

SENTENCIA NÚMERO: Ciento veinticuatro

En la ciudad de Córdoba, a los cinco días del mes de septiembre de dos mil, siendo las doce horas se reúnen en Acuerdo Público los Señores Vocales integrantes de la Sala Contencioso Administrativa del Excmo. Tribunal Superior de Justicia, Doctores Domingo Juan Sesin, Hugo Alfredo Lafranconi y Adán Luis Ferrer, bajo la Presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en estos autos caratulados: "**LANDRIEL, IRMA C. S/ AMPARO POR MORA - RECURSO DE CASACION**" (Expte. Letra "L"- N° 04, iniciado el veinte de agosto de mil novecientos noventa y nueve), con motivo del recurso de casación deducido por la parte actora a fs. 31/39 en contra de la Sentencia Número Treinta y ocho, dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación el día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve (fs. 24/30vta.), **sólo** con relación al punto que impuso las costas por su orden (fs. 30vta.).----

Seguidamente se procede a fijar las siguientes cuestiones a resolver:-----

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente el recurso de casación?-----

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde?-----

Conforme al sorteo que en este acto se realiza los Señores Vocales votan en el siguiente orden: Doctores Domingo Juan Sesin, Hugo Alfredo Lafranconi y Adán Luis Ferrer.-----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR

DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:-----

1.- Con fundamento en las causales previstas en el **artículo 45 incisos "a" y "b" del C.P.C.A.** la parte actora deduce recurso de casación (fs. 31/39) en contra del decisorio de autos, el cual fue concedido por la Cámara *a-quo* mediante Auto Número

Ciento cincuenta y cuatro de fecha once de agosto de mil novecientos noventa y nueve (fs. 45/48).-----

2.- En aquella sede el procedimiento se cumplió con la intervención de la parte demandada, quien a fs. 41/43vta. evacuó el traslado corrido (fs. 39vta.) solicitando se rechace el recurso de casación, con costas.-----

3.- A fs. 55 se dio intervención al Señor Fiscal General, quien se expidió en sentido adverso a la procedencia del remedio articulado (Dictamen Número C.A. 930 de fecha 6 de Septiembre de 1999, fs. 56/63).-----

4.1.- Con fundamento en el **motivo sustancial** (art. 45, inc. "a" del C.P.C.A.) la casacionista denuncia una inobservancia o errónea aplicación de la ley sustantiva, en razón que el Tribunal de mérito, al imponer las costas por el orden causado se apartó ostensiblemente de la normativa vigente -Ley 8508- que prescribe que "Las costas se impondrán al vencido, sin perjuicio de que el Tribunal hallare mérito suficiente para disponer un criterio diferente de distribución, de acuerdo con las particularidades del caso, debiendo fundar suficientemente su resolución en el último supuesto".-----

Reflexiona que en el caso no existen particularidades que justifiquen tal decisión, por cuanto la Administración se encontraba efectivamente en mora al momento de interponer la demanda, y tampoco dictó el acto administrativo en el lapso que se le concediera para producir el informe previsto por el artículo 7 de la Ley 8508, ni lo dictó siquiera antes del decreto de autos.-----

Acusa que la Administración no produjo el acto requerido, a pesar de: a) encontrarse en mora, b) haber vencido el plazo para producir el informe exigido y c) haberse proveído el decreto de autos, lo que traduce que no hubo de su parte una actitud

diligente a punto de justificar el criterio adoptado en la sentencia para la imposición de costas.-----

Manifiesta que toda decisión que conlleve a pronunciarse en contra del principio impuesto por la norma, debe adoptarse con un criterio sumamente restrictivo.-----

Alega que si en el *sub lite*, donde la mora de la Administración es reincidente y grosera, se admite un "criterio diferente" al indicado en la norma, se desvirtúa el mandato legal que como regla general determina imponer las costas al vencido y como excepción admite una solución distinta, para transformar el principio general en excepción y la excepción en principio general.-----

Asevera que el pronunciamiento vulnera los principios que tuvo en cuenta el legislador para establecer el criterio de imposición de costas, constituyendo una injusticia esencial para aquel administrado -en el caso, un empleado público-, que se ve obligado a hacerse cargo de los gastos iniciales del pleito, para luego, además tener que erogar los montos regulados en concepto de honorarios, todo ello pese a la mora de la Administración y a que reclamó "Pronto Despacho".-----

Razona que de conformidad al criterio sustentado en la sentencia, ejercer el derecho a peticionar ante las autoridades y obtener respuesta de la Administración (art. 19 inc. 9 de la Const. Pcial.) conlleva una carga económica que torna en letra muerta el derecho constitucional.-----

Manifiesta que el pronunciamiento trae aparejadas gravísimas consecuencias de índole institucional y social, pues entiende que se produce un relajamiento de la burocracia administrativa, por cuanto ésta conoce que siempre que en algún momento antes del fallo se dicte el acto, la Administración se verá premiada con la eximición de costas, por más que se venzan los plazos para pronunciarse en un recurso, reclamo, o

que el administrado presente "Pronto despacho" e, incluso, que un Tribunal la intime a informar sobre dicha mora.-----

Tras cita de doctrina, afirma que el fallo de marras, va a contrapelo de todas las tendencias actuales, que apuntan a poner coto a la arbitrariedad y abuso por parte del Estado respecto de los derechos de los Administrados, lo cual ha dado origen al nacimiento de institutos tales como el "Amparo por mora" o el "Defensor del Pueblo", que tienden a servir como elementos que garanticen a los ciudadanos el pleno ejercicio de sus derechos frente a la Administración.-----

4.2.- Con sustento en **idéntico motivo** casatorio, la recurrente aduce una violación de la Ley 8508, ya que se desplaza a la norma aplicable en forma directa, para reemplazarla por otra prevista para un supuesto jurídico distinto como es el amparo genérico -Ley 4915-, distinto al que ha sido puesto en consideración del Tribunal - amparo por mora-.-----

Con cita de jurisprudencia refiere que si la no aplicación de la Ley 4915 era admitida cuando la figura del Amparo por mora era sólo de rango constitucional, con mayor razón cuando la reglamentación posterior consagra un precepto que claramente indica que las costas se deben imponer al vencido.-----

4.3.- Con apoyo en **igual motivo** la casacionista denuncia la violación de la ley en razón que el criterio adoptado para la imposición de costas, excede incluso el contenido en la Ley 4915 cuya inaplicabilidad propicia.-----

Destaca que en autos venció el plazo del informe que prevé el artículo 5 de la Ley 8508 sin que la Administración hubiese dictado el acto.-----

Razona que la solución adoptada por el Tribunal es violatoria de la ley, en tanto no encuentra asidero legal que la sustente, ya que la invocada -Ley 4915- prevé la

solución dada por el Tribunal pero para un supuesto jurídico -la presentación del informe dentro del plazo del art. 8 ib.- que es distinto al de autos donde el informe fue presentado fuera del término del artículo 7 de la Ley 8508.-----

4.4.- Con sustento en el **mismo motivo** de casación denuncia un vicio *in iudicando* consistente en una tergiversación del término "vencido" al que se le asigna un alcance diverso al que en realidad tiene, violentándose así lo dispuesto por el artículo 131 del C.P.C. y C. de aplicación subsidiaria.-----

Esgrime que la circunstancia que la cuestión haya devenido abstracta porque la demandada cumplió antes de la condena aquéllo que la sentencia la conminaría a cumplir, importa en definitiva un allanamiento a la pretensión de la actora, en cuyo caso resulta de aplicación el artículo 131 del C.P.C. y C. que expresa que "...Si además del allanamiento resultare que el demandado no hubiere dado motivo a la promoción del juicio, las costas se impondrán al actor...".-----

Razona que a "contrario sensu" resulta que si el demandado allanado dio motivo para litigar, las costas le deben ser impuestas, y sólo en este supuesto, en el que el demandado no ha provocado la litis, puede eximírsele de las costas.-----

Reitera que en el caso fue la demandada quien llevó con su conducta omisiva y de incumplimiento de los plazos legales, a que la actora dedujera la acción de amparo por mora.-----

Esas circunstancias -añade- hacen que la accionada deba ser considerada "vencida" en estos autos, ya que tiene calidad de vencido el litigante respecto de quien el fallo resulta totalmente adverso a la posición jurídica asumida en el proceso, aunque no hubiere mediado efectiva discusión o controversia.-----

5.- Con sustento en el **motivo formal** (art. 45 inc. "b" del C.P.C.A.) la casacionista denuncia un quebrantamiento de las formas sustanciales establecidas para la sentencia.-----

Acusa que el razonamiento en virtud del cual el decisorio impone las costas a su parte constituye un erróneo silogismo jurídico, que lo fulmina de nulidad, por incurrir en ausencia de fundamentación o en violación al principio de "razón suficiente".-----

Explica que el haber devenido abstracta la cuestión y no poder resolver sobre la procedencia de la acción, en absoluto puede llevar a concluir que no pueda determinarse cuál es la parte vencida que deba asumir el pago de las costas. Aduce que no existe iter lógico, hilación, ni derivación lógica entre una y otra cosa. Cita doctrina favorable.-----

Refiere que el a-quo extrae de dos premisas verdaderas, una conclusión falsa que no se deriva de aquéllas, lo que invalida el pronunciamiento.-----

Expresa que se trata en este aspecto de una resolución de carácter dogmático, apodíctico, fundada en la exclusiva voluntad del Juzgador, en tanto son formalmente erróneas las motivaciones y razonamientos que han llevado a aquél a pronunciarse en tal sentido.-----

Formula reserva del caso federal.-----

6.- A fs. 64 se dicta el decreto de autos, el que firme (fs. 65/66), deja la causa en estado de ser resuelta.-----

7.- La instancia extraordinaria local ha sido deducida en tiempo oportuno, en contra de una sentencia definitiva y por quien se encuentra procesalmente legitimado a tal efecto (arts. 45 y 46, Ley 7182).-----

Por ello, corresponde analizar si la vía impugnativa intentada satisface las demás exigencias legales atinentes a su procedencia formal y sustancial.-----

8.- Mediante el pronunciamiento recaído en autos, el Tribunal de mérito declaró no justiciable la causa en razón de haber devenido abstracta. La solución arribada se fundó en el hecho que la Administración -Subsecretaría de Asistencia Integral de la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Córdoba, ex P.A.I.C.O.R.- dictó la Resolución Número 28, de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho por la cual decidió "...1º: Autorízase el pago de la suma de pesos dos mil cincuenta y cuatro con noventa y tres centavos (\$2.054,93) a favor de las señoras ...Irma Ciriaca Landriel (M.I. N° 6.167.717) ex Personal Transitorio afectado al P.A.I.C.O.R., de Córdoba Capital; en concepto de Licencia Anual Reglamentaria Año 1997, (30 días corridos) no gozadas. Artículo 2º.- Impútese..." (cfr. fs. 13, 25/25vta.), y de ese modo se sustrajo de materia litigiosa a la pretensión incoada.-----

Asimismo, resolvió **imponer las costas por su orden**, por considerar que existen razones suficientes justificantes de tal imposición.-----

Para resolver en orden a este último aspecto, al que se vincula la materia de agravio traída a esta instancia, el Tribunal de juicio desarrolló las siguientes premisas esenciales:-----

a) En el caso existió una petición (reclamo) efectuada por la actora a la demandada, y posteriormente un pedido de "Pronto Despacho", petición que al tiempo de deducirse la acción, objetivamente no había sido resuelta por la Administración, razón por la cual el amparo resultaba procedente (cfr. fs. 25).-----

b) Si bien en principio y de conformidad al artículo 10 de la Ley 8508 las costas deben imponerse a la parte vencida, existen razones suficientes para disponer que sean soportadas por el orden causado (cfr. fs. 25vta.).-----

c) El hecho de haber devenido abstracta la cuestión justiciable y privado al Tribunal de resolver sobre la procedencia de la acción, impide también determinar cuál es la parte vencida que deba asumir el pago de las costas (cfr. fs. 26).-----

d) La "sustracción de materia justiciable" durante la tramitación del proceso y con anterioridad al dictado de la sentencia, se operó por el hecho que la Administración dictó el acto motivo de la acción (cfr. fs. 26).-----

e) La terminación del proceso por "sustracción de materia justiciable", releva al Tribunal de pronunciarse sobre el mérito de la causa, ya sea acogiendo o desestimando la pretensión de fondo deducida (cfr. fs. 26/26vta.).-----

f) Frente al acaecimiento de esta hipótesis -sustracción de materia justiciable-, que en el caso particular del amparo por mora tiene lugar cuando con anterioridad a la emisión del pronunciamiento por el órgano jurisdiccional, el poder administrador emite el acto objeto de la acción, no se configura en verdad un supuesto de "vencimiento", y por tanto, cobra operatividad la segunda parte del tercer párrafo del artículo 10 de la Ley 8508, pues la "sustracción de materia justiciable" puede ser razonablemente asumida por el Tribunal a-quo como un criterio fundado de "distribución" de costas (cfr. fs. 27).-

g) En relación a la acción de amparo por mora de la Administración (art. 52, Const. Pcial.), la Ley Reglamentaria (Ley 8508) consagra un criterio diferente de atribución de los gastos causídicos, ya que si bien la regla general del artículo 10, tercer párrafo, primera parte, es el principio objetivo de la derrota, ello es "...sin perjuicio de que el tribunal hallare mérito suficiente para disponer un criterio diferente de distribución, de acuerdo con las particularidades del caso, debiendo fundar suficientemente su resolución en el último supuesto..." (cfr. fs. 27 in fine/27vta.).-----

9.- Para una mejor comprensión de la materia debatida, estimo necesario destacar que de conformidad a la doctrina sustentada por este Tribunal Superior de Justicia a través de su Sala Contencioso Administrativa desde el precedente recaído in re "**Arcidiácono, Clotilde N. s/ Amparo por Mora - Recurso de Casación**" (Sent. Nro. 78 del 04-08-1998), y dejando expresamente a salvo **mi voto disidente** en el punto referido a que la **interposición del pronto despacho** no constituye un presupuesto de admisibilidad de la acción de amparo por mora, y por tanto, no es dable su consideración como elemento determinante para la atribución de costas en la medida que ello es susceptible de desvirtuar la finalidad de la garantía instituida en el artículo 52 de la Constitución Provincial, **en este caso**, juzgo de aplicación la doctrina allí expuesta, según la cual **la potestad de distribuir costas configura, en principio, una facultad privativa del tribunal de juicio, que sólo puede ser controlada por el tribunal de casación en los supuestos de "arbitrariedad" de la sentencia.**-----

Para que no se configure un supuesto de ejercicio arbitrario de la potestad, ésta debe ejercerse dentro del marco normativo constituido por disposiciones cuya naturaleza no es exclusivamente adjetiva, aunque estén ubicadas dentro de ordenamientos procesales (T.S.J., Sala Penal, "Magri, Carlos Julio p.s.a. homicidio culposo y lesiones culposas - Rec. de casación", Sent. Nro. 3 del 13-02-98, Rev. Foro de Cba. Nro. 44, pág. 232).-----

10.- Con esta proyección y en relación a las objeciones formuladas por la recurrente con base en el **motivo sustancial** de casación, a través del cual denuncia la errónea interpretación y aplicación de la Ley 8508 -violación al precepto legal (art. 10) que consagra el principio de imposición de costas al vencido- cabe destacar que en atención a las **singulares circunstancias que caracterizan la causa bajo examen**, la

imposición de costas por su orden efectuada en el decisorio impugnado, es susceptible de ser descalificada por **arbitraria**. Doy razones.-----

11.- Como es sabido, el instituto del amparo por mora de la Administración, constituye una garantía instituida de forma novedosa en el ordenamiento jurídico-público de nuestra Provincia, producto del esfuerzo del constituyente provincial por ampliar el régimen garantista de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos, en particular, del administrado, estableciendo en el artículo 52 que *"Para el caso de que esta Constitución, una ley u otra norma impongan a un funcionario, repartición o ente público administrativo un deber concreto a cumplir en un plazo determinado, toda persona afectada puede demandar su cumplimiento judicialmente y peticionar la ejecución inmediata de los actos que el funcionario, repartición o ente público se hubiere rehusado a cumplir. El juez, previa comprobación sumaria de los hechos enunciados, de la obligación legal y del interés del reclamante, puede liberar mandamiento judicial de pronto despacho en el plazo que prudencialmente se establezca"*.-----

El precepto así transcripto, revela que el Constituyente provincial ha valorado como un bien jurídico tutelable con jerarquía constitucional, no sólo el derecho del administrado a peticionar y obtener respuesta (art. 19.9. Const. Pcial.) sino también el factor "tiempo". En orden a esto último, es a todas luces indiscutible la importancia del tiempo en el accionar administrativo tendiente a la inmediata consecución del tan preciado interés público.-----

Si entendemos por eficacia la relación entre recursos empleados y fines preestablecidos; y por eficiencia, la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos, se advierte que en ambos el factor "tiempo" gravita inexorablemente en la

conformación de tales conceptos. También es sabido que la celeridad y rapidez constituyen principios esenciales a los que procura alcanzar el procedimiento administrativo (vid de mi autoría, *"El amparo por mora: Importancia institucional en el marco de la Reforma del Estado y garantía de los administrados"*, Semanario Jurídico T. 1990-B, pág. D-119).-----

La celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites administrativos que preceptúa el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial y su similar Ordenanza de Trámite Administrativo de la Municipalidad de Córdoba, concuerdan con lo dispuesto en dichos bloques de legalidad procedimental, en cuanto se establecen plazos máximos para determinados trámites (resolución de recursos, peticiones, dictámenes, etc.).-----

Tales formulaciones jurídicas armonizan con los principios de reforma administrativa que consagra el artículo 174 de la Constitución Provincial cuando establece que *"La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia..."*, como así también con el artículo 176 por el cual *"La Administración Provincial y Municipal sujeta su actuación a la determinación oficiosa de la verdad, con celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes pueden verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados"* y con el artículo 110 inciso 19 que otorga al Poder Ejecutivo la atribución de dirigir la reforma administrativa, con el propósito de hacer más eficiente y menos onerosa la Administración.-----

Frente a ese contexto normativo, el artículo 52 de la Constitución Provincial por el cual se instituye el amparo por mora de la Administración, se conecta con los

referidos principios de reforma del Estado al acordar al particular una herramienta que antes no tenía, con la finalidad de sujetar la conducta administrativa dentro de los plazos normativos predeterminados.-----

Con anterioridad a la creación del amparo por mora no existía remedio legal alguno que obligara a la Administración a resolver expresamente. Los recursos y reclamos se convertían en meras locuciones abstractas para lograr tal fin; sólo era posible al administrado generar la denegatoria presunta.-----

Actualmente, en nuestro ordenamiento jurídico-público, es dable advertir que el control de los tiempos administrativos no sólo incumbe oficiosamente al Poder Administrador, sino que hoy es posible lograrlo también a través de la colaboración de los particulares por medio del *amparo por mora de la Administración*, gestándose un nuevo tipo de dinámica en el ejercicio de la función administrativa que **a la vez que intensifica la relación jurídico-pública Administración-administrado, abre una nueva perspectiva de control jurisdiccional del cumplimiento de los plazos del procedimiento administrativo.**-----

12.- No obstante que el amparo por mora obtuvo carta de ciudadanía en el bloque de constitucionalidad provincial en el año mil novecientos ochenta y siete -con la sanción de la nueva Constitución-, su reglamentación por vía de una formulación normativa infraconstitucional, recién se operó en fecha algo reciente, mediante la sanción de la **Ley 8508**, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia el día **diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.**-----

A pesar del tiempo transcurrido entre su constitucionalización en la Ley Fundamental de la Provincia y su reglamentación por la Ley 8508, esta circunstancia no significó óbice alguno para la efectiva operatividad directa de dicha garantía, lo que se

debió al singular y creativo esfuerzo de la jurisprudencia especializada del fuero contencioso administrativo local, que anticipándose en el tiempo a su modulación legislativa, supo delimitar sus perfiles a través de una labor pretoriana original, que revitalizó la operatividad de esta garantía, y que sirvió a la postrer reglamentación que - en gran parte- recibió los caracteres atribuidos por esa jurisprudencia.-----

13.- Como Vocal de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación en la **Sentencia Número Ocho del dieciocho de septiembre de mil novecientos ochenta y siete** recaída in re "**Carranza Vaca S.A. c/ Dirección Provincial de Hidráulica - Amparo por mora**" (cc. con doctrina de "**Picchio, Tomás Orlando - Amparo por mora**" Sent. Nro. 14/1987, entre muchas otras) señalé que mediante la incorporación del Instituto del Amparo por Mora en nuestra Constitución Provincial se ha ampliado la protección del administrado frente a la demora de la Administración.-----

En efecto, en el caso de ausencia de pronunciamiento expreso de los organismos públicos el particular hoy cuenta con dos remedios diversos.-----

Uno de ellos consiste en obtener la denegación tácita de la pretensión esgrimida. Ello se procura en el ámbito provincial mediante la interposición del pronto despacho instituido por el artículo 70 de la Ley 6658 t.o. modificada por la Ley 7204, a fin de agotar la vía administrativa y dejar expedita la judicial.-----

El otro remedio es instar la emisión de la voluntad expresa de la Administración mediante la acción de amparo prevista por el artículo 52 de la Constitución Provincial, que presupone una situación objetiva de demora en cumplir un deber concreto en un plazo determinado y que quien lo intenta se encuentre legitimado por ante la Administración.-----

14.- Como es sabido, la denegación presunta es una ficción legal que la ley establece para que el administrado tenga acceso a una revisión ulterior. Es a él a quien corresponde decidir entre esperar la resolución administrativa expresa o bien provocar la presunción denegatoria en razón de que la ley le acuerda determinados efectos, en ciertas circunstancias, sólo en su beneficio.-----

Dicha secuencia interpretativa surge nítidamente en razón de que es siempre deber insoslayable de la Administración resolver expresamente la petición de los interesados. El artículo 19 inciso 9 de la nueva Constitución Provincial garantiza el "*...derecho a peticionar ante las autoridades y obtener respuesta...*". El artículo 8 de la Ley 6658 t.o. otorga expresamente al administrado el derecho a una decisión fundada. En el mismo sentido se inclina la doctrina nacional y extranjera (Marienhoff, Miguel, "Tratado de Derecho Administrativo", T. I, Edic. 1965, pág. 305; Diez, Manuel, "Derecho Administrativo", T. II, pág. 250; Royo Villanova, "El procedimiento administrativo como garantía jurídica", Revista de Estudios Políticos, Nro. 48, pág. 98).-----

Téngase presente que se trata de una obligación de la Administración y no de una mera facultad. Esta última implica dejar en suspenso las garantías del interesado que decidiere esperar la resolución expresa.-----

Así como la Administración puede pronunciarse expresamente aún después de haberse producido el acto presunto, también el administrado, en ese estadio procedimental, puede pedir una resolución expresa por medio del amparo por mora en la medida que no haya interpuesto la pertinente acción judicial contra la denegatoria presunta, en forma previa al amparo.-----

En consecuencia, aún cuando el interesado haya instado y obtenido el acto denegatorio presunto, como sucede en el caso sub examine, lo mismo le asiste el derecho a acudir al amparo por mora, desde que resultan plenamente aplicables los principios enunciados precedentemente: obligación de la Administración en resolver expresamente y silencio administrativo sólo en favor del administrado.-----

En ese marco, es obligación de la Administración Pública implementar las medidas necesarias a fin de que el cauce procedimental respectivo se cumpla dentro de los plazos legales establecidos, en la medida de lo razonable.-----

Siendo voluntad del interesado obtener una resolución expresa con el propósito de conocer claramente los fundamentos de la Administración, a fin de ejercer con mayor convicción sus derechos en defensa de su petición no puede la Administración escudarse en el silencio, debiendo pronunciarse expresamente.-----

Nada impide al administrado el derecho a obtener una decisión fundada que resuelva expresamente lo por él petitionado, fuere su pretensión admisible o no, sustancial o formalmente.-----

Con esa proyección conceptual, advierto con toda claridad que el amparo por mora constituye una institución diversa del amparo regulado por la Ley 4915, ya que **contempla situaciones distintas y satisface finalidades diferentes**. Por ende no es dable acudir a las disposiciones de la norma legal citada, salvo que se decida su aplicación por vía de la **suple toriedad** (art. 13, Ley 8508), para resolver un caso **no previsto** en la reglamentación especial, y siempre que tal aplicación **resulte compatible con su actual reglamentación contenida en la Ley 8508 y el carácter sumarísimo del trámite**, que se ajusta a la naturaleza y finalidad de la acción actualmente reglamentada.-----

Por consiguiente, no es dable acudir a la supletoriedad como método de integración sistemático, cuando la norma aplicable al caso contenida en el régimen especial, no presente una laguna normativa y provea de una solución concreta al caso a resolver.-----

Con esa inteligencia corresponde delimitar los alcances del artículo 13 de la Ley 8508 que bajo el título "*Normas supletorias*" dispone que "*En todo lo no previsto por la presente ley y en cuanto resulte compatible con las disposiciones precedentes y con el carácter sumarísimo del trámite, serán de aplicación supletoria la ley que reglamenta la Acción General de Amparo, el Código Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil, en ese orden".-----*

15.- Conferir al amparo por mora de la Administración un tratamiento análogo al de otros institutos -tal el caso del amparo genérico reglado en los arts. 43 de la Constitución Nacional; 48 de la Constitución Provincial y normas de la Ley 4915-, importaría un menoscabo a las genuinas finalidades del instituto aquí analizado.-----

En ese sentido me he pronunciado como Vocal de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación (vid **Sent. Nro. 40/1990** "Porfirio, Atilio Arístides - Solicita Amparo por mora"; **Sent. Nro. 4/1991** "Peralta, Nora B. s/ Amparo"; **Sent. Nro. 73/1994** "Alejos, Raúl Anibal s/ Amparo por Mora"; **Sent. Nro. 11/1995** "Ronca, Angélica del Valle s/ Amparo por mora"; **Sent. Nro. 15/1995** "Sonnet, Fernando Hermenegildo s/ Amparo por mora"; **Sent. 27/1995** "Dermichian, Beatriz s/ Amparo por mora") al señalar que "*el régimen del amparo instituido por la Ley 4915 no resulta de aplicación forzosa en el amparo por mora por ser institutos diversos en cuanto a su finalidad y objeto. Por tal razón sólo se han aplicado algunas normas procedimentales por vía analógica y siempre que no desnaturalicen el cometido*

*asignado por el constituyente en su art. 52..." señalando además que no resultaba de aplicación la última parte del artículo 14 de la Ley de Amparo 4915 cuando dispone que "...no habrá condena en costas si antes del plazo fijado para la contestación del informe a que se refiere el art. 8 cesara el acto u omisión en que se fundó el amparo..." por cuanto "...su recepción en el amparo por mora podría desvirtuar la obligación de la Administración de actuar dentro de los plazos previstos legalmente conforme los principios enunciados, en razón de que, al no haber condena en costas, en la citada etapa procesal, bien podría la Administración esperar la interposición del amparo por mora y la petición del informe requerido por el Juez, para recién emitir el acto. Es decir, que por vía implícita se estaría propiciando no sólo un desgaste jurisdiccional innecesario cargando el interesado que no motivó la mora con las costas y honorarios, sino que esencialmente, se estaría limitando los alcances de este novel instituto constitucional, que interpretado contextualmente, pretende ser el único instrumento válido a cargo del administrado para que la Administración actúe dentro de los términos predeterminados legalmente. **Todo ello hasta tanto se reglamente el precepto constitucional en cuestión por la vía legal respectiva...**" (vid Sent. "Sonnet, Fernando" de la Cám. Cont. Adm. 1ra. Nom. cit., especialmente, énfasis agregado).-----*

16.- La reglamentación de la garantía operada mediante la sanción de la **Ley 8508**, me obliga a efectuar una revisión a los argumentos y a los conceptos así desarrollados, que armonicen con tal reglamentación, todo ello en procura de alcanzar una solución para el caso aquí planteado que sea justa, equitativa, exenta de arbitrariedad y que no se exhiba como contraria o susceptible de desnaturalizar la finalidad del amparo por mora, a punto de desvirtuar la eficacia de la garantía constitucional.-----

17.- En el caso, se acusa la errónea interpretación del **artículo 10 de la Ley 8508** que preceptúa que *"Las costas se impondrán al vencido, sin perjuicio de que el tribunal hallare mérito suficiente para disponer un criterio diferente de distribución, de acuerdo con las particularidades del caso, debiendo fundar suficientemente su resolución en el último supuesto"*.-----

El precepto transcrito si bien consagra **el principio objetivo del vencimiento** como regla general en materia de atribución de los gastos causídicos, devengados por la interposición de la acción de amparo por mora, no lo ha establecido en forma "absoluta" ya que ha reconocido a favor del Tribunal un razonable marco de arbitrio para apartarse del mismo, disponiendo un diferente criterio de "distribución" siempre que **"fundamente suficientemente"** su decisión en pautas objetivas, las que se justificarán por las **"particularidades del caso"**.-----

En uso de esta facultad discrecional, y frente al supuesto donde -tal como acontece en autos- no se configura una hipótesis estricta de vencimiento, atento que la acción se ha tornado abstracta por sustracción de materia justiciable, el Tribunal de juicio puede **distribuir proporcionalmente** los gastos procesales en función de las particularidades que en cada caso evalúe, **atendiendo prevalentemente a la explícita voluntad de la Administración en dar efectiva satisfacción a la pretensión procesal, con la mayor celeridad posible, adoptando de ese modo un criterio de distribución que con razonabilidad, proporcionalidad, justicia y equidad, justifique una participación de ambas partes en la asunción de los gastos procesales, atendiendo al derecho del administrado a obtener la satisfacción de la obligación incumplida, a la vez que se alienta a la Administración a enervar con la mayor celeridad su situación objetiva de mora.**-----

18.- A los fines de explicitar la razón en virtud de la cual es dable descalificar por arbitraria la decisión de la Cámara a-quo de imponer las costas por su orden en el *sub lite*, estimo inexcusable reparar en las "particularidades del caso" (art. 10, Ley 8508).-----

Así, las constancias de autos revelan lo siguiente:-----

a) El veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete la actora petitionó "*se abonen los 30 (treinta) días corridos en concepto de licencia anual reglamentaria año 1997...*" (cfr. fs. 3);-----

b) El veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa y ocho la parte actora interpuso pronto despacho (cfr. fs. 1);-----

c) El veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y ocho la actora interpuso acción de amparo por mora (fs. 6);-----

d) Admitida la demanda por el Tribunal de mérito, con fecha veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho, se emplazó a la accionada en los términos del artículo 7 de la Ley 8505, a fin que dentro de los cinco días, "*produzca informe sobre la mora objeto de la acción de amparo pudiendo en el mismo tiempo solicitar participación y contestar la demanda sin perjuicio de su obligación de producir el informe requerido...*" (fs. 7);-----

e) Previa notificación de dicho emplazamiento (fs. 8/9vta.) con fecha once de noviembre de mil novecientos noventa y ocho la Secretaria actuante acusó el vencimiento del plazo para producir informe (fs. 12). En igual fecha, se dictó el decreto de "Autos para Sentencia" (fs. 12);-----

f) Con fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho la demandada presentó su informe del artículo 7 de la Ley 8505 acompañando copia de la

Resolución Número 28 de fecha seis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho emanada del Director de Administración de la Subsecretaría de Asistencia Integral de la Secretaría General de la Gobernación. Mediante dicho acto se resolvió autorizar el pago de la suma de Pesos Dos mil cincuenta y cuatro con noventa y tres centavos (\$ 2.054,93.-) a favor de las señoras Rosa Justina Farías, Mirta Silvia Loza e Irma Ciriaca Landriel, ex Personal Transitorio afectado al P.A.I.COR. de Córdoba Capital, en concepto de Licencia Anual Reglamentaria Año 1997 (30 días corridos), no gozada;-----

g) El Tribunal, mediante proveído de fecha trece de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, dispuso a su respecto *"no ha lugar por extemporáneo"* (fs. 15);-----

h) El día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve la Cámara a quo dictó la Sentencia Número Treinta y ocho que declaró no justiciable la causa en razón de haber devenido abstracta la cuestión planteada y, por mayoría, impuso las costas por su orden. Asimismo se regularon los honorarios del abogado patrocinante de la accionante en la suma de Pesos Novecientos ochenta con cuarenta centavos (\$980,40) y la suma de Pesos Setenta y tres con cincuenta y tres centavos (\$ 73,53) en virtud del artículo 99 inciso 5 de la Ley Arancelaria.-----

19.- Del análisis precedente surge evidente que, en el caso, **el objeto de la acción de amparo por mora se cumplió.**-----

Ello es así en la medida que, como bien lo puso de resalto el Tribunal de mérito *"...el remedio constitucional del amparo por mora, tiene por objeto conmover la inercia de la Administración pública y obtener un pronunciamiento expreso de la autoridad administrativa, ante el requerimiento de un particular que ha ejercido su derecho constitucional de peticionar ante las autoridades..."*, extremo que en el *sub lite* se

configuró con la emisión del acto expreso favorable a la administrada, con el que se dio satisfacción a su pretensión opuesta por la vía de la acción de amparo incoada.-----

Si bien es cierto que la cuestión planteada se tornó **abstracta** por la **sustracción de materia justiciable** operada con la emisión del acto expreso por parte de la Administración, hecho que relevó al Tribunal de juicio de efectuar un tratamiento sustancial de la materia de fondo, sin embargo, desde una perspectiva de análisis orientada a la finalidad de proveer una solución justa, equitativa, proporcional y objetiva a la causa en orden a la atribución de las costas procesales, advierto que en el caso concurre una circunstancia determinante, que condiciona la decisión del a-quo al respecto, cual es que la sustracción de materia justiciable tuvo lugar habiendo **vencido el término para producir el informe y/o contestar la demanda en el marco del artículo 7 de la Ley 8508**.-----

En tales condiciones, surge de modo incontrastable que si bien el objeto de la acción se cumplió, también es cierto que la reversión de la reticencia administrativa, que tuvo lugar con el dictado del acto expreso que fue acompañado al proceso una vez vencido el plazo establecido en el artículo 7 de la Ley 8508 para producir el informe y/o contestar la demanda, se debió a la libre decisión del administrado de poner en acto la garantía instituida en el artículo 52 de la Constitución Provincial.-----

Aún cuando la sustracción de materia justiciable conduce a la terminación del proceso sin necesidad que el Tribunal deba pronunciarse sobre el mérito de la causa, ya sea acogiendo o desestimando la pretensión de fondo deducida, lo que excluye -en sentido estricto- la existencia de un "vencido", condicionante para la aplicación de la regla general contenida en el artículo 10 de la Ley 8508, pues los contendientes emergen de la litis en paridad de condiciones, es decir sin asumir, respectivamente, la

calidad de vencedor y vencido (vid Morello, Augusto M., "Hechos que consolidan o extinguen los derechos litigiosos durante el desarrollo del proceso: sus efectos en la sentencia", J.A. 1960-VI, pág. 373 y ss.; Peyrano, Jorge W., "El Proceso Atípico", Edit. Universidad, Bs. As. 1983, pág. 129 y ss.; autor cit. "A propósito de la sustracción de materia", J.A. 1980-III, pág. 165 y ss.; Gozaíni, Osvaldo, "Costas procesales", Edit. Ediar, Bs. As., 1990, pág. 342 y ss.; S.C. Mendoza in re "Fema S.R.L. c. Obras Sanitarias de Mendoza", fallo del 22-11-1996, L.L. 1997-D, pág. 324 y ss.), en el caso, desde que la sustracción de materia tuvo lugar más allá del término del artículo 7 ib., a lo que se suma que el actor se vio en la necesidad de interponer la acción de amparo por mora a fin de satisfacer su derecho a obtener un acto expreso, que diera respuesta a su petición administrativa frente a un supuesto de mora objetiva de la Administración, estimo justo y equitativo propiciar a su respecto una **distribución proporcional** de las costas que, sin contrariar la finalidad de la acción de amparo por mora, consulte la mayor celeridad de la Administración en revertir la situación objetiva de mora durante el curso del trámite sumarísimo, dando así más rápida satisfacción a la pretensión procesal incoada por el administrado a través de la acción de amparo por mora.-----

Por ello, teniendo en cuenta las **etapas procesales** en las que se opera la sustracción de materia justiciable, postulo como principio objetivo de distribución de costas, el siguiente:-----

a) Si la sustracción de materia por la emisión del acto expreso -notificado al actor o del que toma conocimiento a través de su incorporación al proceso de amparo por mora- se opera entre la interposición de la demanda y el vencimiento del plazo para informar y/o contestar la demanda, corresponde imponer las costas en un sesenta por ciento a la Administración (60%) y en un cuarenta (40%) por ciento al administrado;----

b) Si la sustracción de materia se opera entre el vencimiento del plazo para producir el informe y/o contestar la demanda y el momento en que queda firme el decreto de autos para sentencia -una vez diligenciadas las pruebas, si las hubiere-, es dable imponer las costas en un ochenta por ciento (80%) a la Administración y en un veinte por ciento (20%) al administrado;-----

c) Si la sustracción de materia se opera entre el momento en que queda firme el decreto de autos para sentencia y el dictado de ésta, corresponde imponerlas en su totalidad (100%) a la Administración.-----

20.- En el caso, la decisión de imponer las costas por su orden, conllevaría al absurdo que, la accionante, quien obtuvo un acto expreso que le reconoció su derecho al pago de una licencia no gozada, se vería en la obligación de abonar la totalidad de los honorarios de su abogado patrocinante que representa una suma **casi dos veces mayor** al monto al que asciende la prestación pecuniaria reconocida a su favor en el acto expreso acompañado (cfr. fs. 13 y 30vta.), y en orden al cual, por imperativo constitucional y legal pesaba una obligación a cargo de la Administración de expedirse. Ello sin perjuicio de la aplicación del artículo 505 del Código Civil.-----

21.- Por ello, teniendo en cuenta la **oportunidad** en la que se operó la **sustracción de materia justiciable**, y frente a las **"particularidades del caso"** (art. 10, Ley 8508) a las que me he referido en las consideraciones precedentes, propicio como solución justa y equitativa para el sub examine, imponer las costas en un ochenta por ciento (80%) a la Administración y en un veinte por ciento (20%) a la actora, en razón que no obstante la reticencia de la Administración, **con el dictado del acto expreso una vez vencido el término establecido en el artículo 7 de la Ley 8508 pero antes que quede firme el decreto de autos para dictar la sentencia definitiva**, se dio

satisfacción a la pretensión procesal incoada por la actora.-----

El artículo 10 de la Ley 8508 provee de fundamento jurídico necesario y suficiente a la decisión que aquí se propicia, por cuanto si la regla general es que las costas se impondrán al "vencido", con la excepción que el Tribunal disponga "un criterio diferente de distribución" fundando su decisión en las "particularidades del caso", *a fortiori*, con mayor razón, si no hay "vencido" porque en el curso del proceso se operó la sustracción de materia justiciable, entonces, es posible justificar una distribución proporcional de los gastos causídicos.-----

22.- Finalmente, es necesario dejar a salvo que en el precedente "Arcidiácono", mi disidencia con relación a los argumentos que conformaron la decisión mayoritaria, tal como lo anticipé al inicio del tratamiento de la materia debatida en esta causa, fincó en que -a mi juicio-, la interposición previa del pronto despacho no configura un elemento determinante para el ejercicio de la atribución reconocida a favor del Tribunal por el artículo 10 de la Ley 8508.-----

En este caso, la situación fáctica es diametralmente la opuesta. Ello es así toda vez que la actora interpuso la acción de amparo por mora, previo haber presentado el pronto despacho en sede administrativa.-----

De allí que habiéndose tornado abstracta la causa bajo esas circunstancias, ello no es óbice para que en esta oportunidad, formule mi adhesión a la doctrina que sólo admite el control de casación en materia de imposición de costas frente a supuestos de arbitrariedad, como así también, a la que propicia que la sustracción de materia justiciable constituye un principio válido para distribuir los gastos causídicos cuando no se configura una hipótesis estricta de vencimiento, aspectos que fueron ampliamente desarrollados en el precedente "Arcidiácono" a través del voto de la Doctora Aída Lucía

Teresa Tarditti.-----

23.- En mérito a las razones así expuestas, sin que sea menester pronunciarse sobre los agravios sustentados en el motivo formal de casación, atento la procedencia del recurso por el motivo sustancial, corresponde hacer lugar al mismo y, en consecuencia, revocar el decisorio del a-quo **sólo** en cuanto impuso las costas por su orden. En su lugar, procede disponer que las mismas sean soportadas en un ochenta por ciento (80%) por la Administración y en un veinte por ciento (20%) por el administrado.-----

24.- En cuanto a las costas de esta instancia, estimo justo y equitativo imponerlas por su orden, atento lo novedoso de la cuestión (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182).-----

Así voto.-----

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LOS SEÑORES VOCALES DOCTORES ADÁN LUIS FERRER Y HUGO ALFREDO LAFRANCONI, EN FORMA CONJUNTA, DIJERON:-----

1.- Adherimos al voto del Señor Vocal preopinante Doctor Domingo Juan Sesin **sólo** en cuanto a las consideraciones a través de las cuales expone el **sentido y finalidad del instituto del Amparo por Mora de la Administración**, consagrado con jerarquía constitucional a partir de la sanción de la Constitución Provincial de mil novecientos ochenta y siete, como una clara muestra de los Constituyentes por ampliar el régimen garantista de los derechos y libertades de los ciudadanos.-----

Sin embargo, por las razones que a continuación hemos de desarrollar, postulamos una disímil interpretación en orden al punto referido a las **costas**, y en

particular, a la solución que -a nuestro juicio- corresponde propiciar para la presente causa.-----

2.- En primer término, cabe traer a colación la doctrina que se ha consolidado por su continuo seguimiento a partir del precedente recaído in re "**Arcidiácono, Clotilde N. s/ Amparo por mora - Recurso de Casación**" (T.S.J., Sala Contencioso Administrativa, Sent. Nro. 78 del 04-08-1998), en orden a que el recurso de casación no cubre la discrepancia del recurrente con la determinación de los hechos y el encuadramiento jurídico, que realizan los Jueces de la causa, en la medida que no se demuestre un vicio *in procedendo* o *in iudicando*, eficaz para habilitar la instancia de anulación. Lo contrario convertiría a este Tribunal en una instancia ordinaria para atender las objeciones de los litigantes a quienes anima un diverso criterio de interpretación, lo que no se compeadece con la competencia atribuida al Máximo Organo Jurisdiccional por la Constitución de la Provincia (art. 165 inc. 3, Const. Pcial.).-----

Ello adquiere singular relevancia en materia de gastos causídicos, por cuanto la potestad de distribuir costas configura, en principio, una facultad privativa del Tribunal de juicio, que **sólo puede ser controlada por el Tribunal de casación en los supuestos de arbitrariedad de la sentencia.**-----

Para que no se configure un supuesto de ejercicio arbitrario de la potestad, ésta debe ejercerse dentro del marco normativo constituido por disposiciones cuya naturaleza no es exclusivamente adjetiva, aunque estén ubicadas dentro de ordenamientos procesales (T.S.J., Sala Penal, "Magri, Carlos Julio p.s.a. homicidio culposo y lesiones culposas - Rec. de casación", Sent. Nro. 3 del 13-02-98, Rev. Foro de Cba. Nro. 44, pág. 232).-----

3.- Esta doctrina adquiere singular virtualidad respecto de las costas devengadas

con motivo de una acción de amparo por mora, ya que el **artículo 10, tercer párrafo, de la Ley 8508**, si bien consagra el principio objetivo de la derrota, no lo ha establecido de modo "absoluto" toda vez que ha conferido al Juzgador un razonable marco de arbitrio para apartarse del mismo, disponiendo un diferente criterio de "**distribución**" siempre que "**fundamente**" su decisión en pautas objetivas y razonables, las que se justificarán en cada caso por las particularidades que delimiten la causa.-----

4.- Si bien el Constituyente local, al incorporar el amparo por mora de la Administración en el artículo 52 de la Carta Magna Provincial, ha ampliado el régimen garantista de una efectiva tutela jurisdiccional instituyendo un proceso idóneo para obtener una declaración de voluntad administrativa expresa, que guarda una vinculación sustancial con el deber de la Administración de responder a los reclamos e impugnaciones de los administrados, cierto es que tal remedio jurisdiccional no se ha establecido de modo "imperativo", pudiendo los justiciables acudir a la vía jurisdiccional (Ley 7182) mediante la ficción legal del silencio denegatorio.-----

Desde esa perspectiva axiológica de la acción de amparo por mora, y circunscribiendo el análisis exclusivamente al aspecto referido a las costas, advertimos que obvias razones de economía procesal, aconsejan a los particulares solicitar la intervención judicial cuando ello sea indispensable, actuando en su lugar ese otro instrumento legal, igualmente hábil para alcanzar el mismo objeto cual es el pronto despacho (art. 70, Ley 6658).-----

De este modo se evita un dispendio jurisdiccional que genera **gastos procesales**, que el Tribunal puede distribuir en **ejercicio regular de una facultad discrecional autorizada por mandato legal**, y que es atribuible tanto a la Administración que con su morosidad dio lugar a la acción, como así también al actor que teniendo la posibilidad

de actuar una vía alternativa -pronto despacho-, opta por la más onerosa.-----

En análogo sentido se expide reconocida doctrina cuando señala que si el actor no fue obligado a litigar, desde que tenía remedios administrativos del mismo tenor *"...Debe cargar, pues, con las costas de su opción, ...ya que las costas sólo constituyen la restitución de los gastos de quien "ha debido estar en juicio"..."* (vid voto del Doctor Hutchinson in re "Gatto, Antonio y otro c. Universidad de Buenos Aires - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", L.L. 1989-B, pág. 410, con nota a fallo de Maiorano, Jorge Luis, "Las costas en el amparo por mora", op. cit., pág. 407).-----

Tal orden de conceptos fueron los que en el precedente "**Arcidiácono**" justificaron la conceptualización de la Acción de amparo por mora de la Administración, **desde una perspectiva referida exclusivamente a las "costas procesales"**, como un **"proceso jurisdiccional subsidiario"** a la instancia administrativa que se pone en práctica mediante el pronto despacho, aún cuando este último remedio administrativo no haya sido contemplado por el legislador provincial como un presupuesto de admisibilidad de la acción reglada en el artículo 52 de la Constitución Provincial.-----

Se debe ponderar si el proceso incoado pudo evitarse a través de una gestión distinta a la judicial, y en su caso, la posibilidad concreta que por esa alternativa concurrente se podría lograr (conf. Gozaíni, Osvaldo Alfredo, "Costas Procesales", Doctrina y jurisprudencia, Edit. Ediar, Bs. As., 1990, pág. 119 y ss.).-----

5.- Así, en el precedente citado se admitió como un principio válido para imponer -por su orden- los gastos causídicos generados con la interposición de una acción de amparo por mora, a la **"sustracción de materia justiciable"** operada con anterioridad al dictado de la sentencia y **antes del vencimiento del plazo del artículo 7 de la Ley 8508**, la cual tiene lugar por el hecho que la Administración **dicta y notifica**

al administrado el acto motivo de la acción.-----

6.- La terminación del proceso por "**sustracción de materia justiciable**" releva al Tribunal de pronunciarse sobre el mérito de la causa, ya sea acogiendo o desestimando la pretensión de fondo deducida, por lo que, no se configura la hipótesis legal del "**vencimiento**", condicionante para la aplicación del artículo 10 de la Ley 8508, pues los contendientes emergen de la litis en paridad de condiciones, es decir sin asumir, respectivamente, la calidad de vencedor y vencido (vid. Morello, Augusto M., "Hechos que consolidan o extinguen los derechos litigiosos durante el desarrollo del proceso: sus efectos en la sentencia", J.A. 1960-VI, pág. 373 y ss.; Peyrano, Jorge W., "El Proceso Atípico", Edit. Universidad, Bs. As. 1983, pág. 129 y ss.; autor cit. "A propósito de la sustracción de materia", J.A. 1980-III, pág. 165 y ss.; Gozaíni, Osvaldo, "Costas procesales", Edit. Ediar, Bs. As., 1990, pág. 342 y ss.; S.C. Mendoza in re "Fema S.R.L. c. Obras Sanitarias de Mendoza", fallo del 22-11-1996, L.L. 1997-D, pág. 324 y ss.).-----

En la casuística que emerge de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de distribución de costas, se advierte que dicho Organismo Jurisdiccional ha admitido la imposición de costas por el orden causado cuando en una acción de amparo ninguna de las partes resultó ganadora, no habiendo por tanto un "vencido" (C.S.J.N. integrada por conjueces, in re "Vilela, Julio y otros v. Estado Nacional/Ministerio de Educación y Justicia", del 18-04-91, Fallos 314:295). Igual solución ha sustentado cuando el dispendio jurisdiccional resulta atribuible a ambas partes (Fallos 311:548).-----

Esa circunstancia sobreviniente a la interposición de la acción, no se deriva del ejercicio potestativo de un derecho por una de las partes del proceso, toda vez que la Administración tiene por imperativo constitucional y legal la inexcusable obligación de

expedirse.-----

7.- Frente al acaecimiento de esta hipótesis, que en el caso particular del amparo por mora tiene lugar cuando con anterioridad a la emisión del pronunciamiento por el órgano jurisdiccional, el poder administrador **emite y notifica** al interesado el acto objeto de la acción, no se configura en verdad un supuesto de "vencimiento" y, por tanto, cobra operatividad la segunda parte del tercer párrafo del artículo 10 de la Ley 8.508, pues la "**sustracción de materia justiciable**" puede ser razonablemente asumida por el Tribunal como un criterio fundado de "**distribución**" de costas que reposa sobre un hecho objetivo, que la doctrina admite como una excepción al "principio de congruencia" que impone al juez la obligación de resolver con arreglo al momento en que se integró la relación procesal, esto es con base en los hechos afirmados en la demanda y su contestación, dándose preferencia en este caso a los "principios de economía y celeridad procesal".-----

Esta solución tiene recepción legislativa en el artículo 14 de la Ley 4915 el que establece que "**...No habrá condena en costas si antes del plazo fijado para la contestación del informe a que se refiere el art. 8º, cesara el acto u omisión en que se fundó el amparo.**".-----

Este precepto que prevé la exención de costas por sustracción de materia, aún cuando limitada temporalmente al **momento anterior al vencimiento del plazo fijado para la contestación del informe** del artículo 8 ib., procura alentar la cesación del acto u omisión en que se fundó el amparo, ello en salvaguarda de los derechos constitucionales, en lugar de insistir con los gastos procesales (conf. Sagüés, Néstor Pedro, "Derecho Procesal Constitucional", T. 3 "Acción de Amparo", Edit. Astrea, Bs. As. 1995, pág. 484).-----

8.- Pero como ya hemos señalado, en relación a la acción de amparo por mora de la Administración (art. 52, Const. Pcial.), si bien la ley reglamentaria (N° 8.508) establece un criterio diferente de atribución de los gastos causídicos, ya que la regla general del artículo 10, tercer párrafo, primera parte, consagra el principio objetivo de la derrota *"sin perjuicio de que el tribunal hallare mérito suficiente para disponer un **criterio diferente de distribución**, de acuerdo con las particularidades del caso, debiendo fundar suficientemente su resolución en el último supuesto..."* (vid *"Arcidiácono"*), **no es menos cierto que el artículo 13 de la Ley 8508 de ese cuerpo legal efectúa una remisión general a las prescripciones de la Ley 4915, entre otras.-**

En efecto, el citado precepto establece que *"...En todo lo **no previsto** por la presente Ley y en cuanto resulte **compatible** con las disposiciones precedentes y con el **carácter sumarísimo** del trámite, serán de aplicación supletoria la ley que reglamenta la Acción General de Amparo, el Código Contencioso Administrativo y el Código Procesal Civil, **en ese orden**"* (énfasis agregado).-----

9.- Sobre el particular, es dable recordar que el método de integración supletoria se orienta por una parte a evitar que ante la sanción de una ley especial se torne necesario dictar un sistema completo de normas, reproduciendo sobreabundantemente el contenido de la legislación general, y por la otra, se procura subsanar que las omisiones involuntarias contenidas en la legislación especial frustren el objetivo que la inspira (conf. doct. T.S.J., Sala Cont.-adm., Sent. 68/1997 "Ludueña de Miniki...").-----

Asimismo, la C.S.J.N. ha destacado que tratándose de *"...leyes especiales, es decir, de organismos legales autónomos, la norma primera de interpretación a su respecto es la de atenerse a sus propias disposiciones en todo cuanto se halle fundamentalmente contemplado en ellas..."* (Fallos 212:64).-----

10.- Con esa proyección, entendemos que frente a las circunstancias acreditadas de la causa (ver punto 18 del voto del Dr. Domingo J. Sesin), y no mediando en el cuerpo de la Ley 8508 una norma que excluya por incompatible la integración a ese régimen especial de la solución contenida en el artículo 14, segunda parte, de la Ley 4915, por la vía de la supletoriedad del artículo 13 de la Ley 8508, y no siendo este aspecto una cuestión que comprometa el carácter sumarísimo del trámite de la acción allí reglada, es dable propiciar como criterio de imposición de costas en el amparo por mora de la Administración frente a una acción que -como acontece en autos- fue **precedida del pronto despacho** en sede administrativa, operándose la **sustracción de materia justiciable** por la **emisión y notificación** del acto expreso una vez **vencido el plazo del artículo 7 de la Ley 8508**, que las **costas sean en su totalidad** a cargo de la Administración demandada, en función de la aplicación -a contrario sensu- del artículo 14 de la Ley 4915.-----

11.- Con la solución aquí propuesta, se procura en esencia optimizar la función nomofiláctica del recurso de casación fundado en el motivo sustancial, fijando una doctrina legal unificada, con el objeto de evitar contradicciones entre los pronunciamientos jurisdiccionales, en orden a la interpretación y aplicación de la Ley 8508 en el singular aspecto referido a las **costas** procesales en las acciones de amparo por mora de la Administración, que regla el artículo 52 de la Constitución Provincial.---

Es que *"el propósito estrictamente constitucional que persigue la uniformidad de la jurisprudencia es, para nosotros, dar resguardo y efectividad a la igualdad jurídica de los justiciables, de forma que cuando una norma (de cualquier naturaleza que sea) tiene vigencia en todo el territorio del Estado por imperio de la Constitución (o sea, es igual para todos), la interpretación judicial de esa norma por los distintos*

tribunales judiciales ...debe también ser uniforme en casos análogos..." (Bidart Campos, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T. II, Ediar, Buenos aires, 1986, pág. 341).-----

La sentencia como norma individual, aún cuando no pierda su carácter de *res judicata*, alcanza generalidad normativa para los ulteriores casos análogos. Es que no debe soslayarse que "*...la ley "igual para todos", es una norma "general", cuyo destino intrínseco es individualizarse a través de normas más concretas en casos singulares ...Y si en esa aplicación individualizada se la interpreta de modo contradictorio en situaciones análogas, la igualdad padece, porque para cada individuo en cada caso sentenciado, la ley es lo que el tribunal que la aplica dice que es...*" (Bidart Campos, Germán J., "El derecho constitucional del poder", Ediar, 1967, pág. 266).-----

La decisión de propiciar una interpretación uniforme del artículo 10 de la Ley 8508, se sustenta en el ejercicio regular de la atribución que a este Tribunal Superior de Justicia confiere el artículo 166 inciso 3 de la Constitución Provincial, y al hecho objetivo y notorio de la ausencia de una jurisprudencia *némine discrepante* en el ámbito de la Cámaras Contencioso Administrativas, lo que suscita la necesidad de esclarecer la interpretación válida pues la subsistencia de esas discordancias conduce a una aplicación desigualitaria de la ley en hipótesis fácticas análogas (cfr. **Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación:** Sent. 73/1994 "Alejos, Raúl Aníbal..."; Sent. 11/1995 "Ronca, Angélica"; Sent. Nro. 15/1995 "Sonnet, Fernando"; Sent. Nro. 27/1995 "Demirchian, Beatriz"; Sent. Nro. 12/1998 "Gamond, Eduardo..."; **Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación:** Sent. 33/1991 "Rinaldi de Borragueros, Rosa..."; Sent. 53/1996 "Menichetti, Norberto Dante...").-----

A ello se añade la numerosa cantidad de acciones de amparo por mora que han debido resolver las Cámaras Contencioso Administrativas de la Primera Circunscripción en el transcurso del presente año (vid Diario Comercio y Justicia correspondiente a los días **04-02-2000**, pág. 3; **04-03-2000**, pág. 2 ; **17-03-2000**, pág. 2; **02-06-2000**, pág. 3; **09-06-2000**, pág. 3; **16-06-2000**, pág. 2; **30-06-2000**, pág. 2; **28-07-2000**, pág. 2), situación que se revela como una omisión antijurídica "reiterada" de la Administración en expedirse, lo que se exhibe como manifiestamente incompatible con los postulados constitucionales (arts. 19. 9.; 52 y cc. de la Constitución Provincial) y con los fines que inspiraron la reciente sanción de las **Leyes 8835 -Carta del Ciudadano-, 8836 -Modernización del Estado-, 8837 -Incorporación de Capital Privado al Sector Público-** donde se establecen, entre otros principios y obligaciones, los siguientes:-----

a) Asegurar la plena vigencia de los derechos y garantías reconocidos en las Constituciones de la Nación y de la Provincia, como así también en las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 1 inc. "a", Ley 8835; art. 1 inc. "a", Ley 8836 y art. 1 inc. "a", Ley 8837).-----

b) Observar un desempeño solidario, eficiente y de servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad (art. 1 inc. "b", Ley 8835; art. 1 inc. "b", Ley 8836 y art. 1 inc. "b", Ley 8837).-----

c) Promover y asegurar la participación y los controles ciudadanos, la iniciativa privada, la información amplia y oportuna, la transparencia de la gestión pública, la constante rendición de cuentas y la plena responsabilidad de los funcionarios (art. 1 inc. "c", Ley 8835; art. 1 inc. "c", Ley 8836 y art. 1 inc. "c", Ley 8837).-----

d) Garantizar la calidad de las prestaciones y servicios a cargo del Estado Provincial o de aquéllos que estén sujetos a su control (art. 1 inc. "d", Ley 8835, art. 1 inc. "d", Ley 8836 y art. 1 inc. "d", Ley 8837).-----

e) Trazar las políticas de modernización y cambio del sector público mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad (art. 2 inc. "f", Ley 8835).-----

f) Obtener prestaciones y servicios públicos de calidad (art. 4 inc. "a", Ley 8835)

g) Recibir respuesta definitiva a la petición deducida contra actos administrativos definitivos que lesionen derechos subjetivos o que afecten derechos legítimos y que el reclamante considerase que ha sido con vicios que lo invalidan (art. 4 inc. "d", Ley 8835 - sic).-----

h) Requerir, en general, el cumplimiento de los deberes que se especifican como obligaciones de los empleados, de las reparticiones, áreas u oficinas del gobierno y del Estado Provincial (art. 4 inc. "g", Ley 8835).-----

i) El principio de "calidad" y "eficiencia" al que el Estado sujeta las funciones, prestaciones y servicios del Estado Provincial (art. 10, incs. "A" y "G", Ley 8835).-----

j) La obligación de todos los Poderes del Estado Provincial de establecer y difundir ampliamente en la comunidad estándares mensurables de calidad, eficiencia en las funciones, prestaciones y servicios que tienen a su cargo, conforme a los principios establecidos en el artículo anterior (art. 11, Ley 8835).-----

12.- Es cierto que ese desajuste entre las normas positivas prescriptivas de un deber y la realidad objetiva de quienes deben cumplirlas, encuentra factores de atribución de responsabilidad que no siempre resultaría razonable y proporcional imputarlos en forma exclusiva al Estado en sí mismo, sino a quienes ejercen funciones

administrativas cualquiera fuere su ubicación escalafonaria en la medida en que se acredite una grave negligencia y que tal incumplimiento no se deba a un demora estructural imputable a los déficits de la organización administrativa.-----

Correspondería a la Administración, si lo estima procedente en el marco de la zona de reserva constitucional que le es propia, deponer la investigación administrativa pertinente a los fines de efectivizar del funcionario o empleado responsable de la omisión o reticente actuación, las sumas que pueda repetirse como consecuencia del cumplimiento de esta Sentencia.-----

13.- Para finalizar, las consideraciones expuestas precedentemente habilitan la siguiente síntesis:-----

a) Si la sustracción de materia justiciable por el dictado y notificación del acto objeto de la acción al interesado, se produjo dentro del término del artículo 7 de la Ley 8508, pero en una causa que no fue precedida del pronto despacho en sede administrativa, la imposición de **costas por su orden** deviene como un principio razonable de atribución de las costas conforme a la doctrina sustentada por este Tribunal Superior, por mayoría, en el precedente "**Arcidiácono**" (Sent. Nro. 78/1998), **que se ratifica en todos sus términos.**-----

b) Si la sustracción de materia se opera en una causa que no fue precedida del pronto despacho y una vez vencido el término del artículo 7 de la Ley 8508 para producir el informe o contestar la demanda, es razonable admitir como criterio válido la imposición de **costas por su orden** atento la inexistencia de vencido y la circunstancia que el actor pudo optar por el pronto despacho previo a acudir a la vía jurisdiccional como un remedio igualmente hábil para alcanzar el objeto de la acción judicial, menos oneroso.-----

c) Si la sustracción de materia se opera dentro del término del artículo 7 de la Ley 8508 y en una causa precedida del pronto despacho en sede administrativa, la imposición de **costas por su orden** se erige en un principio no arbitrario de atribución de costas, atento la inexistencia de vencido (art. 10, Ley 8508).-----

d) Si -tal como acontece en autos- la sustracción de materia justiciable se opera con el dictado y notificación del acto administrativo objeto de la acción, la que fue precedida del **pronto despacho** en sede administrativa, y dicha sustracción se operó una vez **vencido el término del artículo 7 de la Ley 8508** para producir el informe o contestar la demanda, corresponde que las **costas sean a cargo de la Administración** por aplicación supletoria del artículo 14 de la Ley 4915, atento la remisión que habilita el artículo 13 de la Ley 8508, con los alcances precisados en el presente decisorio.-----

14.- En mérito a las razones expuestas, y las premisas sentadas a través de su desarrollo que son suficientes para proveer a la presente del fundamento necesario, corresponde hacer lugar al recurso de casación, y en consecuencia, anular el decisorio del a-quo en cuanto impuso las costas por su orden.-----

En su lugar (art. 390 del C.P.C. y C., aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 7182), corresponde imponerlas a la Administración demandada por las razones ya analizadas.-----

15.- En cuanto a las costas de esta instancia estimamos justo y equitativo imponerlas por su orden atento lo novedoso de la cuestión y los argumentos introducidos por el Tribunal en virtud del principio *iura novit curia* (art. 130 C.P.C. y C., aplicable por remisión de los arts. 11 y 13, Ley 8.508).-----

Así votamos.-----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR

DOMINGO JUAN SESIN, DIJO:-----

Corresponde: I) Hacer lugar al recurso de casación incoado por la parte actora (fs. 31/39) en contra de la Sentencia Número Treinta y ocho, dictada el día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación (fs. 24/30vta.), y, en consecuencia, revocar dicho decisorio **sólo** en cuanto impuso las costas por su orden.-----

II) Imponer las costas de la instancia anterior en un ochenta por ciento (80%) a cargo de la Administración demandada (art. 10, Ley 8508) y en un veinte por ciento (20 %) a la parte actora.-----

III) Imponer las costas del recurso de casación por el orden causado (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión de los arts. 13 de la Ley 8.508 y 13 de la Ley 7182).-

IV) Disponer que los honorarios profesionales del Doctor Angel Rodolfo Zunino, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por el Tribunal a-quo, si correspondiere, previo emplazamiento en los términos del artículo 25 bis de la Ley 8226 en el mínimo legal (arts. 34, 37, 38 y cc., Ley 8226).-----

Así voto.-----

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LOS SEÑORES VOCALES

DOCTORES ADÁN LUIS FERRER Y HUGO ALFREDO LAFRANCONI, EN

FORMA CONJUNTA, DIJERON:-----

I) Hacer lugar al recurso de casación incoado por la parte actora (fs. 31/39) en contra de la Sentencia Número Treinta y ocho, dictada el día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación (fs. 24/30vta.), y, en consecuencia, revocar dicho decisorio **sólo** en cuanto

impuso las costas por su orden.-----

II) Imponer las costas de la instancia anterior a la demandada (art. 10, Ley 8508 y art. 14, Ley 4915 -a contrario sensu-, aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8508).-----

III) Imponer las costas del recurso de casación por el orden causado (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión de los arts. 11 y 13 de la Ley 8.508 y 13 de la Ley 7182).-----

IV) Disponer que los honorarios profesionales del Doctor Angel Rodolfo Zunino, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por el Tribunal a-quo, si correspondiere, previo emplazamiento en los términos del artículo 25 bis de la Ley 8226 en el mínimo legal (arts. 34, 37, 38 y cc., Ley 8226).-----

Así votamos.-----

Por el resultado de los votos emitidos, previo acuerdo, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, por intermedio de su Sala Contencioso Administrativa, por mayoría,-----

RESUELVE:-----

I) Hacer lugar al recurso de casación incoado por la parte actora (fs. 31/39) en contra de la Sentencia Número Treinta y ocho, dictada el día veintinueve de abril de mil novecientos noventa y nueve, por la Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación (fs. 24/30vta.), y, en consecuencia, revocar dicho decisorio **sólo** en cuanto impuso las costas por su orden.-----

II) Imponer las costas de la instancia anterior a la demandada (art. 10, Ley 8508 y art. 14, Ley 4915 -a contrario sensu-, aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8508).-----

III) Imponer las costas del recurso de casación por el orden causado (art. 130 del C.P.C. y C., aplicable por remisión de los art. 11 y 13 de la Ley 8.508 y 13 de la Ley 7182).-----

IV) Disponer que los honorarios profesionales del Doctor Angel Rodolfo Zunino, por los trabajos efectuados en la presente instancia, sean regulados por el Tribunal a-quo, si correspondiere, previo emplazamiento en los términos del artículo 25 bis de la Ley 8226 en el mínimo legal (arts. 34, 37, 38 y cc., Ley 8226).-----

Protocolícese, dese copia y bajen.-

VOCALES: DRES. SESIN – LAFRANCONI - FERRER