154 de la Ley 5348?.- Como se advierte, esta Corte no abandonó en ?Oropeza? su constante doctrina en la materia sino que al valorar minuciosamente las particulares circunstancias de esa causa, identificó como nuevo antecedente administrativo del amparo por mora deducido, a la presentación tendiente a obtener la reconstrucción del expediente y no un anterior pedido de aclaratoria respecto del cual se había deducido pronto despacho.- 5º) Que todo lo expuesto conduce, en definitiva, a confirmar el rechazo de la demanda de amparo por mora debiendo al respecto sólo reiterarse que el instituto analizado -nacido al resguardo del art. 25 de la Constitución Provincial-, al no tener recepción legislativa en el ámbito local debe ser interpretado, como ha sido destacado en el considerando 2º en consonancia con el art. 161 de la L.P.A. que permite tener por

configurada la resolución denegatoria tácita, confiriéndole de modo expreso el valor de acto administrativo al silencio del órgano (art. 25, L.P.A.). Precisamente en el caso, la actora -al tomar como una opción valorativa la interposición del pronto despacho- obtuvo de modo voluntario su derecho a obtener una decisión fundada de la Administración, escogiendo, entre las distintas técnicas para conjurar la inactividad formal de aquella, recurrir al régimen del silencio de la administración para considerar denegada tácitamente su petición.- Es que no es admisible una interpretación de la ley que equivalga a prescindir de su texto, si no media debate y declaración de inconstitucionalidad (esta Corte, Tomo 67:921, entre muchos otros).- Lo que aquí se decide, por lo demás, se halla en armonía y guarda pleno respeto a las garantías del debido proceso en relación al procedimiento administrativo, garantías cuyo contenido esencial ha sido expuesto por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso ?Baena, Ricardo y Otros (270 Trabajadores vs. Panamá)? de fecha 02 de febrero de 2001, al señalar que ?...Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ?Garantías Judiciales?, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ?sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales? a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, debe respetar el debido proceso legal...?. En la observancia de estos principios se juega la efectividad de la tutela judicial y también de la tutela administrativa que supone la posibilidad de ocurrir ante los Tribunales de Justicia -a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (CSJN, Fallos, 310:276; 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (CSJN, Fallos, 310:1819 y fallo de la CSJN, de fecha 14 de octubre de 2004, en autos ?A.937.XXXVI. Astorga Bracht, Sergio y otro c/COMFER c Dcto. 310/98 s/amparo Ley 16986?.- Es que, bajo esos parámetros, ha sido la propia conducta del actor, contratista del Estado, quien, como tal, reviste la condición de colaborador de la Administración en el proceso de elaboración de la decisión administrativa aún cuando defienda sus derechos subjetivos (CSJN, Fallos, 308:633), la que ha determinado la suerte del proceso. Como lo ha resaltado Sammartino, si bien el ámbito propio del principio de colaboración es el procedimiento administrativo, no cabe duda de que tiene fuerza expansiva hacia todo el derecho administrativo en general y hacia el proceso de amparo por mora en particular (Sammartino, Patricio, ?Principios Constitucionales del Amparo Administrativo?, Lexis Nexis, 2003, pág. 387, nota 94 ?in fine?,).- En definitiva, la situación descripta descarta toda imputación de arbitrariedad en la medida que el actor, al momento de interponer la demanda, ya contaba con la resolución denegatoria tácita que, de corresponder, le habilitaba la demanda contencioso administrativa.- Con costas en aplicación del principio objetivo del vencimiento en la presente instancia.- Por ello, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. RECHAZAR el recurso de apelación de fs. 68 y, en su mérito, confirmar la sentencia de fs. 61/64. Con costas.- II. MANDAR que se registre y notifique.- (Fdo.: Dres. Guillermo A. Posadas -Presidente-, Guillermo A. Catalano, Abel Cornejo, Guillermo Félix Díaz y Susana Graciela Kauffman de Martinelli -Jueces de Corte -. Ante mí: Dr. Gerardo J. H. Sosa -Secretario de Corte de Actuación-).

003588E