

UNIVERSIDAD  
**SIGLO 21**



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA

**EL AMPARO POR MORA  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
UN INSTRUMENTO EFICAZ PARA GARANTIZAR LA TUTELA  
ADMINISTRATIVA EFECTIVA**

Nombre: María Isabel Negre

Número de legajo VABG22523

Carrera: Abogacía

Tutor: Dr. Manuel Malbrán

Año: octubre de 2018

## **Resumen**

El amparo por mora es un procedimiento judicial por el cual, ante la inactividad o el silencio de la Administración Pública, el administrado recurre a la justicia para que emita una orden de pronto despacho a fin de que la Administración resuelva en el plazo que el juez determine. Así, se ha convertido en un instrumento eficaz a la hora de garantizar la tutela administrativa efectiva, tutela que, además de estar plasmada en la Constitución Nacional, también funciona como una garantía para el administrado, que es exigible a la Administración.

Así, se estudiará el tratamiento que se le da este instituto en la Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 28 de la Ley N°19.549, los aspectos procesales y el alcance de la sentencia. Asimismo se tratará el recurso de amparo dispuesto en el art. 182 de la Ley de Procedimiento Tributario, N° 11683 (t.o.v.) y el del art. 1160 del Código Aduanero, así como el recurso por retardo previsto en el art. 1159 de la citada normativa, como el previsto en la Ley de Migraciones, N°25.871 y la evolución respecto del acceso a la información pública. El recurso de amparo a los que refiere tanto la Ley de Procedimiento Tributario como el del Código Aduanero, permite los contribuyentes recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Nación ante la demora para la resolución de un trámite o diligencia que se encuentre a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos o del servicio aduanero, según corresponda. Respecto de la ley de Migraciones, el tratamiento es muy similar al que se da en la Ley de Procedimiento Administrativo, mientras que respecto del acceso a la información pública se han generado cambios muy significativos que considero muy importantes para extenderlos al resto del derecho administrativo.

Finalmente, teniendo en cuenta los inconvenientes que trae aparejado el silencio de la Administración o su demora, y a la luz de algunas legislaciones provinciales, se propondrá un proyecto de ley de amparo por mora. Al ser específico de la materia, se establece claramente el procedimiento, se amplía la legitimación activa y pasiva, se fijan plazos para que quede en desuso la frase “plazo razonable” y se fijan las consecuencias del incumplimiento de la orden judicial, para el funcionario obligado.

**Key words:** derecho administrativo–tutela administrativa efectiva–mora de la Administración–silencio Administrativo–plazo razonable–amparo por mora– amparo tributario – amparo aduanero – migraciones – acceso a la información pública.

## **Abstract**

The administrative delay remedies is a judicial procedure to put end to the administrative inactivity or silence, whereby a judge put the term to the public organization that has the delay. That is why it becomes a very efficient remedy when you want to guarantee the effective legal protection, which is a constitutional right to protect citizens from the delays of the Public Administration.

This paper intends to approach administrative delay remedies in the National Administrative Procedures Law, #19549, the procedural aspects and what can the judge say in the sentence. Also it will address the tax law and the procedure in the Tax Procedure Law, #11.683, in the Customs Law, in the Immigrant Law and in the Access to the Public Information. In this cases the taxpayer attend to the Tax Court when the Internal Revenue Service –I.R.S.- or the Custom are delayed in the terms of the procedure itself –it doesn't work when the delay is about the resolution of the task-. The Migrants Law, #25.871, is very similar to the procedure in the National Administrative Procedures Law; but the evolution that happens respect the Access to the Public Information is very interesting to apply for the entire administrative law.

Finally, due to the inconveniences of the administrative procedures delays, I will propose a new law Project based on a several provincial laws which has proven to reach positives results.

**Key words:** administrative law – effective legal protection – administrative delay – administrative silence – reasonable term - administrative delay remedies – tax law – custom law – migrants law – access to the public information

## Índice

INTRODUCCIÓN	PÁG. 6
CAPÍTULO I: TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA Y SU ENFOQUE CONSTITUCIONAL	
Introducción	PÁG. 8
1. Derecho a peticionar	PÁG. 8
2. Debido proceso adjetivo	PÁG. 9
3. Derecho a obtener una resolución	PÁG. 10
Conclusiones	PÁG. 11
CAPÍTULO II: SILENCIO ADMINISTRATIVO	
Introducción	PÁG. 13
1. La inactividad administrativa y el silencio administrativo	PÁG. 13
2. Plazo de la Administración para expedirse. Plazo razonable	PÁG. 15
3. Opciones del administrado ante la inactividad administrativa	PÁG. 17
Conclusiones	PÁG. 19
CAPÍTULO III: AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN	
Introducción	PÁG. 21
1. Amparo por mora y mora administrativa	PÁG. 21
2. Legitimación activa y legitimación pasiva	PÁG. 23
3. Competencia	PÁG. 24
Conclusiones	PÁG. 26

## CAPÍTULO IV: AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN:

### ASPECTOS PROCESALES Y ALCANCE DE LA SENTENCIA

Introducción	PÁG. 27
1. Análisis de admisibilidad. Informe del art. 28 LNPA	PÁG. 27
2. Sentencia	PÁG. 28
a. Alcance de la sentencia	PÁG. 28
b. Incumplimiento de la sentencia	PÁG. 30
3. Jurisprudencia	PÁG. 31
Conclusiones	PÁG. 33

## CAPÍTULO V: ACCIONES AFINES EN EL RÉGIMEN LEGAL NACIONAL

Introducción	PÁG. 35
1. El amparo en la Ley de Procedimiento Tributario	PÁG. 35
a. Requisitos de admisibilidad	PÁG. 36
b. Procedimiento y sentencia	PÁG. 38
2. El amparo aduanero	PÁG. 40
3. El amparo por mora previsto en la Ley de Migraciones	PÁG. 42
4. El amparo por mora y el derecho de acceso a la información pública	PÁG. 43
Conclusiones	PÁG. 46

CONCLUSIONES	PÁG. 50
--------------	---------

APÉNDICE: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE AMPARO POR MORA	PÁG. 54
---	---------

BIBLIOGRAFÍA	PÁG. 61
--------------	---------

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudiará la tutela administrativa efectiva, el proceder de la Administración Pública ante la petición de los administrados, qué sucede ante el silencio por parte de la Administración, cuándo se constituye en mora y cuáles son los mecanismos que tiene el peticionante para salvaguardar su derecho a obtener una respuesta por parte de la Administración. Así, y como objetivo principal de este trabajo, nos adentraremos en el estudio del amparo por mora, previsto en el artículo 28 de la ley n° 19.549 -Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (L.N.P.A.)-, como instrumento eficaz para garantizar la tutela administrativa efectiva, puesto que es una orden de pronto despacho judicial.

Asimismo, se estudiarán el caso de los contribuyentes que reclaman ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, para quienes la Ley Nacional de Procedimiento Tributario (L.N.P.T.), N° 11.683 (t.o.v.), regula el amparo en su artículo 182, el que más allá de su denominación, se trata de un amparo por mora; y para los casos en el que la autoridad administrativa que resuelve es la Dirección General de Aduanas, este recurso se encuentra regulado en el art. 1160 del Código Aduanero, en el que no sólo es para el dictado de la resolución, sino también ante la “excesiva demora de los empleados en realizar un trámite o diligencia”. Estos últimos dos casos tramitarán ante el Tribunal Fiscal de la Nación, en vez de judicialmente como lo prescribe el art. 28 de la Ley 19.549.

Por otro lado se verá el tratamiento que se da a esta acción en la Ley de Migraciones, N°25.871, donde se utiliza una fórmula similar a la utilizada en el artículo 28 de la Ley de Procedimiento Administrativo; como la evolución que ha tenido esta acción respecto del derecho de acceso a la información pública. Para este último, con anterioridad al dictado de la Ley N° 27.275, el Decreto N°1172/2003 también hacía una remisión a la acción de amparo por mora de la ley N°19.549.

Estos recursos son un medio necesario para quien es parte en un expediente administrativo ante la inactividad de la Administración Pública, pues la falta de emisión de un dictamen o el dictado de una resolución de mero trámite o de fondo vulnera la tutela judicial efectiva. Si bien el art. 10 de la L.N.P.A. permite al administrado interponer demanda judicial considerando al silencio como negativa de su petición, éste debe hacerlo sin conocer las razones de la Administración para denegarle la petición. El amparo por mora al compeler a la Administración a resolver, permite al administrado interponer, eventualmente, la demanda judicial teniendo conocimiento de los

fundamentos del dictamen o resolución administrativa. Esto se advierte en mayor medida en los recursos directos implementados por distintas leyes que por su naturaleza, tienen una sola instancia judicial. En estos casos no se puede acceder a la justicia sin una resolución dictada. Esto demuestra la importancia del instituto para acceder a la efectiva tutela judicial.

Establecidos los puntos generales de este trabajo, procederé a establecer el diagrama del mismo. Este Trabajo Final de Graduación está dividido en 5 capítulos. El primero estudia la tutela administrativa efectiva y su jerarquía constitucional. El segundo se refiere al silencio de la Administración, los plazos que tiene para expedirse, qué debe entenderse por *plazo razonable* y las opciones del administrado ante el silencio de la Administración. En el tercer capítulo se estudiará el art. 28 de la Ley 19.549, la legitimación activa y pasiva y la competencia. En el cuarto capítulo se estudiarán los aspectos procesales del amparo por mora y los alcances de la sentencia judicial, para finalizar, ya en el último capítulo, el tratamiento que se da a esta acción respecto de los contribuyentes -el “amparo tributario” previsto en el art. 182 de la Ley 11.683 y el “amparo aduanero” del art. 1160 del Código Aduanero-; respecto del acceso a la información pública y el previsto en la ley de Migraciones.

Para un mejor desarrollo y comprensión del marco metodológico, se ha seleccionado para el presente Trabajo Final de Graduación el método descriptivo pues lo que se busca es estudiar las propiedades de este instituto, haciendo una evaluación de sus aspectos más significativos y relevantes, además del análisis en otros marcos normativos nacionales y en distintas jurisdicciones del país. Asimismo se analizarán las diferentes herramientas con las que cuenta el administrado y contribuyente para satisfacer la tutela administrativa efectiva.

Finalmente y a raíz de que este instituto ha sido tratado por la doctrina en numerosas ocasiones, se analizará también los supuestos actuales que se dan en la jurisprudencia ante las novedosas peticiones de los administrados y las nuevas circunstancias ante las que se encuentran. Asimismo, atento la importancia de este instituto para todos los administrados, se propone un proyecto de ley general que trate detenidamente el amparo por mora, como ya lo han hecho muchas provincias, con muy buenos resultados.

## CAPÍTULO I

### TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA Y SU ENFOQUE CONSTITUCIONAL

#### Introducción

La tutela administrativa efectiva es un principio fundamental consagrado en la Constitución Nacional, el que también opera como una garantía para el administrado, exigible a la Administración (Biotti y Gilardi, 2014). La recepción de este principio en la jurisprudencia de la C.S.J.N. fue a partir del fallo “Astorga Bracht”<sup>1</sup>. En él, el máximo tribunal entendió que la tutela administrativa efectiva se encuentra resguardada tanto en la Constitución Nacional como en las Convenciones Internacionales de Derecho Humanos.

Al entender del Dr. Canosa, ésta puede darse en tres planos, que son aquellos en los que hemos dividido el presente capítulo: en la posibilidad de recurrir ante la autoridad administrativa competente; en la existencia de un procedimiento administrativo que, conducido en legal forma, lleve a obtener el dictado de las decisiones; por último, en el derecho del particular de obtener un pronunciamiento en sede administrativa y, por ende, la obligación de la Administración de resolver sobre el objeto de lo peticionado (Canosa, 2014).

#### 1. Derecho de peticionar a las autoridades

El artículo 14 de la Constitución Nacional establece, entre otros, el derecho de peticionar a las autoridades. Dentro del término autoridades se incluyen no sólo a los Poderes del Estado sino también a los órganos extrapoderes, los organismos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública y los prestatarios de los servicios públicos (Gelli, 2005). Asimismo, el artículo 18 establece que es inviolable la defensa en juicio tanto de la persona como de sus derechos; por lo que ni una Resolución ni una ley ni decreto pueden restringir la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia ni se puede privar a nadie de una adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran asistirle<sup>2</sup>. Pero este derecho no sólo está consagrado en los citados artículos, sino también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre cuyo artículo XXIV dispone que “Toda persona tiene derecho a presentar

<sup>1</sup> C.S.J.N. “Astorga Bracht”, Fallos 327:4185 (2004), considerando 7°.

<sup>2</sup> C.S.J.N. “Astorga Bracht”, Fallos 327:4185 (2004), considerando 7°.

peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular y el de obtener pronta resolución”.

Similares disposiciones presentan la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 8 y 10; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto San José de Costa Rica, en los arts. 8 y 25; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2° inc. 3) aps. a y b y art. 14 inc. 1). Por lo tanto, y en virtud de estas Declaraciones o Convenciones con jerarquía constitucional, conforme el artículo 75, inc. 22 de la C.N., la tutela administrativa efectiva queda resguardada y garantizada por una norma con jerarquía constitucional.

## **2. Debido proceso adjetivo**

El debido proceso adjetivo surge del derecho constitucional de la defensa en juicio previsto en el artículo 18 de la Constitución Nacional. Esta norma contiene garantías procesales a fin de imponer límites a la actividad estatal cuando ésta es represiva y a los instrumentos utilizados para hacerla efectiva (Gelli, 2005). Implica la necesidad de que en un procedimiento administrativo se provean los mecanismos suficientes, en el que se asegure la posibilidad de defensa del administrado.

Esta norma constitucional también se encuentra plasmada en el artículo 1°, inc. f) de la ley 19.549 el que establece el derecho al debido proceso adjetivo como garantía para los particulares respecto del proceso administrativo del que vayan a ser parte. Conforme al citado inciso, este derecho comprende 3 cuestiones. La primera consta del derecho a ser oído, es decir, “de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente” (art. 1°, inc. f), ap. 1 de la ley 19549); es decir, que el interesado tenga la posibilidad de exponer sus pretensiones previo dictado del acto (Canosa, 2014). Para ello, la intervención del particular debe ser oportuna, debe ser parte dentro del procedimiento administrativo y tiene que haber podido tomar conocimiento de las actuaciones y actos dictados en el expediente administrativo.

La segunda se refiere al derecho a ofrecer y producir pruebas. Mediante éste el interesado tiene derecho a probar los hechos en que funda su pretensión y de que la Administración la produzca requiriendo y produciendo informes y dictámenes necesarios “para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva” (art. 1°, inc. f), ac. 2 de la ley 19.549).

La tercera y última es el derecho a una decisión fundada, que nosotros lo trataremos en el siguiente punto.

### **3. Derecho a obtener una resolución**

Este derecho está íntimamente relacionado al debido proceso configurado en el artículo 18 de la Constitución Nacional, pues de nada serviría el derecho a peticionar ante las autoridades y el resguardo del debido proceso adjetivo si no quedara amparado también el derecho a obtener una resolución. La misma, asimismo, ha de ser sobre el objeto de la petición, oportuna y justa; que “haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso” (art. 1º, inc. f), ac. 3 de la ley 19549).

Asimismo, en el citado artículo XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente [...] y el de obtener pronta resolución”. Por lo tanto, es obligación de la Administración dar trámite a la petición y resolver la cuestión planteada (Gusman, 2014). De hecho, si el organismo no se pronuncia al respecto, la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, n° 19.549 (LNPA), establece un remedio judicial para garantizar este derecho constitucional.

El procedimiento administrativo como instrumento de garantía para el administrado no sólo obliga al particular a cumplir con el trámite procedimental estipulado, sino que también tiene la contrapartida para la Administración, en el sentido de que ésta debe pronunciarse sobre aquello que es objeto de petición. Sin esta obligación, no tendría sentido alguno llevar adelante el proceso pues no basta con obtener una resolución, sino que ésta debe atender a las cuestiones propuestas. Por la misma cuestión, también debe ser oportuna. Así como el administrado debe tener una intervención anterior al dictado del acto administrativo, la resolución también debe ser oportuna, no dilatada en el tiempo de modo que se vuelva ineficaz o inaplicable y el acto quede configurado como una mera declaración. Las peticiones deben ser resueltas en un tiempo razonable (trataremos más adelante el concepto de *plazo razonable*). Finalmente, y respecto a que la decisión sea justa, se refiere más a que sea, en realidad, fundada, motivada, susceptible de ser revisada.

Así, el espíritu de la L.N.P.A. busca conseguir dos cosas: la eficacia y la supresión de la arbitrariedad a fin de asegurar la observancia de la legalidad administrativa (Coviello, 2014). Para ello es que existen los recursos administrativos

como las acciones contencioso administrativas, ya que permiten el control (sea interno o judicial) de la actividad llevada a cabo por la Administración.

## **Conclusiones**

La tutela administrativa efectiva opera como un principio fundamental, que resulta de aplicación imprescindible en las relaciones entre la Administración y los administrados que se vinculan con ella. Se presenta en la etapa de formación de la decisión administrativa, en la etapa impugnatoria y en la etapa preprocesal necesaria para producir el agotamiento de la vía administrativa (Canosa, 2014). Por ello implica el derecho a peticionar a las autoridades, derecho amparado tanto por la Constitución Nacional en los artículos 14 y 18, como por las convenciones internacionales de derechos humanos; el debido proceso adjetivo y el derecho a obtener una resolución.

La C.S.J.N. lo ha dejado en claro en el ya citado Fallo “Astorga Bracht”, en el que los amparistas cuestionaban el artículo 3° inciso a) de la Resolución COMFER N°16/99 en el que se establecía que los solicitantes para la adjudicación de estaciones de radiodifusión debían presentar un escrito dirigido al Comité en el que expresamente desistieran de todos los recursos administrativos y judiciales interpuestos contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como contra cualquier acto administrativo emitido por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones (C.N.C.). En el considerando 7° el máximo tribunal resuelve que la disposición mencionada “restringe en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la C.N.C. vinculada al servicio en cuestión”, que resulta violatorio del artículo 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa efectiva. Esta supone la posibilidad de ocurrir ante las autoridades administrativas competentes o ante los tribunales de justicia “y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes 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”.

De un modo muy claro y conciso el máximo tribunal de la Nación ha dejado establecido los alcances de la tutela administrativa efectiva, como un derecho resguardado por la Constitución Nacional y las convenciones internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, el que se configura no sólo con la posibilidad de peticionar a las autoridades, sino también con la obligación de éstas de resolver y con la existencia de un procedimiento para realizar tal petición. Por ello, la tutela administrativa efectiva debe ser respetada y resguardada en esos tres aspectos. Además, debe existir un marco normativo que permita que la misma sea eficaz; es decir, que el administrado cuente con un remedio procesal que le permita lograr el agotamiento de la vía administrativa, ya sea para la prosecución del trámite como para el dictado de la resolución de fondo.-

Para compeler a la Administración a resolver la petición, una herramienta fundamental para los administrados es el amparo por mora que se tratará a continuación.

## **CAPÍTULO II**

### **SILENCIO ADMINISTRATIVO**

#### **Introducción**

En el capítulo I ya se ha determinado el alcance de la tutela administrativa efectiva que consta del derecho a peticionar ante las autoridades concatenado al derecho a obtener una resolución fundada por parte de la Administración. Para llevar a cabo tal petición, debe estar previsto un proceso o procedimiento que si es conducido en forma legal concluya con el dictado de la resolución. A esto se lo denomina debido proceso adjetivo.

Por lo expuesto, cabe concluir resumidamente, que la Administración tiene el deber de resolver. Deber que, además, surge de los propios fines del Estado que, entre otros, son la de satisfacer el interés público y velar por el bien común (Creo Bay y Hutchinson, 2006). De algún modo, de ello tratará el presente capítulo: qué sucede cuando no hay plazo fijado en la norma y hay inactividad por parte de la Administración pública, qué plazo tiene para expedirse, qué alcance tiene el plazo razonable al que hace referencia la ley nacional, cuándo se puede considerar que hay silencio de la Administración. Finalmente, y ante estas circunstancias ante las cuáles puede enfrentarse el administrado, se tratarán las opciones que tiene frente esta inactividad.

#### **1. La inactividad administrativa y el silencio de la Administración**

Creo Bay y Hutchinson (2006, pág. 3) definen a la inactividad formal de la Administración como “una actitud omisiva ocurrida en el marco de un procedimiento, nacida de una petición interpuesta por el particular”. Así, la Administración podría recurrir a este recurso para evitar que los reclamos lleguen a la sede judicial. Es por ello que el silencio administrativo se convierte en una garantía para el administrado a la hora de superar esta inactividad.

Claro está que no habrá consecuencias para la Administración si el particular no hace nada más respecto de su reclamo. Por ello, el silencio administrativo es, en rigor, la opción que tiene el peticionante de considerar denegado su reclamo<sup>3</sup>. Por lo tanto, la inactividad formal de la Administración es el presupuesto fáctico del silencio; pero considerarlo desestimatorio de la petición es facultad del particular y está en él hacer

---

<sup>3</sup> C.S.J.N. “Di Santo, Elisia Gracia c/ANSeS s/reajustes varios” (05/02/2008), considerando 3°.

uso de esa garantía o no hacerlo<sup>4</sup>. Ahora bien cabe aclarar que el silencio de la Administración es una institución legal, es decir, que no hay silencio administrativo sin disposición legal que lo instituya (Creo Bay et al., 2006). Así, constituye una solución legal que proporciona seguridad al administrado ya que permite que quede habilitada la instancia judicial.

También encontramos en otras leyes de la Administración Pública como en los textos legales provinciales que se considera el silencio como denegatorio de la pretensión. Al respecto la ley N°27.275, de Acceso a la Información Pública establece, en el artículo 13, que “el silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos en el artículo 11 de la presente ley, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, serán considerados como denegatoria injustificada a brindar información. La denegatoria en cualquiera de sus casos dejará habilitadas las vías de reclamo previstas en el artículo 14”.

Respecto de los textos legales provinciales que consideran el silencio como denegatorio de la pretensión, encontramos a la provincia de Buenos Aires (lo regula en el art. 79 del DtoLey 7647/70), Catamarca (en el art. 25 de la ley 3559), Corrientes (art. 112 de la ley 3460), Formosa (art. 29 de la ley 971), La Pampa (art. 46 de la ley 951), Neuquén (art. 38 de la ley 1284), Santa Cruz (art. 10 de la ley 1260) y en el caso de Tierra del Fuego en que el art. 102 de la ley 141, Ley de Procedimiento Administrativo, establece: “El silencio de la Administración frente a pretensiones que requiera de ella un pronunciamiento concreto se interpretará como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de cuarenta y cinco (45) días”; es decir, también aplica un plazo general para cuando la ley no los fije.

En la provincia de Córdoba, el artículo 52 de la Constitución provincial sólo se refiere a los casos en los que un funcionario, repartición o ente público administrativo tenga el deber concreto de cumplir en un plazo determinado. Es decir, sólo contempla las situaciones en las que la ley fija un plazo para el cumplimiento del deber concreto, sin tener en cuenta aquellas situaciones en las que la ley no fija plazo alguno. Por ello, cuando no existe plazo expreso, puede acudirse al de las peticiones generales normadas por las leyes de procedimiento administrativo (Sesin y Pisani, 2010).

---

<sup>4</sup> Si bien hay situaciones en la que el silencio no administrativo no basta para que quede habilitada la instancia judicial, las mismas se verán en el apartado tercero del presente capítulo.

Asimismo, tanto en la ley nacional como en las leyes provinciales previamente citadas, el silencio de la Administración se considera denegatorio de la pretensión, salvo cuando expresamente el texto legal le otorgue un sentido positivo. Sin embargo, la CSJN ha señalado que este carácter positivo debe ser interpretado de modo restrictivo, pues es una excepción al principio general<sup>5</sup>. Así, por ejemplo, el art. 62, inc. b) de la Ley N°25.871, de Migraciones, considera que en caso de silencio de la Administración, la residencia quedará firme cuando hubiera transcurrido el plazo de dos años para que se dicte la resolución de cancelación de residencia. Vencido ese plazo y transcurridos otros 30 días, la residencia quedará firme; para los residentes que hubiesen sido condenados judicialmente por delito doloso con pena privativa de libertad mayor de cinco años o que registrase una conducta reiterativa en la comisión de delitos.

Procedimentalmente, conforme el art. 10 de la ley 19.549 y una vez vencido el plazo legal estipulado, el interesado deberá requerir un pronto despacho. Transcurrido el plazo de 30 días desde esa presentación, sin que se hubiera dictado la resolución, queda allí configurado el silencio de la Administración y, por lo tanto, el rechazo o denegación de la petición.

## **2. Plazo de la Administración para expedirse. Plazo razonable**

El art. 28 de la LN.P.A. establece “el que fuera parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado”. Por su lado, el art. 10 del citado texto legal prevé que “si las normas no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta días”. Pero la realidad demuestra que incluso ese plazo no es cumplido por la Administración, por diferentes cuestiones que suelen suceder: la complejidad del tema a tratar; los recursos de los empleados y funcionarios de las oficinas; en momentos de cambios de gobierno, la falta de directivas cuando se dan los cambios de oficinas, de ministerios, de competencias y demás; trámites anticuados y burocráticos que no han sido aún adecuados a las nuevas tecnologías; y diferentes

---

<sup>5</sup> C.S.J.N. “Artefactos a gas “Llama Azul” S.A.I.C. y F.”, Fallos: 314:217 (1991), considerando 12° y “SP S.A.”, Fallos: 339:236 (2016), dictamen de la Señora Procuradora Fiscal, ap. IV.

cuestiones que pueden suceder en las oficinas públicas que hacen, simplemente, que el tiempo real supere ampliamente los fijados en las normas.

El Alto Tribunal en el fallo “Losicer”<sup>6</sup> deja sin efecto las multas aplicadas por el B.C.R.A. a los actores, teniendo en cuenta dos cuestiones: la primera es la garantía de ser juzgado en un plazo razonable y la segunda es que la excesiva demora se atribúan al ente demandado. En el caso en cuestión, la resolución del sumario administrativo fue dictada 18 años después de ocurridos los hechos y 15 desde la apertura del mismo. Por ello, concluye que es irrazonable la dilación del procedimiento administrativo, el que resulta incompatible con el derecho al debido proceso, amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ya hemos visto en el capítulo I, ap. 3° sobre el derecho a obtener una resolución, que la misma debe ser oportuna y no dilatada en el tiempo, sino que resueltas en un tiempo razonable. Este instituto de plazo razonable tiene jerarquía constitucional pues está consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. XVIII y XXV y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto San José de Costa Rica, arts. 8 y 25, ambos con jerarquía constitucional, incluidos en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

A fin de no derivar el tema hacia las diferentes situaciones en las que debe interpretarse cuándo ha finalizado el plazo razonable o no, y atento a que el presente capítulo es sobre el silencio de la administración, es menester considerar cuándo el interesado considera denegada su petición por silencio administrativo, habiendo transcurrido un plazo razonable. Así, la doctrina del Alto Tribunal es mantener siempre vigente el principio rector en materia contenciosoadministrativa *in dubio pro actione*<sup>7</sup>, e insta a los tribunales a no premiar la actitud negligente de la administración, haciendo jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo, que ha sido instituida a su favor<sup>8</sup>.

Siendo que la Administración tiene diferentes mecanismos para interrumpir o suspender las acciones y, así, mantenerlas vivas a lo largo del tiempo, no puede pretenderse que el administrado no haga uso de los recursos que tiene a fin de conseguir que el expediente administrativo llegue a su fin. En el citado fallo “Losicer”, se refiere a

---

<sup>6</sup> C.S.J.N. “Losicer, Jorge Alberto y otros”, Fallos: 335:1126 (2012), considerandos 14 y 15.

<sup>7</sup> C.S.J.N. “Guerrero Luis Ramon”, Fallos: 312:1306 (1989), considerando 6°.

<sup>8</sup> C.S.J.N., Fallos: 312:1306; 315:656; 316:2477. Asimismo, en “Leal, Raquel Amelia” (05/03/2002), considerando 6°.

la potestad sancionatoria de la Administración. En el Fallo “Guerrero” se había declarado formalmente improcedente la demanda por no haber deducido el actor el recurso de reconsideración contra el acto que le imponía la sanción de cesantía; pero al tiempo de interponerse la demanda, no se había exigido el cumplimiento previo de ese recaudo ni había sido invocado como defensa por el Estado demandado, por lo que el Máximo Tribunal considera improcedente el rechazo de la demanda, pues el actor razonablemente podía considerar que actuaba conforme a derecho, y por ello aplica el principio rector *in dubio pro actione*. En el caso “Colegio Bioquímico del Chaco”<sup>9</sup> el Tribunal Superior de la Provincia del Chaco hizo lugar a la caducidad opuesta por la demandada, pues la acción contenciosoadministrativa había sido interpuesta cuando ya se habían agotado los plazos de la ley provincial 848, ante el silencio del Instituto de Previsión. La C.S.J.N. interpreta que considerar operada la caducidad frente al silencio de la demandada constituye una decisión de injustificado rigor formal, pues la actora había actuado prolija y diligentemente, haciendo saber a la demandada que su reclamo no había sido resuelto. Por ello, reitera la premisa, no puede premiarse a la administración por su actitud negligente a la hora de no resolver y que se respalda en la denegación del reclamo por silencio, cuando éste es una figura instituida en favor del administrado.

Así, como se expusiera con anterioridad, es opción del particular considerar denegada su petición por silencio de la administración, pero lo que no es razonable es que las actuaciones administrativas permanezcan sin resolución por el actuar negligente por parte de la Administración.

### **3. Opciones del administrado ante la inactividad administrativa**

Ante las situaciones de inactividad administrativa las leyes deben arbitrar los medios necesarios para que el particular no se encuentre en un estado de indefensión. Así, la ley 19549 ha regulado diversos remedios que permiten atemperar la morosidad administrativa. El art. 1º, inc. f) ap. 3º establece el derecho a obtener una decisión fundada; el inc. e) ap. 1º que son obligatorios todos los plazos tanto para el interesado como para la Administración y el art. 7º, inc. c) configura como requisito esencial del acto administrativo, que debe decidir sobre todas las peticiones formuladas. Es decir, la Administración tiene la obligación de dictar una decisión fundada, en la que se decida

---

<sup>9</sup> C.S.J.N. “Colegio Bioquímico del Chaco”, Fallos: 316:2477 (1993).

sobre todas las cuestiones planteadas y debe hacerlo, además, en los plazos que corresponde.

Decidir fuera de plazo o ni siquiera hacerlo, constituye un incumplimiento de un deber (Creo Bay et al., 2006). Frente a la obligación de resolver aparece como sinónimos el retardo, la mora, la demora, la inactividad. Ante estas situaciones, el interesado puede: esperar que la Administración dicte el acto administrativo; optar por el silencio administrativo y recurrir a otro órgano administrativo o judicial a fin que decida sobre la cuestión; o instar judicialmente a la Administración para que resuelva, mediante la interposición de un amparo por mora.

Respecto de la espera, hay que tener en cuenta que no hay que demostrar desinterés en la prosecución del trámite, ni hay que dejar transcurrir los plazos de caducidad. Si bien la caducidad hay que interpretarla de modo restrictivo y es doctrina de la CSJN aplicar el principio *in dubio pro actione*, cierto es que debe demostrar el interés en la prosecución de las actuaciones.

De la facultad del interesado a optar por el silencio en sentido desestimatorio se ha tratado el tema en el punto 1 del presente capítulo. Conforme el artículo 10 de la L.N.P.A., se interpreta como negativo el silencio de la Administración frente a las pretensiones que requieran un pronunciamiento concreto y siempre que se hubiera presentado el pedido de pronto despacho. También se configura la denegación tácita en el supuesto de los recursos administrativos o el silencio positivo en caso de que una norma expresamente lo disponga. La denegación tácita del recurso administrativo permite tener por finalizada la instancia administrativa, quedando así habilitada la instancia para la promoción de una demanda judicial (conforme el art. 31 de la L.N.P.A.).

Dentro de lo que es la Administración, el interesado puede ir en queja ante el inmediato superior jerárquico, instituto regulado por los arts. 71 y 72 del Decreto Reglamentario de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo. Esta vía se utiliza para los casos de defectos de tramitación e incumplimiento de plazos legales o reglamentarios que se produzcan durante el procedimiento y que no se refieran a los fijados para la resolución de los recursos. Los defectos de tramitación son cualquier acto, hecho u omisión que perjudique el trámite. Estos pueden ser: la omisión de requerir informes técnicos, dictámenes jurídicos, informe a otras dependencias, falta de elevación de un recurso jerárquico ante una reconsideración denegada. Mientras que el incumplimiento de los plazos legales se da por el mero paso del tiempo. Esta vía es

utilizada cuando se trate de demoras u omisiones para realizar ciertos actos o cargas procedimentales.

Para los procedimientos judiciales, está el amparo por mora, en el que se solicita al juez que libre una orden de pronto despacho judicial. Este es un instrumento que sirve para obtener decisiones expresas por parte de la Administración. Se encuentra regulado en los artículos 28 y 29 del L.N.P.A. y en muchas constituciones provinciales o textos legales. Este tema en particular será tratado en el próximo capítulo.

## **Conclusiones**

Como se ha dicho, el silencio administrativo es una ficción legal establecida a favor del administrado para que tenga la opción de acceder a la instancia judicial, a fin de obtener una respuesta a sus peticiones. Es por eso, que al interesado le corresponde optar entre esperar el dictado de la resolución expresa, instar a la Administración por medio de una orden judicial de pronto despacho a que resuelva (mediante la interposición de acción de amparo por mora) o interpretar el silencio como denegatorio de las pretensiones solicitadas y agotada por ende la vía administrativa.

La actitud omisiva de la Administración genera inconvenientes tanto para sí misma, como para el administrado. Cuando el organismo interviniente no resuelve las actuaciones administrativas, pierde el privilegio de revisar sus propios actos y que los actos queden firmes, perdiendo la oportunidad de resolver expresamente. A los administrados tampoco les conviene que la Administración no resuelva, pues: se vulnera el derecho a una resolución fundada; y, si quisiera presentar un pedido de revisión posterior, no es lo mismo recurrir un acto administrativo fundado, que hacerlo sobre una denegación tácita, desconociendo el fundamento por el que la Administración deniega la petición; y finalmente, porque la dilación en el tiempo hace que muchas veces el acto se vuelva ineficaz y se transforme en una mera *declaración* (cuando no era ese el objeto del reclamo).

En suma, el silencio administrativo no es más que un remedio para una situación que no debería existir. Al decir de la C.S.J.N., el actuar negligente de la Administración, cuando no resuelve las pretensiones, nunca puede premiarse. Por lo tanto, los tribunales no pueden rechazar presentaciones, haciendo alusión a que el administrado podría haber considerado el silencio como denegatorio, pues esto lleva a avalar la situación reticente de los organismos administrativos cuando simplemente no deciden sobre las presentaciones realizadas. Esta es una opción para el administrado, instituida legalmente

para que pudiera sortear la actitud negligente de la Administración; pero no puede reprochársele que los plazos vencieron, mientras no haya resolución administrativa dictada.

Similar situación sucede con el concepto *plazo razonable*. Como en todas las cuestiones en las que juega la razonabilidad, habrá que corroborar las circunstancias de cada caso. En el marco del derecho administrativo sancionador, ya sea en el ámbito disciplinario o en el de la aplicación de multas o sanciones, no se puede pretender que el particular sea sometido a un sumario que se extienda a lo largo de los años. El organismo o la autoridad administrativa que no resuelva el sumario en tiempo oportuno, está violando una garantía constitucional, la de ser juzgado en un plazo razonable. Así lo consideró la Corte Suprema en el fallo “Losicer” que ha sido citado con anterioridad, en el que el B.C.R.A. se tomó 15 años en resolver un sumario; mas allá de la complejidad de la investigación llevada a cabo por dicha entidad, ese lapso irrazonable, llevó al Alto Tribunal a declarar la nulidad de la sanción.

Son estas situaciones las que me llevan a considerar que los plazos en el procedimiento administrativo, deben encontrarse normativamente establecidos; mas allá de la posibilidad de ampliarlo por auto fundado del Organismo correspondiente, en que establezca el plazo que va a necesitar, teniendo en cuenta la complejidad de la temática tratada. En los casos en que no exista plazo determinado para resolver la cuestión de fondo, considero conveniente fijarlo en sesenta días hábiles administrativos; y para la prosecución del trámite, un plazo de treinta días. Ello evita dejar librado a la interpretación judicial, cual es el plazo razonable para resolver o activar el procedimiento.-

## **CAPÍTULO III**

### **AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

#### **Introducción**

Así como el silencio en sentido denegatorio de las pretensiones ha sido creado por la ley como una herramienta para el administrado, el amparo por mora es otro instituto creado para proteger al particular de las demoras muchas veces injustificadas, por parte de los organismos públicos. Consiste en una orden de pronto despacho judicial, que le permitirá al interesado obtener una decisión expresa por parte de la Administración.

Con este instituto se posibilita a quien es parte en un expediente administrativo, a que acuda a la sede judicial para que se emplace a la Administración a resolver en el plazo prudencial que el juez estime pertinente. Por supuesto que antes de dictar ese auto, el magistrado corroborará la mora administrativa.

A nivel Nacional, se encuentra regulado en los artículos 28 y 29 del L.N.P.A., en el artículo 159, inc. e) de la Ley N°11682 (Ley Nacional de Procedimiento Tributario – L.N.P.T.-), los artículos 182 y 183 del Código Aduanero, el artículo 85 de la Ley N°25871 (Migraciones), el artículo 14 de la Ley N°27275 (Derecho de Acceso a la Información Pública), entre otras. En algunas provincias ha sido incorporado directamente a la constitución provincial o lo han sido en una ley específica o en las de procedimiento administrativo. Las provincias que lo han incorporado a los textos constitucionales son: Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

Por la importancia de este instituto, en este capítulo resaltaré su utilidad para garantizar la tutela administrativa efectiva, la legitimación activa, la legitimación pasiva y la competencia.

#### **1. Amparo por mora y mora administrativa**

El amparo por mora es la única acción judicial prevista en la LNPA. Su finalidad es la de obtener un mandamiento judicial de pronto despacho, dirigido al funcionario responsable u órgano con competencia para el ejercicio de la función administrativa respecto de la petición o requerimiento que se encuentra pendiente de resolución, a

efectos de que en un plazo fijado prudencialmente, dicte el acto que corresponda de manera expresa y fundada (Chalub, Brest, Gómez, Machuca, 2015). El juez no indica en qué sentido debe resolverlo, sino sólo el plazo en el que deberá hacerlo. No es para resolver judicialmente el asunto, sino que busca obtener una decisión expresa por parte de la Administración Pública.

A nivel nacional está legislado en el artículo 28 de la Ley N° 19.549, pero de un modo muy escueto y conciso. En otras leyes referidas al actuar de la Administración también se lo ha legislado, pero en ninguno de los casos se lo ha legislado acabadamente. No es el caso que se ha dado en las provincias. En el caso de Corrientes, el Código de Procedimiento Administrativo, Ley N°3.460<sup>10</sup>, legisla con detalle el trámite: el informe que se requiere a la autoridad administrativa, los plazos, la orden judicial y las consecuencias de la desobediencia a la orden librada.

También hay provincias que contemplan el amparo por mora en el texto constitucional y, luego, legislan el trámite en una ley aparte o en las leyes de procedimiento administrativo. Así es el caso de Córdoba, que está normado en el art. 52 de la Constitución provincial y en la Ley 8.508 de Acción de Amparo por mora de la Administración. En la ley se detallan la legitimación activa, la legitimación pasiva, la competencia, los requisitos de la demanda y de admisibilidad, el pedido de informe al órgano interviniente, las pruebas y el contenido de la sentencia. Si bien el art. 52 de la Constitución provincial sólo hace referencia al deber de cumplir en un plazo determinado, dejando de lado aquellas situaciones en la que no hay plazo estipulado, es la jurisprudencia la que ha salvaguardado la situación (Sesin et al., 2010).

El caso de la provincia de San Luis tiene dos cuestiones a considerar: la primera es que fija plazo para todas las cuestiones. Así, para las citaciones, intimaciones, emplazamientos y vistas, providencias de mero trámite y notificaciones, el plazo será de cinco días; será de diez días cuando se requiera informes y dictámenes y de cuarenta cuando sea para decidir sobre el fondo. Es decir, la misma ley de amparo, N° 5.474, establece los plazos procesales administrativos. La segunda cuestión, conforme el art. 20, inc. e) de la citada ley, las costas serán a cargo del funcionario que no cumplimentó su obligación administrativa. Es decir, es una ley que pone en claro que no se permitirá el retardo en el actuar administrativo.

---

<sup>10</sup> Arts. 216 a 221 de la Ley provincial N°3.460 (Código de Procedimiento de la Provincia de Corrientes).

El art. 1° inc. e), ap. 4 de la L.N.P.A., también regula los plazos generales, cuando no hubiera un plazo especial, respecto de la realización de trámites, notificaciones, citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos, contestación de traslados, vistas e informas, que será de diez días. El artículo 10 del citado cuerpo normativo establece un plazo máximo de sesenta días respecto de los pronunciamientos, siempre que no se previese uno distinto. Vencidos estos plazos, o transcurrido un plazo que exceda de lo razonable, la Administración Pública incurre en mora, que es el presupuesto necesario para la procedencia del amparo por mora.

La mora en la que debe incurrir la Administración, es la objetiva. Es decir, aquella que se concreta cuando el órgano correspondiente no ha resuelto las peticiones y ha transcurrido el plazo para que lo hiciera sin emitir el dictamen o resolución de mero trámite o de fondo. Así, ante una situación concreta de morosidad, cuando el administrado está interesado en obtener una resolución expresa por parte de la Administración, el amparo por mora es la herramienta específica a la que el particular deberá recurrir.

## **2. Legitimación activa y legitimación pasiva**

Ante todo ha de aclararse que la legitimación es la aptitud especial que se requiere en un proceso judicial, ya sea para ser actor o para ser parte demandada (Biotti et al., 2014). Si bien las partes son quienes de hecho intervienen en el procedimiento como sujetos activos de una determinada pretensión (Creo Bay et al., 2006), la legitimación constituye el requisito de admisibilidad del trámite. La legitimación es una cuestión procedimental, pues si la parte no está legitimada para actuar, podrá llevar al rechazo de la pretensión.

En lo que respecta a la legitimación activa en el amparo por mora, el art. 28 de la L.N.P.A. es muy clara al respecto: podrá solicitarlo *el que fuere parte en un expediente administrativo*, esto es, aquel que sea titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo (conforme el art. 3° del Dto. Ley N°1285/58 - Reglamento de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo-). Sólo es necesario acreditar la existencia de las actuaciones administrativas en trámite.

Respecto de aquellos particulares que tienen un interés simple, y hayan iniciado una denuncia, también están legitimados para accionar. Esto es así, pues el Dto. 229/2000, Carta Compromiso para el Ciudadano, consagra el derecho a que la Administración dicte resolución expresa ante las peticiones, solicitudes o denuncias

(conf. art. 3º, inc. i) del Dto. 229/2000). Si bien este Decreto está vigente hace ya unos años, la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal de la Capital Federal, ha sido reacia al respecto y se ha pronunciado por la falta de legitimación activa respecto de quien invoque sólo un interés simple<sup>11</sup>. Sostiene que cualquier ciudadano puede presentar denuncias, pero que ello no implica que tenga acción alguna o recursos, actos éstos que presuponen un derecho o un interés jurídicamente protegido. El interés legítimo es la condición necesaria para que el particular pueda requerir el auxilio de la justicia en la medida en que el actuar administrativo afecte sustancialmente al administrado y en forma suficientemente directa<sup>12</sup>.

En cambio, sí se ha admitido la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios cuando la afectación de derechos subjetivos se vea proyectada a un grupo determinado de personas. Esto conlleva a una suma de derechos subjetivos, y no necesariamente a un derecho de incidencia colectiva. Aquí el judicante debe ser extremadamente cauto, puesto que la asociación no podría sustituir la voluntad del interesado a quien le corresponde de forma exclusiva el ejercicio y tutela de sus derechos<sup>13</sup>.

Con respecto a la legitimación pasiva, el amparo por mora puede accionarse contra la administración central como contra los órganos autárquicos, es decir, contra el órgano que debió efectuar el trámite o haber emitido el acto del que se trate. El artículo 1º de la L.N.P.A. establece que la ley se aplicará a la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada y entes autárquicos y expresamente excluye a los organismos militares y de defensa y seguridad.

### **3. Competencia**

Como la L.N.P.A. no contiene ninguna regla específica en materia de competencia, se aplica en forma supletoria la ley de amparo, N°16.986 (Creo Bay et al., 2006). Así, si bien en el amparo el juez analiza si es competente o no, cierto es que en el

---

<sup>11</sup> CNACAF, Sala I, “Pereira, José y otro c/UBA s/ amparo por mora”, 13/10/05; IAT c/EN –PEN s/ amparo por mora”, 13/10/05; “Yanov, Eduardo Raúl c/ Instituto Nacional Cooperativa y Mutual s/ amparo por mora”, 7/09/00.

CNACAF, Sala V, “Empresa Gral Urquiza S.R.L c/ CNRT s/ amparo por mora”, 19/06/01, entre muchos otros

<sup>12</sup> CNACAF, Sala V, en autos “Moquedze Mazalan Jorge y otro c/ BCRA s/ amparo por mora”, 26/4/2000, consid. 4º.

<sup>13</sup> CNACAF, Sala IV, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ Telefónica de Argentina S.A. s/ amparo por mora”, 20/02/2007.

amparo por mora el magistrado no conoce la cuestión de fondo, sino sólo si ha incurrido en mora, o no, en el trámite administrativo en cuestión. Por ello, sólo podría declararse incompetente cuando la misma fuera manifiesta (Creo Bay et al., 2006). De igual manera la Administración no podrá oponer la incompetencia, exceptuando las cuestiones que afecten el orden público.

En el ámbito de la Capital Federal (Biotti et al., 2014), la competencia está distribuida entre la justicia en lo Civil y Comercial Federal, que tiene una competencia de atribución genérica y en lo Contencioso Administrativo Federal, con una competencia más específica o especial. Por el criterio rector en materia de competencia, primero corresponde examinar la índole de las normas y principios que están llamados a resolver el conflicto. Esto permitirá determinar si la pretensión jurídica se desenvuelve en la esfera del derecho administrativo o si se está frente a una relación jurídica regida por los principios propios del derecho común. Esto debe hacerse sólo en la medida que sirva para dirimir la cuestión sobre la competencia, sin intervenir en la cuestión de fondo.

La competencia federal en las provincias está más delimitada, pues será competente el juez federal de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o pudiera tener efecto, conforme el art. 4° de la ley 16.986, que, como hemos visto, se aplica supletoriamente. Por supuesto, cada provincia ha legislado al respecto. La provincia de Córdoba, en el artículo 4° de la ley 8508 establece que es a elección del actor la competencia en materia contencioso administrativa correspondiente al domicilio de la demandada o al lugar donde debió cumplirse el deber. En el caso de la Ciudad de Córdoba recaerá en la Cámara Contencioso Administrativa y, en el interior de la provincia, recaerá en una Cámara de competencia múltiple. El Dr. Sesín, sin embargo, considera necesario aferrarse a las jurisdicciones especializadas no sólo por su idoneidad específica en la materia y su experiencia en la temática, sino también en la coherencia liminar de sus pronunciamientos (Sesín et al., 2010).

De una provincia a la otra, la atribución de la competencia ha variado mucho: en Catamarca es competente la Corte de Justicia, en forma originaria, por Dec. 1430/1994; en Corrientes lo son los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de la Capital (conf. art. 216 de la ley 3.460); en San Luis, ante el juez de Primera Instancia más inmediato de cualquier fuero de la Primera Circunscripción Judicial (conf. art. 20, inc. a) de la ley 5.474). Como se ve, varía mucho de estado provincial en estado provincial.

## Conclusiones

El peticionante no sólo tiene el derecho a obtener una resolución fundada por parte de la Administración, sino que muchas veces tiene la necesidad de un acto expreso a fin de continuar, o no, con el mismo. La dilación en el dictado del acto es perjudicial para las partes, tanto para el particular como para el organismo interviniente. Se presentan otros casos en los cuales el silencio no es la solución, en los que la conformación de la negativa tácita a partir del silencio no es útil para el administrado pues requiere de la resolución del acto. Por ello, el amparo por mora es la única herramienta específica y útil para la obtención de una orden de pronto despacho judicial pues le permitirá conseguir, en un corto plazo, la decisión administrativa que requiere, siempre que el juez interviniente haya verificado la configuración de la mora.

Al ser una acción específica, el magistrado sólo podrá decidir sobre la existencia o no de la mora administrativa. Nunca podrá indicar en qué sentido deberá resolver el organismo, sino que sólo emplaza al funcionario competente a dictar el acto en un plazo determinado. Es decir, esta acción no es la vía para resolver judicialmente el asunto, su alcance es emplazar a la Administración a dictar el acto para que el interesado obtenga una decisión expresa.

Asimismo, es para los casos en que la Administración incurre en mora objetiva, es decir, aquella que se concreta cuando el órgano correspondiente no ha resuelto las peticiones y ha transcurrido el plazo para que lo hiciera sin emitir el dictamen o resolución de mero trámite. Por este motivo, quien puede iniciar la acción es quien *fuere parte en un expediente administrativo* (conf. art. 28 de la ley 19.549) y demandar al órgano que debió haber efectuado el trámite o emitido el acto, siempre que forme parte de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada y entes autárquicos (conf. art. 1° del citado cuerpo normativo).

El problema de esta escueta legitimación es que no tiene en cuenta otras cuestiones que suceden en el día a día y dejan a los peticionantes sin una herramienta efectiva a la que recurrir, en caso de no obtener una respuesta por parte del organismo administrativo interviniente. Es el caso de aquellos que tienen un interés legítimo en que se dicte el acto, pero que no son parte en el expediente administrativo o cuando el que tiene que dictar el acto son el Poder Legislativo o el Judicial, cuando ejercen sus funciones administrativas. Considero que hoy en día, debe ampliarse la legitimación a fin de tener en consideración estos supuestos que no cuentan con un instrumento al que recurrir, cuando no obtienen el dictado de la resolución en el plazo necesario.

## **CAPÍTULO IV**

### **AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN: ASPECTOS PROCESALES Y ALCANCE DE LA SENTENCIA**

#### **Introducción**

En el capítulo anterior me he adentrado en lo que es el tema fundamental del presente trabajo: la importancia del instituto del amparo por mora como un instrumento eficaz para garantizar la tutela administrativa efectiva. Es el único remedio que permite obligar a la Administración a que despache o resuelva en forma expresa las actuaciones objeto de la cuestión.

Como instituto que protege al particular de las demoras injustificadas de la Administración, es de suma importancia conocer las cuestiones procesales que deben tenerse en cuenta a la hora de presentar un amparo por mora. Por ello, el presente capítulo trata sobre el proceso en sí, el informe que se requiere al organismo interviniente, los plazos procesales y el alcance de la sentencia dictada.

Para finalizar, se hace un relevamiento de la jurisprudencia más relevante en el tema, casos de presentaciones de amparos devenidos en amparo por mora y de las diferentes temáticas sobre las que puede versar este instituto.

#### **1. Análisis de admisibilidad. Informe del art. 28 LNPA**

La primer cuestión procesal a tener en cuenta es que en el amparo por mora, la Administración no es parte, sino que sólo se le requerirá que informe acerca del retraso aducido por la actora (Creo Bay et al., 2006). A pesar de ello, parte de la doctrina considera que ese informe que contempla el artículo 28 de la L.N.P.A., hace las veces de contestación de demanda (Gusman, 2014).

Más allá de la cuestión sobre la bilateralidad o unilateralidad del proceso, el trámite del amparo por mora es lineal y sencillo. Al solo vencimiento del plazo para resolver o al transcurrir el plazo razonable, el particular puede acudir a la justicia. Tampoco existe plazo de caducidad para su presentación; pues mientras las actuaciones administrativas se encuentren en trámite, podrá ser iniciado en cualquier momento.

Así, el trámite consiste en la presentación del escrito de inicio en el que se denuncia la existencia de mora de la Administración, en un caso concreto, por el vencimiento de los plazos legales aplicables (o en caso de no existir éste hubiere

transcurrido un lapso que excediere del razonable), sin emitir la resolución de trámite o de fondo requerida. Dicha presentación deberá cumplir con los requisitos de cualquier demanda judicial, además de que deberá individualizar el expediente administrativo en el que se alega la mora. Luego se confiere vista al Fiscal General para que se expida sobre la competencia. Si el juez se declara incompetente, se envían las actuaciones al juzgado que resulte competente. También podrá suceder que el juez rechace *in limine* el amparo por mora, cuando la inadmisibilidad sea manifiesta. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando el plazo no está vencido.

En el caso que se declare la competencia del tribunal, el juez ordenará librar un oficio a la autoridad administrativa correspondiente, a fin de que informe sobre la situación de la demora denunciada. Prudencialmente el juez fijará el plazo en que ese informe deba ser respondido, teniendo en cuenta las circunstancias del caso y el lapso ya transcurrido. Este informe al que hace referencia el art. 28 de la ley 19549 si bien no es una contestación de demanda, como lo es el informe del art. 8° de la ley de amparo, N°16.986, que reúne esa doble condición; es para dar oportunidad al órgano interviniente para que puntualice las razones o justifique el retraso de la demora aducida.

Cuando el informe es contestado o se ha vencido el plazo para hacerlo, los autos pasan a dictar sentencia.

## **2.a. Alcance de la sentencia**

La acción de amparo por mora tiene un restringido marco de conocimiento: la verificación de la demora para resolver por el vencimiento del plazo o el traspaso de un plazo razonable. Por ello, también es limitado el alcance de la condena: el libramiento de una orden de pronto despacho, una obligación de hacer que consiste en resolver en el plazo indicado. Se resuelve lo pertinente a la mora, concediendo o rechazando el amparo por mora interpuesto.

La sentencia que hace lugar a la acción, fijará un plazo prudencial, teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del trámite pendiente. Si bien la norma no expresa un plazo concreto para fijar a la Administración, será el juez quien imponga el plazo para el pronunciamiento. Es éste el fin que busca el particular, se le imponga un plazo a la Administración para que finalmente resuelva sus pretensiones. El juez no podrá hacer más que esto, pues es el fin del amparo por mora: corroborar la demora del organismo

público e imponer un plazo para que resuelva. El magistrado no se expedirá sobre nada más, pues estaría sobre pasando los límites de la acción.

Por otro lado, la mora deberá subsistir al momento del dictado de la sentencia. Se puede dar la situación en que la Administración haya resuelto las actuaciones en el transcurso del trámite del amparo por mora. Ante este nuevo supuesto, la cuestión se ha tornado abstracta, por lo que resultaría inoficioso expedirse al respecto.

El rechazo del amparo, en cambio, podrá fundarse en dos supuestos: la inexistencia de mora pues el plazo fijado normativamente todavía se encuentra pendiente, o por considerar que aún no ha transcurrido un plazo razonable. Para esta última cuestión, es opinión del Dr. Hutchinson y Creo Bay en que el juez deberá indicar el plazo razonable que corresponde, a fin de dar certeza al administrado sobre cuándo exigir el pronunciamiento expreso de la Administración (Creo Bay et al., 2006).

Finalmente, la ley nacional o la mayoría de los textos legales provinciales, no fijan un plazo al juez para el dictado de la sentencia. Claro está que, teniendo en cuenta la naturaleza y características de esta acción, no debería exceder de un plazo acorde o razonable con la extensión del proceso. La ley cordobesa, en cambio, establece un plazo de 48 horas, conforme el art. 10 de la ley 8.508; la de Catamarca, de 3 días (conforme el artículo 13) y en San Luis, 2 días (art. 9°).

Respecto a la apelación de la sentencia, la redacción original del art. 28 de la L.N.P.A. no preveía ninguna disposición al respecto. Por ello se aplicaban supletoriamente el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación o la ley de amparo, y allí se permitía el recurso de apelación.

A partir de la sanción de la ley 21.686 se incluyó el término inapelable en la redacción del art. 28 de L.N.P.A., con posterioridad al tratamiento de admisibilidad formal de la pretensión y el pedido de informe. Expresa *la decisión del juez será inapelable*. Esto comenzó un debate jurisprudencial y doctrinario que pasó por distintas alternativas. La primera de ellas fue la del fallo plenario dictado por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa “Esperanza Dominga c/ENTEL”, del 25/11/1980, que por mayoría decidió que la sentencia del amparo por mora era inapelable. Esa solución fue revertida en el plenario dictado en la causa “Transportadora de Caudales Zubdesa c/Ferrocarriles Argentinos”, de febrero de 1985, en el que se sostuvo que es apelable la sentencia de primera instancia sobre la

existencia o no de la mora de la Administración<sup>14</sup>, argumentando que la doble instancia resulta acorde con la acción. Esta nueva interpretación parece razonable en tanto en el caso de la Administración siempre se debe admitir la apelación de una sentencia condenatoria, máxime cuando debe resguardarse el derecho de defensa en juicio que por el carácter unilateral de este tipo de proceso, el organismo demandado no interviene en el procedimiento en Primera Instancia.

## **2.b. Incumplimiento de la sentencia**

Luego de una sentencia condenatoria, se espera que la Administración cumpla con la orden judicial de pronto despacho en el plazo estipulado. No obstante ello, puede suceder que la orden sea incumplida. Esa situación se encuentra prevista en el art. 29 de la L.N.P.A. que remite, a su vez, al artículo 17 del decr. ley 1285/58. Así, toda falta en la que incurran los funcionarios y empleados, será puesta en conocimiento de la autoridad superior, a efectos de que aplique una sanción disciplinaria.

Esta disposición tiene dos inconvenientes (Creo Bay et al., 2006). El primero es que no tiene en cuenta a los funcionarios que no está sometidos a un régimen disciplinario. El segundo, es que sólo se dirige a la responsabilidad disciplinaria, y no a procurar la observancia del mandato judicial.

Por ello el juez podrá adoptar otros dos recaudos: la denuncia del funcionario ante la justicia penal (conf. el art. 239 del Cód. Penal) o la aplicación de sanciones conminatorias –astreintes- a fin de compeler el dictado del acto. Si bien esta medida beneficia a la parte interesada, se dirigen a salvaguardar la vigencia del principio de autoridad y el propio principio de justicia. Por ello, se aplican desde el día de la notificación de la decisión que las impone hasta el día de cumplimiento de la obligación principal<sup>15</sup>.

En el caso de la provincia de Córdoba, se recurre supletoriamente a la ley 7.182 (Sesín et al., 2010) cuando la Administración no revierte la situación de mora, dentro del plazo fijado judicialmente. Ante ello, el juez intimará al organismo demandado a que en el plazo de 10 días cumpla con el requerimiento, oficiando, asimismo, al gobernador, al superior y al fiscal de Estado. De persistir la situación, nuevamente se emplazará al demandado a revertir la situación, en un nuevo plazo de 10 días, bajo

---

<sup>14</sup> CNACAF, en pleno, “Transportadora de Caudales Zubdesa c/Ferrocarriles Argentinos”, 05/02/1985. LL,1985-C-511.

<sup>15</sup> CNACAF, Sala III, "Ríos", del 13/02/1996; Sala IV "Gualtieri", del 26/06/2001; Sala I "Peralta" del 11/10/07.

apercibimiento de girar copias certificadas de todo lo actuado, al Sr. Fiscal de Instrucción de turno.

### 3. Jurisprudencia

Sobre cuestiones de competencia, resultan ejemplificadores los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al respecto. Entre otros, cito:

- a) Para determinar la competencia debe estarse, de modo principal, a la exposición de los hechos que el actor hace en su demanda y después, sólo en la medida en que se adecue a ello, al derecho que se invoca como fundamento de la pretensión.

La justicia nacional en civil y comercial federal resulta competente si el amparo por mora tendiente a obtener pronunciamiento respecto de la vigencia y aplicabilidad del decr. 2538/91 –norma que integra el Derecho Aeronáutico- está vinculado, en razón de la materia, con la explotación de aeronaves y con la legislación específica que la rige. C.S.J.N. “Arro Sur S.A.”, Fallos: 324:3999 (2001).

- b) Según el art. 5 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la competencia se determina por la naturaleza de las pretensiones deducidas en la demanda.

EL amparo por mora del presidente de la Nación, en el que se solicita la extinción de la pena cuya ejecución corresponde a un magistrado de la justicia penal (arts. 2 y 29 de la ley nacional 24.050), corresponde al fuero penal y no pertenece a la competencia del fuero en lo contencioso administrativo federal -el cual se define, no por el órgano productor del acto, ni porque intervenga en juicio el Estado, *latu sensu*, sino por la materia en debate, por su contenido jurídico y por el derecho que se intenta hacer valer, esto es, por la subsunción del caso en el derecho administrativo. C.S.J.N. “Presidente de la Nación s/amparo por mora”, Fallos: 324:3863 (2001).

- c) Resulta procedente declarar la competencia de la justicia federal para entender en una causa en la que se pretende que se ordene al Banco Central que dé curso a las actuaciones administrativas promovidas por el actor según lo previsto por el art. 28 de la Ley 19.549, teniendo en cuenta no sólo las personas involucradas sino también el carácter contencioso administrativo de la causa, que está dado fundamentalmente por la naturaleza de las normas

que han de utilizarse para resolver el pleito. C.S.J.N. “Pustilnik, Héctor Rubén”, Fallos: 317:1623 (1994).

Respecto del alcance de la sentencia:

- a) Es descalificable la sentencia que hizo lugar al amparo y condenó a la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires a que, en calidad de comodato, entregara al actor una vivienda adecuada para su grupo familiar. Ello es así pues las actuaciones fueron iniciadas a raíz de un pedido de amparo por mora de la administración cuya finalidad aparece circunscripta por el art. 28 de la ley 19.549; a lo que cabe agregar que dicha circunstancia se ve corroborada por el actor en ocasión de expresar agravios ante el rechazo de la acción en primera instancia. Por lo tanto, la decisión que, al considerar manifiestamente ilegal la conducta de la entidad por omitir dar inmediata solución a la falta de vivienda del demandante, entendió acreditados los extremos del art. 1° de la ley 16.986 y, en consecuencia, condenó a aquella a disponer de un inmueble a favor de éste, debe ser dejada sin efecto por exceso de jurisdicción apelada. C.S.J.N. “Guzmán, Jorge Arturo”, Fallos: 308:864 (1986).
- b) El limitado ámbito de conocimiento que la acción de amparo por mora le otorga a la acción jurisdiccional, no alcanza al examen de congruencia o incongruencia de las peticiones formuladas en sede administrativa y judicial, o al de la posibilidad o imposibilidad de resolver el fondo de la cuestión planteada, pues la única circunstancia posible de estudiar por la vía intentada es si –en los hechos- la demandada ha incurrido en mora para dar respuesta a la petición efectuada por su contraria. CNACAF, Sala II, Causa n°21648/2007 “Laredo y Asociados s.r.l. c/EN – Biblioteca Nacional (Expte 441/200) s/amparo por mora”, 14/02/2008.  
[www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar)

Sanciones conminatorias

- 1) La demora que supone el trámite burocrático en el seno de la organización administrativa de la A.N.Se.S. no es imputable ni debe pesar sobre el vencedor del pleito, quien posee una acreencia judicialmente reconocida que debe ser satisfecha sin dilaciones,

máxime en atención al carácter alimentario. Ergo, la condena conminatoria impuesta se ajusta a derecho, en tanto se trata de una medida adecuada para vencer la resistencia de la parte que resultó perdidosa, ya que en caso de seguirse la postura del ente previsional -el cual, como organismo autárquico de la Administración Pública no se encuentra fuera del bloque de legalidad ni sobre la autoridad de los magistrados-, el Poder Judicial se vería inerte para contrarrestar el incumplimiento de sus pronunciamientos. (Del voto de la mayoría). C.F.S.S., Sala II, causa n° 93111/2009 “Torrico, José c/ Orígenes A.F.J.P. y otro s/ amparo por mora de la Administración”, 29/04/2010, Sentencia n°74092, Boletín de Jurisprudencia n°52.

### **Conclusiones**

La acción de amparo por mora está dirigida contra el funcionario responsable u órgano con competencia para el ejercicio de la función administrativa, que haya incurrido en mora, respecto de la petición o requerimiento que se encuentra pendiente de resolución, y el objeto es que el juez fije un plazo prudencial, para que se dicte el acto expreso y fundado, que corresponda. El magistrado, en primer término deberá efectuar el examen de admisibilidad, sólo podrá rechazarlo *in limine* cuando sea manifiestamente inadmisibile, pues el principio que impera es el de *in dubio pro actione*. Asimismo, deberá dirimir sobre la competencia, dando para ello, vista al Sr. Fiscal General. Estas son las primeras cuestiones procesales a tener en cuenta, por parte del tribunal interviniente.

Respecto del informe al que hace referencia el art. 28 de la Ley 19549, es al sólo efecto de que la Administración explique las causas de la demora aducida, por lo que no es considerado una contestación de demanda. Luego, si la mora existe, el juez deberá declararla y dictar la orden de pronto despacho. Propongo fijar un plazo de cinco días para que el juez dicte la sentencia; y evitar de este modo una nueva mora, en este caso judicial.

Al tener la acción de amparo por mora un restringido marco de conocimiento, el alcance de la condena también lo será. Así, el libramiento de la orden de pronto despacho será una obligación de hacer en un plazo indicado. Este plazo será fijado de

manera prudencial por parte del juez, quien deberá tener en cuenta la naturaleza y complejidad de la cuestión, así como el tiempo que ya ha transcurrido.

En caso de incumplimiento de la sentencia judicial en el plazo dispuesto; el juez a pedido del accionante, podrá imponer sanciones conminatorias o incluso denunciar penalmente al funcionario remiso.

## **CAPÍTULO V**

### **ACCIONES AFINES EN EL RÉGIMEN LEGAL NACIONAL**

#### **Introducción**

En este capítulo abordaré el instituto del amparo por mora receptado en distintas leyes nacionales, las diferencias con la L.N.P.A. y el alcance de su aplicación respecto a diferentes organismos.

Así, en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P.), la mora producida en los trámites que inician los contribuyentes, tiene una normativa específica que regula dos tipos especiales de amparo por mora. La Ley Nacional de Procedimiento Tributario –L.N.P.T.–, N°11.683, lo regula en los artículos 182 y 183, mientras que el Código Aduanero, trata este instituto en los artículos 1160 y 1161. En ambas normas se establece la competencia del Tribunal Fiscal de la Nación (T.F.N.) para conocer de estas acciones.

Al igual que el amparo por mora legislado en el artículo 28 de la L.N.P.A., constituye una herramienta útil para tutelar los derechos de los contribuyentes que resulten vulnerados por dilaciones no justificadas en los trámites o diligencias que tienen a su cargo los empleados de la Aduana o de la A.F.I.P.

Luego, trataré este instituto desde la perspectiva que se da en la ley de Migraciones, N°25.871, artículo 85, con una fórmula similar a la utilizada en los otros textos normativos.

Finalmente, se abordará la aplicación de este instituto respecto al derecho de acceso a la información pública, la remisión al artículo 28 de la L.N.P.A. que hacía el Decreto N° 1172/2003 y cómo la Ley N°27.275 ha ampliado el ámbito de aplicación a los tres Poderes, en lo que refiere a la gestión pública, con el fin de garantizar la transparencia y promover la participación ciudadana (conforme el artículo 1° de la citada ley).

#### **1. El amparo en la Ley de Procedimiento Tributario**

Frecuentemente sucede que los trámites que realizan los contribuyentes en el ámbito de la Dirección General Impositiva, se prolongan en el tiempo más de lo razonable. Esto puede suceder, entre otras cosas, por el excesivo trabajo de los

empleados del organismo fiscalizador, a la falta de espacio e insumos, o, simplemente, a la desidia de algunos funcionarios.

Para estas situaciones, el artículo 182 de la Ley de Procedimiento Tributario (t.o.v.) establece: “La persona individual o colectiva perjudicada en el normal ejercicio de un derecho o actividad por demora excesiva de los empleados administrativos en realizar un trámite o diligencia a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, podrá ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Nación mediante recurso de amparo de sus derechos (...)”. Más allá de su denominación legal, su finalidad, implementación y alcance de la sentencia que dicta el Tribunal Fiscal, lo equipara al amparo por mora de la Administración regulado en el artículo 28 de la L.N.P.A.

El objetivo es obligar al ente recaudador a culminar o finalizar un procedimiento, mediante una orden de pronto despacho dictada por el Tribunal Fiscal de la Nación. La norma no le permite al Tribunal pronunciarse sobre la cuestión de fondo que se encuentra en discusión (Díaz Sieiro, 2003), sino sólo sobre la demora aducida por el contribuyente en el trámite ante el organismo recaudador; esto diferencia a esta acción tanto del amparo normado en el artículo 43 del Constitución Nacional y en la ley n°16.986; como del previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, pues la orden de pronto despacho judicial también será para que la Administración Pública resuelva las actuaciones administrativas, más allá de lo que es el trámite en sí.

Por lo que este recurso, es un mecanismo útil para finalizar los trámites ante la D.G.I., cuando hubiera transcurrido un plazo mayor al razonable y siempre que provoque un perjuicio, una perturbación o afectación en el ejercicio de una actividad o un derecho del contribuyente.

### **1.a. Requisitos de admisibilidad**

Como claramente lo establece el anteriormente citado artículo 182 de la ley 11.683 (t.o.v.), la demora llevada a cabo por empleados debe ser respecto de un trámite o diligencia. Así, la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Nación, ha declarado la improcedencia del amparo, en caso de silencio de la D.G.I. en la resolución de un recurso de apelación interpuesto ante el Director General de ese organismo, pues en esos casos se encuentra expedita la vía judicial, de conformidad a lo normado en el art. 74, del decreto 1397/79.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> TFN, Sala D, 16/5/2001 “Varcent SA s/amparo”; Sala A 13/3/2001 “Greenex SA s/amparo”.

Por supuesto que el primer requisito es la demora excesiva en la realización de un trámite o diligencia. El problema lo conlleva el término “demora excesiva” al que hace alusión el art. 182 de la Ley 11.683. Esto implica que el Tribunal interviniente analice el caso concreto, teniendo en consideración el tiempo que puede llevar a la oficina de la AFIP llevar a cabo ese trámite o diligencia, y si el tiempo transcurrido importa una demora inusual (Petraglia, 2014). La Sala A del Tribunal Fiscal recuerda que el amparo previsto en la ley procedimental ha sido instituido “para proteger los derechos e intereses de los particulares que pueden verse obstaculizados por la demora excesiva del Fisco en la realización de un trámite a su cargo”<sup>17</sup>.

El segundo requisito de admisibilidad es que la demora genere un perjuicio a la persona, individual o colectiva, en el normal ejercicio de sus derechos. Este perjuicio debe provenir de una conducta arbitraria o ilegítima por parte del organismo recaudador, así lo sostuvo la Sala A del Tribunal al resolver la causa “Suarko s.r.l.” (de fecha 28/10/1997) (citado en Petraglia, 2014).

Por otro lado, y como claramente lo establece la norma, el trámite o diligencia demorado debe estar a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos –D.G.I.–. Como sucede con el amparo por mora previsto en la ley 19.549, cuando el accionante no actúa con la diligencia que pretende demandar, el recurso no prospera. Así lo ha establecido la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en los autos “Barboza, Amalia c/ EN -M° Justicia y DDHH”<sup>18</sup>. Asimismo, agregó: “procede recordar el inveterado criterio del Alto Tribunal que señala que nadie puede ponerse en contradicción con sus propios actos, derivados de una conducta deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz (conf. Fallos: 330/1927 y muchos otros), por lo que a las consecuencias que de ellos se susciten debe estarse”. Ello implica que el contribuyente que ha dejado transcurrir el paso del tiempo en demasía, que no ha demostrado diligencia en su actuar, sino más bien desinterés, no puede pretender que ello no suscite consecuencias, pues no es lo mismo el trámite de un proceso ágil, rápido y ordenado, que uno que hace años se solicitaron las pruebas, por ejemplo, que implica que deba revisarse desde la foja 1

---

<sup>17</sup> T.F.N., Sala A, “La Calandria Negocios de Campo s.r.l. s/Amparo” (09/03/2015). En <http://www.contagro.com/informacion-de-amparo-ante-el-tribunal-fiscal-no-consideracion-de-la-feria-fiscal-a-efectos-de-computar-los-dias-desde-el-pronto-despacho-22210>

<sup>18</sup> C.N.A.C.A.F., Sala IV, “Barboza Amalia c/ EN –M° Justicia y DDHH s/Amparo por mora”, causa n° 9876/2015 (23/06/2016).

(cuestión que, naturalmente, implica mayor tiempo de análisis por parte de los empleados).

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 182 de la Ley de Procedimiento Tributario, exige como otro requisito que el contribuyente haya presentado un pedido de pronto despacho. La doctrina entiende que este pedido previo de pronto despacho es una última oportunidad para que la A.F.I.P. resuelva el trámite; y no que esto la habilite a requerir la incorporación de nuevos elementos al expediente en trámite (Gómez y Folco, 2007). Presentado el mismo, deberá transcurrir el plazo de 15 días sin que se resuelva el trámite, para que pueda iniciarse el amparo por mora. De no transcurrir el plazo de quince días, se declarará la improcedencia formal del recurso<sup>19</sup>.

Como se ha visto, esta acción de amparo resulta equiparable, en algún aspecto, al normado en el artículo 28 de la ley 19.549, en cuanto constituye un mecanismo procesal cuyo objeto consiste en lograr una orden jurisdiccional de pronto despacho, respecto de la demora ante un trámite o diligencia. Sin embargo, tiene algunas diferencias con el amparo por mora previsto en la L.N.P.A. La primera es que tiene un alcance mayor en el sentido de que el accionante puede solicitar ante el Tribunal Fiscal de la Nación, la liberación de un trámite que se encuentre a su cargo (Maques Battaglia y Mengoni, 2017). La segunda es que el Tribunal Fiscal tiene asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (y para el recurso de apelación entenderá la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, también con asiento en esa ciudad), con todos los perjuicios que la distancia puede ocasionar a todos aquellos contribuyentes domiciliados en el resto del país. Aunque, cabe aclarar, que en rigor nada impide al contribuyente a imponer una acción de amparo por mora fundado en la ley 19.549, en el que intervendrá el juzgado federal territorialmente competente (Díaz Sieiro, 2003). Finalmente, el amparo por mora del artículo 28 puede disponer una orden de pronto despacho para que el organismo demandado resuelva, mientras que en el tributario es sólo respecto a la demora en el trámite.

### **1.b. Procedimiento y sentencia**

Antes de explicar el procedimiento en sí mismo, me gustaría referirme a las formalidades de la presentación. El mismo debe ser por escrito, dar cumplimiento con los artículos 19 y 20 del Reglamento de Procedimientos del Tribunal Fiscal de la Nación

---

<sup>19</sup> T.F.N. Sala C, 12/07/2013 “Trébol Azul S.A. s/Amparo” La Ley Online AR/JUR/65140/2013

(Acordada AA-840/1993), completar el Formulario F.4, abonar la tasa sobre las actuaciones y completar el Formulario correspondiente, F.294/B, todos disponibles en la página web del Tribunal Fiscal.

Aclaradas las cuestiones formales, el artículo 183 de la ley 11.683 (t.o.v.) establece el procedimiento del recurso de amparo:

El Tribunal Fiscal de la Nación, si lo juzgare procedente, en atención a la naturaleza del caso, requerirá del funcionario a cargo de la AFIP que dentro de breve plazo informe sobre la causa de la demora imputada y forma de hacerla cesar. Contestado el requerimiento o vencido el plazo para hacerlo, podrá el Tribunal Fiscal resolver lo que corresponda para garantizar el ejercicio del derecho del afectado, ordenando en su caso la realización del trámite administrativo o liberando de él al particular mediante el requerimiento de la garantía que estime suficiente. El vocal instructor deberá sustanciar los trámites previstos en la primera parte del presente artículo dentro de los tres días de recibidos los autos, debiendo el Secretario dejar constancia de su recepción y dando cuenta inmediata a aquél. Cumplimentados los mismos, elevará inmediatamente los autos a la Sala, la que procederá al dictado de las medidas para mejor proveer que estime oportunas dentro de las 48 hs. de la elevatoria, que se notificará a las partes. Las resoluciones sobre la cuestión serán dictadas prescindiendo del llamamiento de autos y dentro de los cinco días de haber sido elevados los autos por el Vocal Instructor o de que la causa haya quedado en estado, en su caso.

El vocal instructor debe considerar la procedencia del amparo, en atención a la naturaleza del caso; es decir, la norma admite el rechazo in limine de la acción. Sin embargo, la Sala IV de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal<sup>20</sup>, consideró que si bien la inadmisibilidad del recurso no resulta indiscutible; corresponde ordenar que se cumpla con el procedimiento dispuesto en el art. 183, de la ley 11.683, a fin de poder contar con todos los elementos necesarios para una mejor evaluación de la cuestión debatida. Por lo que, el rechazo in limine debería considerarse para casos extremos. Verificado este primer control, se requiere al funcionario de la AFIP que informe sobre la causa de la demora imputada y la forma de hacerla cesar.

Contestado el informe, o vencido el plazo para hacerlo, el Vocal Instructor debe elevar la causa a la Sala, la que tiene un plazo de 48 hs. para dictar medidas para mejor proveer, las que deberán notificarse a las partes. Si el Tribunal no considera necesario el

---

<sup>20</sup> C.N.A.C.A.F., Sala IV, “Carlos Martínez Molteni” (03/12/1998).

dictado de medidas para mejor proveer, y sin que resulte necesario el llamado de Autos, en un plazo de cinco días deberá dictar la sentencia.

En cuanto al alcance del fallo, se observa una diferencia con el del artículo 28 de la LNPA, pues, como ya comentáramos con anterioridad, aquí se admite que el T.F.N. no sólo ordene la realización del trámite administrativo, sino que puede dispensar al particular de realizarlo<sup>21</sup>. En tal caso, se deberá requerir al contribuyente una garantía que el Tribunal estime suficiente. Por otro lado, y al igual que en el amparo mora normado en la L.N.P.A., el Tribunal Fiscal no podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto.

La sentencia es apelable dentro del plazo de los diez días, por ante la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, conforme el artículo 192, último párrafo de la ley Procedimiento Tributario. El recurso deberá fundarse al momento de la interposición y sustanciarse por el mismo plazo (conforme lo dispone el art. 194, del citado texto legal).

Al igual que en el amparo por mora de la Administración, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal ha sostenido el mismo criterio relativo a que la situación de mora debe subsistir a la fecha de la sentencia. En caso contrario, se declara que la cuestión devino abstracta<sup>22</sup>.

Finalmente, y de conformidad a lo dispuesto en el art. 184 de la ley 11.863 (t.o.v.), las costas serán a cargo de la vencida. Por lo que, cuando se hace lugar al recurso de amparo, las costas se imponen al Fisco nacional, pues fue a causa de su dilación en el ejercicio de sus funciones, que puso al contribuyente en la necesidad de recurrir por ante el Tribunal Fiscal de la Nación (Petraglia, 2014).

## **2. El amparo aduanero**

El amparo aduanero es otro remedio administrativo especialmente considerado para solucionar la demora excesiva de la Aduana en la resolución de trámites y diligencias que se encuentran a su cargo. La morosidad en estos trámites, han llevado al legislador a incluir el recurso de amparo por mora del servicio aduanero, similar al que ya había sido incorporado para los casos fiscales (Abalos, 2013).

---

<sup>21</sup> En un interesante fallo de la Sala B del TFN, se analizó el incumplimiento de la D.G.I., de lo dispuesto por sentencia del TFN, para que el Fisco dicte la resolución sobre la devolución de certificados de créditos fiscales; ordenó liberar del trámite administrativo al particular, considerando como auténticos, en reemplazo de los originales inutilizados, las fotocopias de los certificados. (18/8/2001, “Compañía Azucarera Concepción SA s/recurso de amparo”).

<sup>22</sup> Cam.Cont.Adm.Fed., Sala I, “Eseve Maderas SA” (31/3/2000).

Así, el artículo 1160 del Código Aduanero prevé un recurso de amparo para solucionar el perjuicio que ocasiona la demora excesiva en la realización de un trámite o diligencia a cargo del servicio aduanero. Al igual que en el tributario, el trámite será por ante el Tribunal Fiscal de la Nación.

Al igual que el legislado en el artículo 182, de la ley 11.683 (t.o.v.), se trata de un remedio procesal para acotar la mora del servicio aduanero en la tramitación de las actuaciones administrativas. Su fin es dotar a los administrados de un remedio procesal eficaz, que les asegure o restablezca el goce de sus derechos, cuando estos hayan sido lesionados por una demora excesiva e ilegítima por parte de los empleados aduaneros (Cotter, 2014). Esta demora debe ser respecto de la realización de un trámite o diligencia, en cualquier tipo de procedimiento.

Puede interponerlo la persona individual, física o jurídica, o persona colectiva (como una asociación); que hubieran sido perjudicadas en el ejercicio de su actividad laboral, que deberá ser demostrado; causado por la demora excesiva en los trámites o las diligencias; que éstos se encuentre a cargo del servicio aduanero; que, previamente, hubieran interpuesto un pedido de pronto despacho y, que transcurridos 15 días, no se hubiera resuelto el trámite. Por tanto, sólo se refiere a las demoras de los empleados de la Aduana para realizar los trámites que están a su cargo.

En cambio, si la demora es respecto del dictado de la resolución definitiva en los procedimientos de impugnación, de repetición e infracciones, el administrado cuenta con el recurso de apelación por retardo, regulado en el artículo 1159 del C.Ad. Para estos casos, el apelante solicita que el Tribunal Fiscal se avoque al conocimiento del asunto, por lo que el administrador pierde la competencia (Tosi, 2004). El Tribunal solicitará a la Aduana que remita las actuaciones administrativas correspondientes y, una vez agregadas, el Vocal Instructor se expedirá sobre la procedencia. En caso de habilitarse la instancia, se sigue el procedimiento establecido para las apelaciones de las resoluciones definitivas (Gottifredi, 2018).

El artículo 1161 del citado Código establece el procedimiento del recurso de amparo ante el Tribunal Fiscal de la Nación. Como el proceso en sí no difiere del estipulado para los amparos tributarios, de hecho, hasta se utiliza la misma redacción, me remito a lo tratado en los puntos anteriores. La única diferencia es que el Tribunal Fiscal debe tener en cuenta los tiempos que maneja la D.G.A., la cantidad de expedientes administrativos en trámite y la complejidad de la cuestión planteada, que pueden ser muy diferentes a las planteadas en el ámbito impositivo, como las

consecuencias del retraso también lo son, respecto de los trámites que se llevan a cabo en uno u otro organismo.

### **3. El amparo por mora previsto en la Ley de Migraciones, N° 25.871**

La ley 25.871 contempla dos ámbitos de actuación del Poder Judicial, respecto al procedimiento que se desarrolla en el ámbito de la Agencia competente, hasta el dictado del acto administrativo. Así, por un lado el artículo 74 contempla el recurso judicial contra las decisiones tomadas por la autoridad interviniente; mientras que el artículo 85 regula el amparo por mora, previsto únicamente para el caso en que la autoridad administrativa no hubiera resuelto en los plazos fijados o cuando transcurriera un plazo razonable. Así lo consideró la C.S.J.N. en el fallo “Ojeda Hernández”<sup>23</sup>.

La fórmula que utiliza el artículo 85 de la Ley N°25.871 es muy similar a la utilizada en el artículo 28 de la Ley N°19.549. Establece que la parte interesada es quien podrá solicitar la orden de pronto despacho judicial cuando se hubieran vencido los plazos o hubiera transcurrido un plazo que exceda de lo razonable para que la Dirección Nacional de Migraciones dictamine. Luego el juez, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, solicita a la autoridad administrativa que informe, en un plazo determinado, sobre las causas de la demora aducidas por el administrado. Producido el informe o vencido el plazo para hacerlo, se resuelve lo que corresponda respecto de la mora y, en su caso, se libra la orden a fin de que el responsable administrativo despache las actuaciones, en un plazo que le es fijado por el juez, teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del caso, así como el tiempo ya transcurrido.

El ámbito de conocimiento de esta acción, se limita a comprobar si se ha configurado o no, la situación de mora de la Administración. Por ello, no corresponde pronunciarse respecto a la posición adoptada por el organismo, sino pura y exclusivamente acerca de la existencia de mora<sup>24</sup> (CNACAF, Sala III, causa n°4113/16 “Shi Li c/EN-DNM s/ Amparo por mora”, del 02/08/2016). Y respecto de la aplicación de las costas, el mismo tribunal dispuso que como la conducta de la demandada fue la que motivó la articulación de la litis, pues el particular tuvo que ocurrir a la justicia para obtener la orden de pronto despacho para que la Administración finalmente se expida, corresponde que Migraciones cargue con las costas de la acción de amparo por mora.

<sup>23</sup> C.S.J.N. “Ojeda Hernández” (10/07/2014)

<sup>24</sup> CNACAF, Sala III, causa n°4113/16 “Shi Li c/EN-DNM s/ Amparo por mora” (02/08/2016).

#### **4. El amparo por mora y el derecho de acceso a la información pública**

La ley 27.275 instituyó el derecho de acceso a la información pública con el objeto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (art. 1º). Es lo que lo convierte en un indispensable instrumento del sistema republicano y democrático de gobierno, que se vincula tanto con la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración, como con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública (Basterra, 2017).

Con anterioridad a la sanción de esta ley, normativamente se había intentado suplir esta aspiración ciudadana, que ya contaba con rango constitucional desde la incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al artículo 75, inciso 22 de la C.N. Así, el Decreto 1172/2003, con un anexo completamente dedicado al tema, que generó jurisprudencia en todas las instancias, implicó un gran avance al momento de su dictado (Basterra, 2017).

La Corte Suprema en los precedentes “PAMI”<sup>25</sup> (2012) y “Giustiniani”<sup>26</sup> (2015), en el marco del art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, relativa al derecho de las personas a recibir información y la obligación del Estado a suministrarla, interpretó el alcance de la legitimación pasiva. En el primer caso, para admitir la acción, tuvo en cuenta los intereses públicos gestionados por la accionada y que no sólo se debe garantizar este derecho respecto del ámbito estrictamente administrativo o para las instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino que debe hacerse respecto de todos los órganos del poder público. Por ello, los sujetos obligados no sólo son los órganos públicos estatales, sino que debe ampliarse a todos los niveles –locales o nacionales– como también a las empresas del Estado, hospitales, instituciones privadas o de otra índole pero que ejercen funciones públicas o actúan con capacidad estatal.

En el segundo precedente la acción fue interpuesta por el legislador Giustiniani. En este caso la Corte hizo lugar al amparo por mora, revocando las sentencias de las instancias anteriores, y ordenó a una empresa privada “YPF SA”, a brindar la información pública requerida por el accionante, referida a los términos del contrato que había celebrado con otra empresa privada “Chevron Corporation” (que no había sido parte en el pleito), teniendo en cuenta el interés público de la información requerida.

<sup>25</sup> C.S.J.N. “PAMI”, Fallos: 335:2393 (2012)

<sup>26</sup> C.S.J.N. “Giustiniani”, Fallos: 338:1258 (2015)

Sin embargo, era necesario establecer un procedimiento claro y adecuado para resguardar el derecho de acceso a la información pública, por lo que en septiembre de 2016 se sancionó la ley 27.275. En el texto, se enumeran quince principios, entre los que se establece el del informalismo en el procedimiento con el fin de facilitar el ejercicio del derecho que consagra; disponiendo que los sujetos obligados a brindar la información no pueden rechazar la solicitud por incumplirse requisitos formales o reglas de procedimiento.

Si bien no fija plazos para otorgar la información requerida, establece lo que denomina *máxima premura*. Aclara que la información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.

El ámbito de aplicación de esta norma es más amplio que el de la ley de procedimiento administrativo. En efecto, el artículo 7° establece los sujetos obligados a brindar información pública: administración pública nacional (central y organismos descentralizados); Poder Legislativo; Poder Judicial; Ministerio Público Fiscal; Ministerio Público de Defensa; Consejo de la Magistratura; B.C.R.A.; empresas y sociedades del Estado; concesionarios de servicios públicos; organizaciones empresariales (sindicatos, universidades, partidos políticos); instituciones cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional; entes interjurisdiccionales en los que el Estado tenga participación o representación; concesionarios, explotadores, administradores y operadores de juegos de azar.

Así como amplía el ámbito de aplicación a los tres Poderes del Estado, también extiende la legitimación activa pues, en el artículo 4°, se dispone que toda persona humana o jurídica –pública o privada-, tiene derecho a solicitar y recibir información pública “sin que se le pueda exigir que motive la solicitud, que acredite un derecho subjetivo o interés legítimo, o que cuente con patrocinio letrado.” Es decir, la norma no exige la promoción de un expediente administrativo para obtener la información y por lo tanto la no obtención en tiempo oportuno, puede admitir la promoción del amparo por mora, sin ser parte en un expediente administrativo, como sí lo exige el art. 28 de la L.N.P.A.

Más allá, de la referencia a la “máxima premura”, para otorgar la información, el artículo 11 establece un plazo máximo de quince días hábiles para satisfacerla; sólo prorrogable por otros 15 si median circunstancias que dificulten reunir la información requerida. Esta prórroga deberá ser comunicada al requirente, con anterioridad al vencimiento del plazo.

Respecto al régimen de excepciones, deberán ser de interpretación sumamente restrictiva y estar debidamente fundadas por la máxima autoridad del organismo interviniente. De no ser así, puede considerarse como una denegación injustificada y arbitraria por parte del sujeto que se encuentra obligado (Basterra, 2017). La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información que hubiera sido requerida. El silencio, la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, son considerados una denegatoria injustificada a la entrega de la información (conforme el artículo 13 del citado cuerpo legal).

Para esos casos, el artículo 14 de la norma prevé dos vías de reclamo: una judicial y otra administrativa. El peticionante podrá optar entre una u otra, por lo que no será necesario el agotamiento de la vía administrativa.

El reclamo mediante la acción judicial tramitará por la vía del amparo siendo competente los tribunales de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal. Deberá ser interpuesto dentro de los cuarenta días de notificada la resolución denegatoria o desde que venciera el plazo previsto en el artículo 11.

Por lo tanto, la ley ha consagrado la acción de amparo específicamente para esta clase de pedidos de revisión judicial, lo que puede otorgar una protección judicial más amplia que la del amparo por mora previsto en el artículo 28 de la ley 19.549, al que remitía el artículo 14 del Decreto 1172/03 (Basterra, 2017). El que se haya dispuesto la acción de amparo como vía judicial, implica dar un mayor margen de acción al juez interviniente, pues le permitirá hacer un análisis sobre el fondo de la cuestión, por lo que podrá corroborar si el requerimiento de la información solicitada encuadra dentro de las excepciones previstas en el artículo 8° de la ley 27.275 y, por lo tanto, deberá rechazárselo, o si por el contrario, ordenará al organismo demandado a que brinde la información requerida en un plazo determinado. Así lo entendió la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, en “Asociación de Empleados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación c/ EN – PJN – CSJN s/ Amparo por mora”<sup>27</sup>, cuando dispuso que “la demanda versa sobre datos relativos a la gestión del personal judicial y a decisiones administrativas de carácter público, como así también respecto de estadísticas sobre la situación de los empleados judiciales (no referidos a datos personales de carácter sensible), no se halla óbice para impedir el acceso a la

---

<sup>27</sup> CNACAF, Sala III, “Asociación de Empleados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación c/EN – PJN –CSJN s/ Amparo por mora”, causa n° 81234/2016 (14/09/2017).

información requerida”, y ordena a la demandada a que en el plazo de diez días permita a la actora el acceso a la información solicitada.

Ante el silencio de la demandada, el juez podría resolver que a *prima facie* no se hallan impedimentos para que el peticionante acceda a la información solicitada, se le ordene al organismo brindarla en un plazo determinado, salvo que el ente requerido, por decisión fundada, considere que algunos datos se encuentran dentro de las excepciones del artículo 8° de la ley 27.275, decisión que deberá ser resuelta dentro del mismo plazo estipulado judicialmente. Esto así, pues si bien es un derecho fundamental para un Estado de Derecho, la vida en democracia y para la transparencia de la gestión pública; también es cierto que el juez interviniente no tiene acceso a la información que se requiere y, por lo tanto, ignora si darla a conocer no implica que se esté violando algún derecho de otro ciudadano.

### **Conclusiones**

En lo que se refiere a las acciones de amparo previstas en la Ley de Procedimiento Tributario y en el Código Aduanero, el contribuyente cuenta con un remedio especial para solucionar los problemas que le traen aparejados la demora por parte de la Administración en la resolución de los trámites o diligencias que se encuentran a su cargo. En ciertos aspectos es similar al regulado en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, aunque su objetivo sólo está fijado respecto a ordenar la realización de un trámite administrativo o también puede liberarse al particular de llevarlo a cabo, siempre que se le requiera una garantía suficiente. El tribunal competente para entender en estas acciones, será el Tribunal Fiscal de la Nación.

Por ello es similar, pero no igual al amparo por mora del artículo 28 de la L.N.P.A., pues no es orden judicial, sino que emana del Tribunal Fiscal de la Nación; refiere al trámite llevado a cabo en la AFIP, y no al dictado de la resolución, por lo que no se le ordena que resuelve las actuaciones administrativas, sino que continúe con la tramitación; o puede incluso disponer que se exima al contribuyente de llevar a cabo el trámite, para lo que el Tribunal Fiscal le requerirá una garantía que estime suficiente. Por otro lado, es necesaria la presentación del pronto despacho, requisito que no es exigible, respecto de la ley n°19.549.

Toda vez que esas acciones sólo se refieren a la mora en el trámite administrativo, en el caso de haberse concluido y sólo faltar el dictado de la resolución administrativa, el contribuyente podrá utilizar la acción de amparo judicial.

Respecto al amparo por mora previsto en la Ley n°25.871 (de Migraciones), éste sí es muy similar al del artículo 28 de la LNPA, incluso hasta en la fórmula utilizada. Como en aquel, no se prevé plazo de presentación, sino que podrá ser solicitado “*cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que exceda lo razonable para dictaminar*” (conforme artículo 85 de la Ley de Migraciones); es decir que al sólo vencimiento del plazo para resolver o por el traspaso un plazo razonable que el particular entienda como tal, podrá recurrir a este instituto. Por lo mismo, tampoco es necesaria ninguna intimación previa, como presupuesto de admisibilidad.

Así sea dentro del procedimiento tributario, del aduanero o respecto de los trámites referidos a los migrantes, las leyes han establecido un remedio procesal para paliar la mora de la Administración.

Distinta a estos, es la muy interesante evolución que ha tenido el tema respecto del derecho de acceso a la información pública, que constituye una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de un régimen republicano, cuando se trate de datos de interés público, hacen a la transparencia y a la publicidad de los actos de gestión del gobierno. Ante la falta de respuesta al pedido de información de un ciudadano, el artículo 14 del decreto 1172/2003 hacía una remisión a la acción prevista en el artículo 28 de la ley 19.549. Luego, la jurisprudencia edificó las bases del ordenamiento legal posterior. En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “PAMI” (2012), dilucidó el alcance de la legitimación pasiva y si en función de este derecho el organismo demandado se encontraba alcanzado por el Decreto 1172/2003, dispuso que aún cuando el organismo demandado no posea naturaleza estatal, en tanto se trate de datos de interés público indudables, que además hagan a la transparencia de la publicidad de la gestión de gobierno como pilares fundamentales de una sociedad democrática, la negativa a brindar esa información puede constituir un acto arbitrario ilegítimo (conf. considerando 10°).

En el año 2016 se promulgó la ley n°27.275 de acceso a la información pública que incorpora la jurisprudencia nacional e internacional, además de que enumera los principios en los que se basa, fija claramente el objeto de la ley, establece un procedimiento para exigir el cumplimiento de la petición por parte de los sujetos obligados con un ámbito de aplicación amplio y un régimen de excepciones que debe ser interpretado de manera restrictiva. Por otro lado, el artículo 11 establece un plazo de 15 días para que la solicitud de información sea satisfecha (que podrá ser prorrogado

por otros 15 días más, mediante resolución fundada y comunicada al peticionante). El silencio por parte del obligado, la entrega incompleta o inexacta o la falta de fundamentación de la negatoria, será considerado como una denegatoria injustificada a brindar la información. Para estos casos, la ley prevé dos vías de reclamo: una judicial y otra administrativa. Aquí es donde surge lo más interesante de la cuestión, respecto del tema al que atañe el trabajo.

El artículo 14 de la citada ley, establece que el reclamo promovido mediante acción judicial, tramitará por la vía del amparo. El texto normativo otorga mayores facultades al juez que en el marco de la acción de amparo por mora, pues le permite hacer un análisis sobre si la información requerida se encuentra o no dentro de las excepciones previstas en el artículo 8°. En este último caso lo faculta a ordenar al sujeto demandado a brindar la información peticionada, es decir, no lo insta a resolver si otorgará o no la información, sino que le ordena que lo haga. Ante el silencio en brindar la información, debe tenerse en cuenta que el juez que interviene tampoco tiene acceso a ella, por lo que desconoce si, al ordenar su entrega, no estaría vulnerando el derecho de otras personas que ni siquiera son parte en el litigio. Es una línea muy fina de cruzar para el magistrado, cuando se trata de casos en los que el organismo no se pronunció. Es por ello que en estos casos la acción de amparo por mora resulta más útil que el amparo previsto por esta ley, pues obliga al organismo requerido a que se expida sobre la posibilidad de brindar la información.

Ante el silencio, el magistrado ¿puede ordenar al funcionario que entregue la información que él mismo desconoce?, ¿puede ordenar que se entregue información que involucra a otro sujeto que no es parte en el proceso? Así sucedió en el fallo “Giustiniani” (2015) en el que la Procuradora dictaminó declarar la nulidad de las actuaciones por haber sido llevadas a cabo sin la participación de la empresa Chevron Corporation que había constituido con Y.P.F. S.A. relaciones jurídicas internacionales y que dictar una sentencia en su contra podría ocasionar una potencial afectación de sus derechos. En el caso en cuestión, Rubén Héctor Giustiniani promovió la acción de amparo con el objeto de que Y.P.F. S.A. entregue una copia íntegra del acuerdo del proyecto de inversión que la sociedad había suscripto con la empresa Chevron Corporation. Si bien el fallo reseñado es anterior al dictado de la ley de acceso a la información pública, la cuestión puede dirimirse aún hoy. Considero que sería más prudente fijar un plazo perentorio para que el sujeto demandado resuelva sobre la petición (ya sea brindando la información requerida o denegándola fundadamente).

La aplicación que la norma dispone respecto a los tres Poderes del Estado resulta beneficiosa al interés de los ciudadanos y por ello en el proyecto de ley de acción de amparo por mora se propugna su admisibilidad respecto no sólo de la Administración Pública Nacional sino también de los otros dos Poderes, en tanto sus funciones administrativas.-

## CONCLUSIONES

### EL AMPARO POR MORA ES UN INSTRUMENTO EFICAZ PARA GARANTIZAR LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA

Como ha sido señalado en el capítulo I del presente trabajo, el derecho a la tutela administrativa efectiva tiene raigambre constitucional y comprende: el derecho a ser oído, el debido proceso adjetivo y el derecho a una decisión expresa y fundada que resuelva el trámite dentro de un plazo razonable. En esta decisión fundada deben considerarse expresamente los principales argumentos de las cuestiones propuestas, que resulten conducentes para la resolución del caso. Este deber de la Administración de decidir en cada caso concreto, surge del artículo 7º, inciso c) de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo, que establece que “*deben decidirse todas las peticiones formuladas*”; y frente al derecho de petición, garantizado por el artículo 14 de la C.N., se encuentra la obligación de la Administración de resolver. “No decidir o decidir fuera de plazo constituyen conductas irregulares de la Administración que perjudican al particular y atentan contra el accionar eficaz de aquélla”<sup>28</sup>.

Ante esta inactividad de la Administración Pública, y como se ha dispuesto en el capítulo II, apartado tercero, el administrado puede: esperar; instar el trámite mediante la presentación de un pronto despacho para luego, en caso que continúe la situación, considerar denegado el reclamo por silencio de la Administración, lo que también resulta aplicable a los recursos administrativos; interponer la queja ante el superior jerárquico por defectos de tramitación e incumplimiento de plazos legales o reglamentarios que se produzcan durante el procedimiento; y, finalmente, exigir un pronunciamiento expreso por parte de la Administración, mediante la interposición de la acción de amparo por mora. Estas mismas posibilidades se encuentran regladas normativamente tanto para el ámbito nacional como para el provincial. Así son los casos de Corrientes y Córdoba, por ejemplo, mientras que en otras jurisdicciones ha sido creado jurisprudencialmente, como es el caso de la provincia del Chaco (Arrudi, Favre, Niveyro, Lezcano, Loto, Navarro, Rebak Piazza, 2015) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La inobservancia de los plazos por parte de la Administración asigna al amparo por mora un fin principal que es el respeto al derecho de defensa, amparado por la

---

<sup>28</sup> CNACAF, Sala III, “Shi, Li c/ EN –DNM s/ Amparo por mora”, causa N°4113/2016 (02/08/2016)

Constitución Nacional, junto al debido proceso adjetivo, al derecho a peticionar ante las autoridades, el de ofrecer y producir pruebas y el de obtener una decisión fundada. Por ello, por medio de esta acción, lo que se busca es poner un límite a la desidia de la Administración, a su morosidad, a la arbitrariedad. No se ha buscado crear un juicio contencioso, sino estructurar un procedimiento que cumpla eficazmente con su cometido: ser un remedio urgente ante la morosidad administrativa.

Así, diferentes marcos normativos han receptado este tan importante instrumento. La Ley de Procedimiento Administrativo lo regula en el artículo 28 bajo el título *Amparo por mora de la Administración*: disponiendo que el que sea parte en un expediente administrativo puede solicitar una orden de pronto despacho judicial, cuando se hubieran dejado vencer los plazos fijados en la ley o, si no existen, hubiera transcurrido un tiempo razonable sin que la Administración emita el dictamen, o dicte la resolución de mero trámite o de fondo, que requiera el interesado. El juez primero se expedirá sobre su procedencia, siendo de alcance restrictivo el rechazo *in limine* de la acción, y requerirá a la autoridad administrativa interviniente que informe sobre la demora aducida. Luego, resolverá solamente lo conducente a la mora y, de corresponder, dictará la orden de pronto despacho, fijando un plazo para su cumplimiento. El juez no examina el fondo de la cuestión ni fija parámetros en lo concerniente a si debe ser admitido o no el reclamo. Simplemente verifica si la Administración ha incurrido en mora y, en su caso, establece un plazo prudencial para que resuelva. Respecto del rechazo *in limine*, debe entenderse que salvo que sea una cuestión manifiesta, debe seguirse con el principio *in dubio pro actione*, en caso de duda, se prosigue con la acción y se solicita a la Administración el informe al que hace referencia el artículo citado.

Con similar redacción lo incorpora el artículo 85 de la Ley n°25.871, de Migraciones. Con algunas diferencias con éstos, pero semejantes entre sí, lo regulan la Ley de Procedimiento Tributario, respecto del retardo en los trámites y diligencias a cargo los empleados de la A.F.I.P. –D.G.I.– así como lo hace el Código Aduanero respecto de los trámites o diligencias que debe llevar a cabo el servicio aduanero.

De un modo más amplio se ha receptado en la Ley de Acceso a la Información Pública, pues la vía de reclamo judicial tramita como una acción de amparo (hay un reclamo administrativo, denominado reclamo por incumplimiento, que se interpone ante la Agencia de Acceso a la Información Pública). Que la vía utilizada sea la del amparo, permite al juez interviniente hacer un análisis más profundo de la cuestión, más allá de

corroborar la existencia o no de la mora por parte del sujeto obligado. El magistrado debe analizar si hay una denegatoria injustificada a brindar la información por parte del sujeto obligado. Frente al acto denegatorio expreso, el juez resolverá si ha sido fundado o no, si ha sido ambiguo, inexacto o si la entrega de la información ha sido parcial. Cuando hay silencio, la cuestión es más compleja, pues el juez puede hacer un análisis superficial acerca del encuadre o no de la información solicitada dentro de las excepciones de la ley; pero ese análisis es superficial, pues desconoce la implicancia de la información requerida; además, obligar a brindar la información puede ocasionar una potencial afectación de los derechos de otros sujetos que no son parte en la acción de amparo. Si bien es indispensable garantizar el acceso a la información pública, pues se trata de un derecho fundamental para una sociedad que vive en democracia, debe tenerse en cuenta los fines para los que son solicitados, evitando la vulneración del derecho a la intimidad de otras personas, como también otros derechos garantizados en nuestra Constitución Nacional.

El modo en que ha sido diseñado en la norma esta acción de amparo resulta una herramienta eficaz para dar cabal respuesta en los casos que la información brindada haya sido ambigua, inexacta o incompleta. En cambio en caso de silencio, la acción de amparo por mora resultaría más eficaz, pues le permitiría a la Administración expedirse fundadamente sobre la imposibilidad de brindarla.

Asimismo, su aplicación está prevista respecto de los tres Poderes del Estado, diferenciándose respecto del previsto en el artículo 28 de la ley n°19.549, que sólo es aplicable en el ámbito de la Administración Pública. También difiere la legitimación activa, pues un simple interesado puede requerir la información, sin tener que iniciar un expediente administrativo.

Las distintas normas analizadas, así como la doctrina y jurisprudencia, me han llevado a proponer un nuevo proyecto nacional de amparo por mora. Para el mismo he tenido en cuenta aspectos no regulados en la LNPA, adecuando la acción a los nuevos requerimientos de la ciudadanía. Así, como cuestiones novedosas que se incorporan, propongo ampliar la legitimación pasiva y activa. La pasiva, pues también podrá interponerse esta acción respecto del Poder Legislativo y del Judicial, en todo lo que atañe a sus funciones administrativas, pura y exclusivamente. Respecto de la legitimación activa, se amplía también a aquellas personas que tienen un interés legítimo en la prosecución del proceso, pues es parte interesada. Esto puede reflejarse, por ejemplo, para los alumnos cuyos trámites para la entrega de los títulos educativos

son iniciados por los centros de educación. En estos casos, el alumno tiene sólo un interés legítimo en que el título le sea firmado y homologado por el Ministerio de Educación, pero no es él quien da inicio al trámite administrativo. También el titular de una cuota-parte de un fideicomiso formado para construir un inmueble, si bien el trámite de habilitación de obra lo inicia el arquitecto a cargo, el dueño de la cuota-parte es interesado en que el Municipio tenga por habilitada la vivienda; por lo que resulta parte interesada, sin ser parte en el expediente administrativo.

En otros aspectos, se elimina la referencia al plazo razonable para determinar la mora y se establecen los plazos en cada caso: para el dictado de la resolución de fondo o dictamen, el plazo no podrá exceder el de 60 días; para las resoluciones de mero trámite no podrá exceder los 30. Asimismo, se fijan plazo para el procedimiento judicial: la admisibilidad de la acción deberá resolverse en 48 horas y el juez tendrá 5 días para dictar la sentencia. Como requisito de admisibilidad, será obligatorio el pedido de pronto despacho, que otorga al funcionario administrativo interviniente, una oportunidad para resolver antes del inicio de la acción judicial. Por último ante el incumplimiento de la orden de pronto despacho dispuesta por el juez, se faculta al magistrado a imponer sanciones conminatorias o sanciones pecuniarias, disciplinarias y penales al funcionario obligado a resolver.

Ampliar la aplicación de este instituto, resulta importante para afianzar el derecho de los particulares a obtener una resolución fundada. Obligando al Estado Nacional a dar respuesta a las peticiones, se afianza la tutela administrativa efectiva y se promueven otros dos principios fundamentales para una sociedad democrática: la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. El Estado Nacional no puede no dar respuestas, no resolver, no escuchar, ni tratar todas las cuestiones planteadas, en tiempo oportuno.

El avance de la tecnología ha hecho que las comunicaciones sean cada vez más rápidas, y el acceso a la información está cada vez más al alcance de nuestras manos. La Administración no puede quedarse atrás y, si lo hace, debemos poder contar con una herramienta eficiente y eficaz para paliar la desidia administrativa.-

## **APÉNDICE**

### **PROYECTO DE**

### **LEY NACIONAL DE AMPARO POR MORA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que el artículo 14 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL garantiza el derecho de peticionar a las autoridades; el artículo 18 establece que es inviolable la defensa de los derechos y el artículo 75, inciso 22 otorga jerarquía constitucional a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Que con la finalidad de hacer operativos tales derechos constitucionales, el Estado Nacional ha dictado sucesivas normas tendientes a regular dando operatividad al derecho a peticionar a las autoridades.

Que en ese sentido se dictó la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549 en la que se regula el proceso en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Que la necesidad de trabajar en el perfeccionamiento y actualización del orden normativo adquiere especial importancia frente a fenómenos actuales como la globalización, la digitalización de diferentes aspectos de la vida que ha modificado el modo de comunicarnos y la rapidez necesaria para obtener respuestas y resultados.

Que el Estado Nacional ya ha tomado iniciativas en los diferentes Poderes, referido a la digitalización de los trámites y ha hecho hincapié en la celeridad de los mismos y la importancia de obtener un resultado.

Que esta política de modernización debe ponerse en práctica en todos los ámbitos de la Administración Pública Nacional, del Poder Legislativo de la Nación y del Poder Judicial de la Nación.

Que la razonabilidad del plazo de duración de un proceso reviste gran importancia para el efectivo respeto al derecho al debido proceso garantizado en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales suscriptos por nuestro país.

Que en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo no se brinda una solución efectiva a los administrados frente a la inactividad de la Administración Pública Nacional, o a la tardanza en resolver los trámites administrativos.

Que también debe existir un remedio al que el interesado pueda recurrir, cuando el silencio o la demora injustificada provenga del PODER LEGISLATIVO NACIONAL y/o PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN en cuanto a sus funciones administrativas.

Que en el ámbito provincial el instituto del amparo por mora ha sido recepcionado en las constituciones y en leyes específicas de la materia, lo que revela la importancia de ofrecer al administrado un remedio ante la falta de resolución por parte de la Administración. En los textos legales provinciales se hallan cuestiones muy novedosas que es importante considerar para su aplicación en el ámbito de la Nación.

Que la situación reseñada justifica la regulación de en una ley específica de AMPARO POR MORA que regule el trámite, el ámbito de aplicación, los alcances de la sentencia y donde se encuentren mejor analizadas todas las situaciones en las que se puede utilizar este instituto.

Que como otra cuestión novedosa respecto a la legitimación activa, se la amplía teniendo en consideración la situación de aquel que no es parte en el expediente administrativo pero que sí tiene un interés legítimo en la prosecución y resolución del proceso, pues es parte interesada en el mismo. Aquí encuadran los trámites iniciados por centros educativos para la emisión del título –donde el alumno tiene un interés legítimo en que el título sea firmado y homologado por el Ministerio de Educación, pero no es él quien inició el trámite-; para el titular de una cuota-parte de un fideicomiso formado para construir un inmueble –el trámite de habilitación de obra lo inicia el arquitecto a cargo y el dueño de la cuota-parte es interesado en que se tenga por habilitada la vivienda-; entre muchos otros casos.

Que también es necesario establecer la responsabilidad del funcionario o de quienes estén a cargo de la dependencia administrativa que ocasionan un gravamen al administrado, por demoras en el trámite del expediente administrativo o la falta de resolución dentro de los plazos que se determinan, eliminando la alusión al “*plazo razonable*”.

Por ello,

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.  
Sancionan con fuerza de Ley:

**ARTÍCULO 1.-** Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán

- a) a la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, entes autárquicos y en los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales.
- b) a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura, en lo que atañe a sus funciones administrativas
- c) al Poder Legislativo de la Nación, en lo que atañe a sus funciones administrativas.

**ARTÍCULO 2.-** Competencia. Conocerán en la acción de amparo por mora, los tribunales con competencia en materia contencioso administrativa federal correspondientes al domicilio de la demandada o, a elección del demandante, al lugar donde debió cumplirse la resolución o acto cuya mora se invoca.

**ARTÍCULO 3.-** Configuración de la Mora. Se configura mora cuando:

- a) se encuentren vencidos los plazos normativamente previstos sin que el órgano administrativo emita dictamen, resolución de fondo, ni resuelva las peticiones ni los recursos interpuestos.
- b) Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para la resolución, éste no podrá exceder el de SESENTA (60) días.
- c) el dictado de la resolución de mero trámite o el trámite no registre avances, por razones imputables al organismo, durante un plazo de TREINTA (30) días.

En cualquier supuesto, el interesado deberá presentar un pedido de pronto despacho. Vencido el plazo de QUINCE (15) días, sin que la Administración se expida, el interesado podrá interponer esta acción de amparo por mora judicial.

**ARTÍCULO 4.-** Legitimación activa. Toda persona humana o jurídica, pública o privada, que fuera parte en un expediente administrativo o tenga un interés legítimo en su resolución, tiene derecho a interponer un Amparo por Mora cuando funcionarios, reparticiones, órganos administrativos o entes públicos administrativos y en los supuestos del artículo 1º, incisos b) y c) no hubieran cumplido debidamente un deber concreto impuesto por la Constitución, una ley u otra norma, siempre que la omisión afecte un derecho subjetivo o un interés legítimo, y se hubieran vencidos los plazos previstos en el artículo 3º de la presente ley.

Aquel que no es parte en un expediente administrativo ni hubiera efectuado presentación alguna, pero demuestre un interés legítimo en la resolución o prosecución de un trámite, estará legitimado para interponer un Amparo por Mora en los términos de la presente ley.

**ARTÍCULO 5.-** Legitimación pasiva. Los funcionarios que se desempeñen en reparticiones, entes autárquicos, a los fines de la presente ley, los estatales, centralizados o descentralizados, y cualquier otro órgano o persona de derecho público estatal o no estatal, dotado de potestad pública, en todos los casos en que actúen en ejercicio de la función administrativa, con competencia para resolver la petición efectuada, detentan legitimación pasiva.

**ARTÍCULO 6.-** Inadmisibilidad. No será admisible la acción de amparo por mora:

- a) cuando no se hubieran vencido los plazos previstos en el artículo 3° de la presente ley.
- b) cuando no hubiera sido presentado el pedido de pronto despacho o no hubiera vencido el plazo de cinco (5) días posteriores a la presentación, previstos en el artículo 3° de la presente ley.
- c) cuando el organismo interviniente ya hubiera resuelto la cuestión.
- d) cuando el interés legítimo no hubiera sido demostrado, para los casos previstos en el artículo 4°, párrafo 2°.

**ARTÍCULO 7.-** Procedimiento. La acción de amparo por mora se interpondrá por escrito y deberá contener:

- a) Nombre, apellido, domicilio real y electrónico del accionante. Si se tratare de persona jurídica, su denominación, domicilio social, domicilio constituido, el nombre de sus representantes y datos de inscripción registral cuando correspondiera. Siempre que se invoque representación legal o mandato de terceras personas, se acompañarán con la demanda los instrumentos legales que lo acrediten.
- b) Número del expediente administrativo o número de reclamo o presentación en el que se produjo la mora aducida y organismo en el que tramita.
- c) Relación circunstanciada del deber omitido por la Administración Pública, con indicación precisa del derecho subjetivo o interés legítimo afectados, de la

norma que predetermine en concreto la obligación y de la autoridad administrativa involucrada.

- d) La prueba documental en poder del accionante y el ofrecimiento de la demás prueba de la que pretendiera valerse.

**ARTÍCULO 8.-** Admisibilidad. El tribunal deberá pronunciarse sobre la admisibilidad formal de la acción dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) horas de presentada. Si ésta fuera manifiestamente inadmisibile, la rechazará ordenando su archivo. Cuando la demanda adoleciera de defectos o resultase oscura, se emplazará al demandante para que la subsane en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas, bajo pena de rechazarla. Subsanaada, se resolverá lo que corresponda sobre su admisibilidad en igual plazo.

**ARTÍCULO 9.-** Citación y pedido de Informe. Admitida la procedencia formal de la acción, el tribunal emplazará al órgano involucrado para que en el término de CINCO (5) días produzca informe sobre las causas de la demora aducida. Contestado el requerimiento o vencido el plazo para hacerlo, el juez dictará sentencia.

**ARTÍCULO 10.-** Recusación. No se admitirá la recusación sin invocación de causa, la reconvencción, la articulación de incidentes ni el planteamiento de cuestiones previas.

**ARTÍCULO 11.-** Prueba. La prueba documental deberá ofrecerse y acompañarse con el escrito de inicio o con el informe. Solamente se admitirán aquellas medidas de prueba que sean pertinentes y que resulten compatibles con el carácter sumarísimo del proceso. Cuando la prueba documental no estuviera disponible para la parte que las ofrece, bastará que la individualice indicando el lugar donde se encuentran a los fines de ser requeridas.

Si alguna de las partes hubiera ofrecido prueba deberá ordenarse su inmediata producción por un plazo de CINCO (5) días.

Si existiera prueba pendiente de producción por causas ajenas a la diligencia de las partes, el juez podrá ampliar dicho término por igual plazo, por única vez.

**ARTÍCULO 12.-** Sentencia. El tribunal dictará sentencia dentro del plazo de CINCO (5) días. Si el juez considera acreditada la mora, dictará sentencia haciendo lugar a la acción y se limitará a determinar el plazo en que el organismo interviniente deberá resolver o

dar curso al trámite, teniendo en cuenta la naturaleza, complejidad de los trámites pendientes y la demora ya incurrida. En el caso de la Administración Pública, podrá disponer que se notifique al Superior Jerárquico de la Autoridad Administrativa que hubiera incurrido en mora, a los efectos que hubiere lugar.

Respecto a la demora en la realización de trámites o diligencias a cargo del organismo estatal, el juez podrá disponer la realización del mismo o podrá liberar al particular, mediante el requerimiento de una garantía que estime suficiente.

Si al presentar el informe requerido, la autoridad administrativa u organismo interviniente acompaña la resolución, dictamen o acto cuya omisión generó la interposición de la acción; se dictará sentencia declarando abstracta la acción y se decidirá sobre la carga de las costas.

La sentencia podrá ser apelada dentro de los CINCO (5) días de notificada.

**ARTÍCULO 13.-** Costas. Las costas serán a cargo del accionante si el amparo por mora fuera rechazado. Si fuera declarado procedente, se impondrán al vencido, sin perjuicio de que el tribunal disponga su distribución, si hallare mérito suficiente, de acuerdo con las particularidades del caso, debiendo fundar suficientemente su resolución en el último supuesto.

**ARTÍCULO 14.-** Incumplimiento de la sentencia. En caso de incumplimiento al mandato de pronto despacho que contuviera la sentencia, el tribunal podrá imponer las sanciones conminatorias previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a la autoridad administrativa interviniente.

El funcionario podrá ser pasible de sanciones pecuniarias, disciplinarias y penales correspondientes.

**ARTÍCULO 15.-** Caducidad de la instancia. Se producirá la caducidad de la instancia cuando no se instare su curso dentro de los tres (3) meses.

**ARTÍCULO 16.-** Normas supletorias. 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 el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

**ARTÍCULO 17.-** Norma transitoria. La presente ley será de aplicación a las causas iniciadas con posterioridad a su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO 18.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo de la Nación.

## BIBLIOGRAFÍA

### Doctrina

- Albornoz, J.J. (2015). Diferencias y semejanzas entre la acción de amparo y el amparo por mora. *El Derecho*, 13698 (2015), 7-9.
- Arrudi, L.A.; Favre Niveyro, J.A.; Lezcano, J.P.; Loto, M.A.; Navarro, M.A.; Rebak Piazza, S.A. (2015). El amparo por mora en la Ley 19.549. Comparativa con las legislaciones de las provincias de Corrientes y del Chaco. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 438, 67-91.
- Bastera, M.I. (2017). La ley 27.275 de acceso a la información pública. Una deuda saldada. *Revista de Derecho Público* (nº1), 11-42. Recuperado de la Dirección <http://marcelabastera.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/LA-LEY-27.275-DE-ACCESO-A-LA-INFORMACIO%CC%81N-PU%CC%81BLICA.-UNA-DEUDA-SALDADA.pdf>
- Biotti, M.A. y Gilardi Madariaga, M.C. (2014). Amparo por mora de la Administración. La mora judicial. En C.F. Balbín (dir.), *Proceso Contencioso Administrativo Federal* (pp. 1047/1083). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Botassi, C.A. y Oroz, M.H.E. (2011). *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires* (2º ed. corregida, actualizada y ampliada). Buenos Aires: Librería Editora Platense.
- Botta, M. (2005). *Tesis, monografías e informes*. Buenos Aires: Biblos.
- Canosa, A. (2014). Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 323, 75-88.
- Cassagne, E. (2010). El amparo por mora de la administración. *La Ley*, 08/09/2010, 171 (74), 177.
- Chalub, Y.M.; Brest, I.D.; Gómez, M.E.; Machuca, A.G. (2015) *El amparo por mora de la Administración*. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 438, 93-116.
- Cotter, J.P. (2014). *Derecho Aduanero* (Tomo II). Buenos Aires: La Ley.
- Coviello, P.J.J. (2014) *El derecho de defensa del administrado (o el derecho al debido proceso administrativo)*. Buenos Aires: RAP, 421-437.
- Creo Bay, H., Hutchinson, T. (2006). *Amparo por mora de la Administración pública* (3ºed. actualizada y ampliada). Buenos Aires: Astrea.
- Días Solimine, O.L. (2003). *Juicio de amparo*. Buenos Aires: Hammurabi.

- Diegues, J.A. (2015). Amparo por mora. *La Ley*, 64(79), 7-8.
- Díaz Sieiro, H.D. (2003). El proceso contencioso tributario. En H. A. García Belsunce (Dir.), *Tratado de Tributación* (Tomo I, Volumen 2), (pp. 249-399). Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Eco, U. (2012). *Cómo se hace una tesis*. Buenos Aires: Gedisa Editorial, colección Biblioteca de Educación.
- Gavaldá, J.M. (2017). Amparo por mora de la Administración. En J.L. López Castiñeira (dir.), *La Acción de Amparo y la Acción Declarativa*, (pp. 191-202). Buenos Aires: ERREIUS.
- GELLI, M. A. (2005) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada (3° Ed. ampliada y actualizada)*. Buenos Aires: La Ley.
- Gómez, T., Folco, C.M. (2007). *Procedimiento Tributario*. Buenos Aires: La Ley.
- Gordillo, A. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (10°ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gottifredi, M. A. (2018). *Código Aduanero Comentado*. Buenos Aires: Mercojuris.com
- Gusman, A. S. (2014). *Juicio de amparo por mora de la Administración* (1°Ed.). Buenos Aires: Hammurabi.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; Baptista Lucio, M.P. (2010). *Metodología de la Investigación* (5° ed.). México: McGraw-Hill.
- Maques Battaglia, N.F y Mengoni, M. (2017). Amparo impositivo y aduanero. En J.L. López Castiñeira (dir.), *La Acción de Amparo y la Acción Declarativa*, (pp. 203-212). Buenos Aires: ERREIUS.
- Morello, A.M. y Vallefín, C.A (2004). *El amparo. Régimen procesal* (5°ed.). Buenos Aires: Librería Editora Platense.
- Navarrine, S. C. (2003). Medidas Cautelares y Amparo Tributario. En H. A. García Belsunce (Dir.), *Tratado de Tributación* (Tomo I, Volumen 2), (pp. 401-426). Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Petraglia, M. C. (2014). Recurso de Amparo por mora ante el Tribunal Fiscal de la Nación. *Tu espacio jurídico – Revista Jurídica Online*. <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2014/11/28/recurso-de-amparo-por-mora-ante-el-tribunal-fiscal-de-la-nacion/>

- Sandler, H. R. (2003). *Cómo hacer una monografía en derecho* (1° Ed.). Buenos Aires: La Ley.
- Sesin, D. y Pisani, B. (2010). *Amparo por mora de la Administración*. Córdoba: Advocatus.
- Spisso, R.R. (2010). *Acciones y Recursos en materia Tributaria* (3° ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Suárez, C. (2012). *Cómo plantear, resolver y argumentar un caso* (1°Ed.). Buenos Aires: García Alonso.
- Thomas, G.J. (2012). Amparo por mora Federal: dos ventajas de la 19.549 frente a la 16.986. Apelación y honorarios. Estudio. *Infojus*, DACF120112. Recuperado el día 12/04/2015 de [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)
- Tosi, J. L. (2004). *Código Aduanero comentado y anotado* (2° edición). Buenos Aires: Editorial Universidad.

### **Jurisprudencia**

- CNACAF, en pleno, 05/02/1985. “Transportadora de Caudales Zubdesa c/Ferrocarriles Argentinos”. LL,1985-C-511.
- CNACAF, Sala I, 13/10/2005“Pereira, José y otro c/UBA s/ amparo por mora”.
- CNACAF, Sala I, 07/09/2000, “Yanov, Eduardo Raúl c/ Instituto Nacional Cooperativa y Mutual s/ amparo por mora”.
- CNACAF, Sala I, 11/10/2007 "Peralta".
- CNACAF, Sala I, 13/10/2005, “IAT c/EN –PEN s/ amparo por mora”.
- CNACAF, Sala III, 13/02/1996, "Ríos".
- CNACAF, Sala III, 14/09/2017, “Asociación de Empleados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación c/EN –PJM –CSJN s/ Amparo por mora”, causa n° 81234/2016.
- CNACAF, Sala IV, 23/06/2016, “Barboza, Amalia c/ EN –M° Justicia y DDHH s/Amparo por mora”, causa n°9876/2015.
- CNACAF, Sala IV, 26/06/2001, "Gualtieri".
- CNACAF, Sala IV, 03/12/1998 “Carlos Martínez Molteni”.
- CNACAF, Sala V, 19/06/2001, “Empresa Gral Urquiza S.R.L c/ CNRT s/ amparo por mora”.
- TFN, Sala A, 13/3/2001 “Greenex SA s/amparo”.

- TFN, Sala A, 09/03/215 “La Calandria Negocios de Campo s.r.l. s/Amparo”. En <http://www.contagro.com/informacion-de-amparo-ante-el-tribunal-fiscal-no-consideracion-de-la-feria-fiscal-a-efectos-de-computar-los-dias-desde-el-pronto-despacho-22210>
- T.F.N. Sala C, 12/07/2013 “Trébol Azul S.A. s/Amparo” La Ley Online AR/JUR/65140/2013
- TFN, Sala D, 16/5/2001 “Varcent SA s/amparo”
  
- C.S.J.N. “Astorga Bracht”, Fallos: 327:4185 (2004), considerandos 6° y 7°
- C.S.J.N. “Di Santo, Elisia Gracia c/ANSeS s/reajustes varios” (05/02/2008) D. 629. XL. ROR
- C.S.J.N. “Artefactos a gas “Llama Azul” S.A.I.C. y F.”, Fallos: 314:217 (1991), considerando 12°
- C.S.J.N. “SP S.A.”, Fallos: 339:236 (2016), dictamen de la Señora Procuradora Fiscal, ap. IV.
- C.S.J.N. “Losicer, Jorge Alberto y otros”, Fallos: 335:1126 (2012), considerandos 14 y 15.
- C.S.J.N. “Guerrero Luis Ramon”, Fallos: 312:1306 (1989), considerando 6°.
- C.S.J.N., “Chacofi SACIFeP”, Fallos: 315:656 (1992).
- C.S.J.N. “Leal, Raquel Amelia” (05/03/2002) L. 142. XXXVII. RHE, considerando 6°
- C.S.J.N. “Colegio Bioquímico del Chaco”, Fallos: 316:2477 (1993).
- C.S.J.N. “PAMI”, Fallos: 335:2393 (2012).
- C.S.J.N. “Giustiniani” Fallos: 338:1258 (2015).
- C.S.J.N. “Ojeda Hernández” (10/07/2014) O. 113. XLVIII. RHE