

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO

SEDE ATLÁNTICA



*TRABAJO FINAL DE GRADO- ABOGACÍA*

**LA ACCIÓN POR MORA ADMINISTRATIVA  
EN RÍO NEGRO ¿GARANTÍA DE TUTELA  
EFECTIVA Y CONTROL DE LA  
INACTIVIDAD ESTATAL?**

***Autora: Micaela Macia Campos***

***Director: Mgter. Miguel Ángel Cardella***

Año 2024

## Agradecimientos

A mi mamá, por impulsarme día a día y motivarme a ser la mejor versión de mí. Su dedicación y esfuerzo constante es el legado que atesora mi corazón. Este logro, es nuestro.

A Diego, mi compañero de vida, por su apoyo y comprensión en este largo camino.

A mi familia y amigos, por su estímulo y sus palabras de ánimo en momentos desafiantes.

A Mili, Bruno y Lourdes, por abrirme las puertas de su hogar cuando lo necesité, agradezco infinitamente su generosidad.

A Miguel Ángel Cardella, mi director. Agradezco tu orientación, ayuda y predisposición.

A la universidad pública, a la cual reivindicó en todo momento. Mi tiempo aquí ha sido un viaje de crecimiento y aprendizaje.

Les dedico esta meta, ¡gracias!

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>5</b>
Objetivo general.....	5
Objetivos específicos.....	5
<b>Metodología.....</b>	<b>6</b>
<b>Diagrama.....</b>	<b>6</b>
<b>Marco Legal.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>9</b>
<b>LA MORA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>9</b>
INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	10
1.2 PLAZO RAZONABLE PARA EXPEDIRSE.....	13
1.3 MECANISMOS DE DEFENSA ANTE LA MORA ADMINISTRATIVA.....	18
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>22</b>
<b>EL AMPARO POR MORA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>22</b>
<b>RÉGIMEN JURÍDICO FEDERAL.....</b>	<b>22</b>
INTRODUCCIÓN.....	22
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	24
2.2 ¿AMPARO O SIMPLE ACCIÓN JUDICIAL? DISCUSIONES DOCTRINARIAS....	30
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>33</b>
<b>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACCIÓN POR MORA ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.....</b>	<b>33</b>
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	33
3.2 TRÁMITE.....	39
3.3 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD.....	40
<b>3.3 a) Legitimación activa y pasiva.....</b>	<b>40</b>
<b>3.3. b) Mora.....</b>	<b>42</b>
3.4 SENTENCIA.....	42
<b>3.4. a) El alcance de la sentencia.....</b>	<b>42</b>
<b>3.4 b) Incumplimiento de la sentencia - Aplicación de astreintes.....</b>	<b>44</b>
<b>3.4 c) Las costas judiciales.....</b>	<b>45</b>
<b>Conclusión.....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>51</b>
1. Doctrina.....	51
2. Normativa.....	54
3. Jurisprudencia.....	55

## **Introducción**

La Administración Pública y los distintos poderes del estado en general, no pueden mantenerse al margen de la realidad social, sino que asumen el compromiso de resolver los diversos temas apremiantes que pudiesen obstaculizar el bienestar general.

A partir del proceso de reforma originado en el año 1994, con la incorporación de los tratados internacionales de Derechos Humanos en la Constitución Nacional, conforme el art 75 inc 22, se refuerza la promoción por parte de las autoridades públicas de medidas de actuación positiva, que se traducen en prestaciones de dar o hacer, para garantizar el pleno goce de los derechos a todos los individuos.

Más allá del tipo de gestión que se adopte, es importante destacar que, la dignidad del ser humano constituye uno de los pilares fundamentales del derecho y respetarla es la finalidad suprema de la administración pública.

En ese sentido, el rol que adopta la administración es primordial y resulta indispensable que ésta sea activa y no pasiva.

Resultaría incongruente y contradictorio que una administración que tiene a su cargo el bienestar social, a través del ejercicio de acciones positivas, permanezca inactiva. Aquí se encuentra el problema del que parte la investigación realizada en el presente trabajo.

El estudio fué motivado por la inquietud nacida por indagar el fenómeno de la inactividad administrativa, que sin dudas merece ser debatido y estudiado para que se produzca un mejoramiento institucional y una mayor participación ciudadana.

La inactividad administrativa se configura cuando los órganos estatales no actúan debiendo hacerlo, conforme un deber jurídico previo, concreto y posible.

Pero, la piedra angular del presente trabajo, comprende analizar qué mecanismos tiene el particular a su alcance para exigir el cumplimiento de tal deber predeterminado por el ordenamiento jurídico. Desde esa premisa, se concibe que el administrado tiene el derecho a pretender que la administración realice la actuación debida.

Todos los días, la Administración Pública Nacional o Provincial- a través de sus múltiples organismos desplegados a lo largo y lo ancho de nuestro extenso país- reciben miles de presentaciones, mediante las cuales se le formulan peticiones de la más diversa índole.

Son variadas las minúsculas cuestiones diarias que un ciudadano tiene que tratar con la administración, por los servicios que el Estado presta, los recaudos administrativos que debe cumplir para cada actividad, las variadas cuestiones previsionales, tributarias, de tránsito, de sanidad, etc., que debe atender.

Habitualmente, suele suceder que, pasado un buen lapso de tiempo, las peticiones no reciben el tratamiento adecuado y la administración no se pronuncia, dejando vencer los plazos previstos normativamente y, aun cuando estos no existen, se demora más allá de lo razonable, lo que genera un grave perjuicio a los ciudadanos peticionantes.

Esta práctica irregular e ilegítima desplegada por parte de los organismos públicos puede traer aparejado la frustración del derecho a una tutela administrativa efectiva.

La omisión, reticencia, desidia o pasividad, erosionan con los deberes delineados por las normas que rigen el actuar administrativo. En ese escenario, se deben generar soluciones que el administrado pueda utilizar para enfrentar la inactividad y superarla.

No todos los mecanismos o procedimientos para combatir la inactividad serán objeto de análisis del trabajo, ello resulta imposible, atento la sucinta extensión del presente.

En ese sentido, se analizará sólo la inactividad formal, entendida como aquella omisión desplegada por la administración en el marco de un expediente, originado por una petición de un particular. Y consecuentemente, se examinará qué rol cumple el instituto del amparo por mora o acción por mora administrativa. Esta última terminología es la que adopta el ordenamiento jurídico rionegrino.

En ese orden de ideas, y sin perjuicio de que en el desarrollo del marco teórico de la presente investigación se conceptualizará y analizará dicho instituto jurídico, se podría adelantar, a grandes rasgos, que se trata de una acción judicial por la cual, ante la inactividad o silencio de la administración, el ciudadano peticionante recurre a la justicia para que emita una orden de pronto despacho, dirigida con el fin de que el organismo reticente resuelva en el plazo que el juez determine.

Dentro de ese escenario, la acción de amparo por mora administrativa aparece, justamente, como un remedio posible frente a la pasividad de la administración. Por consiguiente, aquel ciudadano peticionante que se encuentra atravesado dicha situación, podrá acudir a la justicia e iniciar esta acción cuando la autoridad haya dejado vencer los plazos para expedirse, o en caso de no existir ellos, haya transcurrido un plazo razonable.

La hipótesis trabajada es que el particular afectado por la ausencia del comportamiento debido de la administración, tiene a su alcance una técnica jurídica para tutelar sus derechos y asumir la misión de procurar la consagración de una buena administración.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

Analizar y proponer la efectividad del instituto de la acción por mora administrativa para que los particulares afectados por la inactividad puedan tutelar sus derechos y contribuir al fortalecimiento de una buena administración, asegurando la implementación de los principios de legalidad, transparencia y eficiencia en la gestión pública.

### **Objetivos específicos**

- **Dar** cuenta de la situación actual de la mora administrativa en el ordenamiento jurídico nacional y provincial.
- **Evaluar** el marco normativo vigente que regula el instituto de la acción por mora administrativa y su impacto en la protección de los derechos de los ciudadanos.
- **Analizar** casos jurisprudenciales en los que se ha aplicado esta técnica jurídica, evaluando su eficacia y su influencia en la consolidación de una buena administración.
- **Fomentar** la conciencia ciudadana sobre los mecanismos de control jurídico que pueden utilizarse para exigir un comportamiento adecuado de la administración y contribuir a la consolidación de un Estado de Derecho.

## **Metodología**

El marco metodológico elegido para el desarrollo del presente trabajo es jurídico-descriptivo. En este sentido, el trabajo está limitado a describir y analizar el instituto investigado y su evolución jurisprudencial.

Particularmente, llevando adelante una evaluación de las propiedades de este instituto, estudiando sus aspectos más significativos y relevantes, desde el análisis del marco normativo nacional y provincial.

## **Diagrama**

Para una mejor comprensión, procederé a desarrollar el diagrama de este Trabajo Final que estará dividido en 3 (tres) capítulos. En el primer capítulo se estudiará la mora administrativa y cómo afecta la tutela administrativa efectiva y qué debe entenderse por plazo razonable. En el segundo se analizarán los antecedentes históricos del amparo por mora en Nación, se expondrán las distintas posturas doctrinarias respecto a la naturaleza jurídica del instituto y se estudiará en forma pormenorizada el art. 28 de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo Nacional. Por último, en el tercer capítulo se estudiarán los antecedentes históricos y jurisprudenciales que dieron lugar a la consagración de este instituto jurídico en la provincia de Río Negro, el tratamiento que se le da a partir de la regulación en los arts 25 y 26 del Código Procesal Administrativo de Río Negro. Particularmente, haré referencia al instituto como herramienta viable para garantizar la tutela administrativa efectiva, también cómo debe ser la sustanciación del trámite, los requisitos de admisibilidad de la acción, cuál es el alcance de la sentencia y qué medidas adoptar en caso de incumplimiento de la sentencia y finalmente, daré un tratamiento breve de los criterios adoptados- en la doctrina y jurisprudencia- respecto a la imposición de las costas judiciales.

## **Marco Legal**

Este estudio posee su basamento jurídico en las normativas que rigen el instituto del amparo por mora, así como también en el conjunto de disposiciones de carácter obligatorio o indicativo que guían el accionar administrativo.

En primer lugar, la Constitución Nacional, ley suprema que rige nuestro país y garantiza los derechos y libertades de las personas.

La herramienta del amparo por mora tiene sustento en el artículo 14 de la CN que consagra que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho a peticionar a las autoridades. Es importante destacar que esta disposición legal no se agota con el hecho de que el ciudadano pueda pedir, sino que exige una respuesta.

A su vez, también, se sustenta sobre el artículo 18 de la CN que ampara el derecho al debido proceso, comprendiendo un conjunto de garantías que tienen por objeto asistir a los individuos durante el desarrollo del proceso y protegerlos de los abusos de las autoridades y permitirles la defensa de sus derechos, ante cualquier tipo de acto- u omisión- que puedan afectarlos.

En un principio, estas garantías fueron concebidas para los procesos judiciales y luego su aplicabilidad repercutieron a los procedimientos administrativos.

Al mismo tiempo, también se sustenta sobre el Artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, mediante el cual se otorga jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales. Entre ellos, se destaca la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 24), aprobada en el año 1948, en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia.

A su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 8 y 10), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948, en París. Este instrumento recoge derechos fundamentales y en particular, el instituto bajo análisis posee sustento en el artículo 8 y 10, que contempla el derecho de toda persona a ser oída y a deducir un recurso que la ampare contra actos que violen sus derechos.

En idéntico sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.1 y 25), suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de DD.HH, el 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José de Costa Rica. Dicho instrumento fué aprobado por la República Argentina por Ley N° 23054 el 1 de Marzo de 1978.

También brinda su aporte, como sustento legal del presente trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 2.3 inc a) y b); Artículo 14.3 inc c ), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 1966 y fué ratificado por Argentina mediante Ley N° 23.313, sancionada el 17 de abril de 1986.

Las provincias argentinas deben velar por el cumplimiento de lo normado en los mencionados instrumentos normativos internacionales, ya que componen el denominado “bloque de constitucionalidad federal” sobre el cual cada provincia construye su ordenamiento jurídico, pudiendo, en todo caso, extender el marco de los derechos que componen el bloque, pero nunca limitarlos.

Por otra parte, a nivel nacional tenemos la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549, que tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la administración federal sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e interés de los administrados. Este cuerpo legal instituye como principios generales la impulsión e instrucción de oficio, celeridad, economía, eficacia y sencillez en los trámites e informalismo.

La LNPA sufrió diversas modificaciones a lo largo de los años, la última modificación llegó con el dictado de la denominada “Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27.742 que modificó significativamente el cuerpo normativo, incluso el artículo 28 que regula el instituto del amparo por mora aquí estudiado.

Respecto a la provincia de Rio Negro, se destaca la Ley de Procedimiento Administrativo local N° 2938, sancionada en 1995, que tiene su ámbito de aplicación en la administración pública provincial, centralizada y descentralizada y los poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de la función administrativa; ello en función del carácter local del derecho administrativo.

La norma citada, en su artículo 2, establece que el procedimiento administrativo se ajustará a los principios de celeridad, economía, sencillez y debido proceso, que comprende el derecho de todo ciudadano administrado a ser oído y obtener una decisión fundada.

Por último, se destaca el Código Procesal Administrativo- Ley N° 5106- aprobado en el año 2016, que propone brindar un marco de protección que regule la relación entre el estado rionegrino y los ciudadanos. En este cuerpo legal se desarrolla todo lo atinente al desenvolvimiento del proceso cuando el estado es parte de un juicio.

Con la sanción del Código, se consagró por primera vez, en el ámbito del ordenamiento jurídico provincial, la acción por mora administrativa.

# *CAPÍTULO I*

## **LA MORA ADMINISTRATIVA**

### **INTRODUCCIÓN**

El Derecho Administrativo regula las relaciones entre las personas y la Administración. Es “la rama del Derecho Público que regula las Administraciones Públicas, su organización, las relaciones entre las distintas administraciones públicas, sus potestades y privilegios, el régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a la satisfacción de los intereses públicos y el sistema de garantías de los ciudadanos frente a la acción de los Poderes Públicos que directamente les afecta.” (Coscolluela Montaner, 2021, pág.36).

Desde la constitución y durante el desarrollo de la relación ciudadano- estado, se percibe la fuerza y la actividad administrativa no sólo cuando se concurre a efectuar una petición al Estado, sino cuando, simplemente, se vive en sociedad. En razón a la maraña de regulaciones normativas de muy diversos estamentos (nacional, provincial, y municipal) en las que participa o forma parte el mismo Estado, e incluso, de organismos privados a los que se les ha delegado el ejercicio de determinadas funciones públicas, como sucede en los casos de concesionarios de servicios públicos. La Administración regula la vida de los ciudadanos y a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se advierte la intensificación y el avance progresivo de la intervención del Estado en los más variados aspectos de la vida cotidiana de los mismos. A modo de ejemplo, la administración interviene regulando la forma de prestar los servicios públicos, cómo se debe circular, quiénes están obligados al pago de tributos, qué características debe contar una vivienda, quiénes cuentan con habilitación para vender, quiénes están habilitados para el ejercicio de una profesión, el acceso a un permiso para manejar un vehículo, entre otros infinitos aspectos. Es decir, la vida de cada uno de nosotros es alcanzada por el poder estatal y por el Derecho Administrativo que lo enmarca. Dentro de ese escenario, en innumerables ocasiones las personas que se ven obligadas a tratar

con el Estado y particularmente, con los distintos organismos que componen la Administración Pública, pueden dimensionar su pequeñez ante un gigante. El panorama de vulnerabilidad que se ve reflejado por las largas filas, las carpetas llenas de papeles, los formularios a completar, los “rebotes” de ventanilla en ventanilla y la inactividad o falta de respuesta; crean la escenografía cotidiana del ciudadano frente a la Administración. Por ello, podríamos afirmar que el arma más férrea que tienen los organismos públicos contra el peticionante, dentro de un procedimiento administrativo -mediante el cual se canalizan las peticiones- es la inactividad, falta de respuesta, demora o silencio.

En ese marco contextual, en el presente capítulo estudiaremos qué se entiende por inactividad administrativa, qué derechos podría afectar, también analizaremos la construcción doctrinaria y jurisprudencial de lo que se entiende por “plazo razonable” y por último, los posibles mecanismos de defensa frente a la mora administrativa.

## **1.1 LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**

La inactividad administrativa se vincula con el tema de la lentitud del procedimiento administrativo, cuando no se producen los pasos o etapas necesarias para culminar en una resolución final, generando un efecto profundamente lesivo a los derechos del ciudadano administrado. La omisión ha comenzado a constituirse en una regla más que una excepción. En la administración, la falta de respuesta suele ser el modo más cómodo y menos comprometido que tiene el funcionario para evitar responsabilidades. (Budassi, 2007, pág 416). El término *mora* ha sido definido por la Real Academia Española<sup>1</sup> como la dilación o tardanza en cumplir una obligación.

En este aspecto, el principio rector de “celeridad, eficacia, economía y sencillez en los trámites” que rige la totalidad de los procedimientos administrativos<sup>2</sup> no siempre es respetado por la Administración. Seamos más sinceros: el panorama es descorazonador, y lo cierto es que, rara vez es respetado por la Administración. Esta situación puede

---

<sup>1</sup> Vease <https://dle.rae.es/mora>

<sup>2</sup> Ley Nacional N° 19549, ARTÍCULO 1° bis.- Son principios fundamentales del procedimiento administrativo: c) Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites.  
Ley Rionegrina A N° 2938, ARTÍCULO 2° - El procedimiento administrativo, se ajustará a los siguientes principios: b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites.

generarse por diversas razones y existen distintos factores que contribuyen a la mora administrativa: burocracia excesiva, falta de personal o recursos, desorden político que no le permite a los funcionarios conocer y asumir los fines de su gestión, sobrecarga de trabajo, desidia o negligencia, evitar responsabilidades emergentes de la toma de decisiones o incluso, falta de compromiso por parte de los agentes responsables por las bajas remuneraciones recibidas.

A pesar de la intención reiterada de solucionar la demora en los procedimientos, la experiencia nos indica que uno de los mayores déficits de las administraciones ha sido —históricamente— la cuestión del tiempo de la respuesta. (Fernandez Pastrana, 1992, pág 127)

Lo expuesto, me lleva a expresar el siguiente interrogante: ¿Sabe el ciudadano que, cuando acude a peticionar, denunciar o reclamar puede recibir como respuesta del estado la pasividad o silencio?

¿Y que, del mismo modo, esta acción omitiva, totalmente cuestionable, está amparada o regulada por el mismo ordenamiento que reconoce sus derechos como administrado? Por ello, para salir victorioso de ese panorama hostil, es importante que el administrado comience por conocer cuáles son los mecanismos para hacer efectivos sus derechos y cuáles son las obligaciones de la administración para con ellos.

De ese modo, la conducta omisiva de los funcionarios y entidades públicas que forman parte del aparato organizacional conocido como administración, ante la que muchas veces el administrado se encuentra inerte, es uno de los vicios que lamentablemente la caracterizan.

Para paliar o neutralizar los efectos de esa anomalía, nuestro ordenamiento jurídico ha creado mecanismos procesales para que los administrados- en todas sus variantes- puedan combatir la inactividad formal.

En ese sentido, y para delimitar el desarrollo del presente capítulo, es importante aclarar que cuando hacemos referencia a inactividad formal administrativa, nos referimos a la ausencia de pronunciamiento dentro de un procedimiento administrativo. A la inactividad formal se contraponen la inactividad material, que refleja una inacción por parte del Estado, en el ejercicio de sus competencias generales, que se combaten por otras vías administrativas y judiciales vinculadas al derecho sustancial en disputa.

En palabras de Hutchinson: *“por inactividad material, se entiende una pasividad, un no hacer de la administración dentro del marco de sus competencias ordinarias. La*

*inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la administración dentro del procedimiento: es la simple no contestación a una petición de los particulares. Mediante una petición provocatoria y la ayuda del silencio administrativo, se concreta la inactividad material de la administración en una inactividad formal provocada”* (Hutchinson, 2002, pág. 356)

En ese sentido, el análisis de la inactividad material excede el objeto de estudio del presente capítulo, sólo me abocaré a los mecanismos de defensa para combatir la inactividad formal.

Todo procedimiento administrativo presupone un inicio y una finalización, por lo que el trámite debe estar orientado a cumplir siempre con la función administrativa. Este deber del Estado de responder a las peticiones, que ya estaba implícito en los artículos 14 (derecho a petionar a las autoridades) y 18 (derecho al debido proceso adjetivo) de la Constitución Nacional Argentina, ha tenido -a partir de la reforma constitucional de 1994- un impulso adicional, con el reconocimiento de la jerarquía constitucional de los Tratados de Derechos Humanos incluidos en el artículo 75 inciso 22. En especial, con la norma del art. XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos que reconoce expresamente no sólo el derecho a formular peticiones, sino a recibir una pronta resolución. El artículo XXIV de la Declaración regula que: *«Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución»*.<sup>3</sup>

En idéntico sentido, encontramos a la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 8 y 10; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los artículos 8 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 2.3, inc. a) y b), y artículo 14. 3 inc c).

Queda claro, entonces, que el ciudadano no solo tiene derecho a una decisión expresa por parte de la Administración, sino que, además, esta respuesta debe ser pronta. Esta obligación surge de los propios fines del Estado que, entre otros, son la de satisfacer el interés general de la ciudadanía y velar por el bien común.

Como bien sabemos, y así lo han afirmado los doctrinarios que estudiaron el instituto del silencio: “esta demora indebida en la actividad procedimental es violatoria del

---

<sup>3</sup> <sup>6</sup> El citado artículo 24 se coloca dentro del Capítulo I, “Derecho de Petición” de la Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia (1948); disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

derecho a la tutela efectiva de los administrados, y a su vez, afecta el principio de eficiencia que debe gobernar todo el accionar administrativo.” (Goldfarb, 2018, pág. 52)

La garantía de la tutela administrativa efectiva posee tres aristas o puede darse en tres planos: en la posibilidad de recurrir y realizar peticiones ante cualquier autoridad; en la existencia de un procedimiento administrativo que, conducido en legal forma, lleve a obtener el dictado de las decisiones; y por último, en el derecho del ciudadano de obtener un pronunciamiento fundado y, por ende, la obligación de la Administración de resolver sobre el objeto de lo peticionado.

La tutela efectiva debe ser considerada como una verdadera garantía, en tanto, éstas son entendidas como *“instituciones o procedimientos de seguridad creados a favor de las personas, para que dispongan de los medios que hacen efectivo el goce de sus derechos subjetivos”* (Bidart Campos, 1994, pág. 322), dando origen estas garantías a pretensiones que el hombre puede hacer valer ante el Estado exclusivamente.

La realidad nos compele a lanzar una mirada retrospectiva, y con ello, visualizamos que un administrado termina aguardando durante meses e incluso varios años, un pronunciamiento de la administración que nunca llega.

En ese marco, el administrado afectado por la inactividad de la administración debe exigir el goce pleno de sus derechos, en el marco de los deberes y compromisos asumidos por el Estado, destinado a asegurar el bien común o la satisfacción de derechos sociales, a través de prestaciones positivas y concretas.

## **1.2 PLAZO RAZONABLE PARA EXPEDIRSE**

Conforme lo vengo expresando, una de las características que lamentablemente identifica a la mayoría de las administraciones, es el retardo en el dictado de sus resoluciones. Ese panorama forma parte de la idiosincrasia de la administración en todos sus órdenes estadales, tanto a nivel nacional, provincial e incluso municipal; conforme nuestro sistema federal de organización.<sup>4</sup>

En este contexto, resulta frecuente que las peticiones de los administrados no sean

---

<sup>4</sup> Es necesario aclarar que, por imperio del sistema constitucional, el Estado argentino se halla organizado en un sistema federal, esto determina que a la par del sistema administrativo federal (aplicable a los procedimientos ante organismos nacionales) existen tantos ordenamientos como jurisdicciones provinciales (veinticuatro) y también, municipales. Así, el Gobierno federal y las provincias regulan de manera separada sus sistemas administrativos.

resueltas dentro de un plazo razonable y consecuentemente, los procedimientos administrativos se extiendan por amplios lapsos de tiempo sin motivos válidos que lo justifiquen -por ejemplo, por inacción, falta de impulso o desidia de la administración, por falta de idoneidad del personal administrativo o escasez de recursos- provocando que la lentitud adquiera carácter general, relegando la prontitud a una excepción.

A partir de normativa convencional y aportes jurisprudenciales, se fue delineando el concepto de “plazo razonable” como garantía o precepto que resulta necesario observar para la tramitación y resolución de este tipo de procedimientos, mediante los cuales se canalizan las peticiones de los administrados.

Si bien, esta categoría jurídica fue inicialmente concebida para los procesos judiciales, lo cierto es que luego se extendió su aplicación a los procedimientos administrativos en general.

Específicamente, se encuentra previsto en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14. 3 inc c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este punto, los preceptos legales que provienen de fuentes internacionales, reciben total relevancia a partir de la reforma constitucional del año 1994, ya que a partir de allí se le reconoce jerarquía constitucional y jerarquía superior a las leyes a diversos tratados de derecho internacional sobre derechos humanos. La integración de los tratados internacionales del art. 75 inc.22 integran el plexo de valores, irradian principios y postulan mandatos normativos de orden público, de la misma manera que el texto constitucional, y que el estado Argentino al ratificarlos, se comprometió a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos allí reconocidos. En este sentido, la administración –que no es más que el Estado ejerciendo función administrativa- se encuentra bajo tales directivas legales.

El artículo citado de la CADH establece en su parte pertinente:

*“Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)”<sup>5</sup>.*

Por su parte, el artículo 14.3 inciso c) del PIDCyP, prevé en lo que aquí respecta:

---

<sup>5</sup>

Disponible

[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)

en:

*"Artículo 14.3 " Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: inc c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas..."*<sup>6</sup>.

Es importante reiterar que, inicialmente, el precepto de "plazo razonable" fue concebido y aplicado a los procesos judiciales en general, y que si bien, el Artículo 8 de la Convención se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita sólo a los recursos judiciales en sentido estricto (ello sería caer en un formalismo puro), sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales -ya sea de naturaleza administrativa o jurisdiccional- a efectos de que las personas estén en condiciones de defender sus derechos, ante cualquier tipo de acto -u omisión- que emane del Estado y que pueda afectarlos.

Maxime teniendo presente que los administrados tienen el derecho constitucional-convencional a ser oídos por las autoridades, canalizando sus pretensiones a través del ejercicio de derecho de petición, y consecuentemente, a obtener una resolución a lo solicitado; lo cual no quiere decir que esta deba ser favorable. Pero sí, debe tratar de decidir sobre el fondo de la cuestión y debe ser una resolución oportuna y no tardía, porque lo tardío se convierte en injusto. .

En este orden de ideas debe destacarse, en razón de su implicancia, un aporte jurisprudencial que fué un precedente bisagra que consagró la aplicación del instituto del "plazo razonable" a la materia administrativa como lo fué el fallo "Lociser."<sup>7</sup> Si bien se refiere a cuestiones vinculadas al derecho administrativo disciplinario, ello no le quita importancia como antecedente de valoración del concepto y caracterización de los elementos del "plazo razonable".

Hecha esta salvedad, en el caso en concreto, el Máximo Tribunal- en adelante C.S.J.N- deja sin efecto las multas aplicadas por el Banco Central de la República Argentina 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 atribuía al ente demandado. En el caso en cuestión, la resolución del sumario administrativo fue dictada 20 años después de ocurridos los hechos y 15 desde la apertura del mismo. Por ello, concluye que es irrazonable la dilación del procedimiento administrativo, lo que resulta

---

6

Disponible

en:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

7 "Lociser, Jorge Alberto y otros c/ BCRA , Expte 105666/86, Fallo 335:1126 (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26 de junio de 2012).

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. Pues bien, en razón de ello, la razonabilidad debe primar en toda actuación estatal, incluidas las actuaciones administrativas de los organismos que forman parte ineludible de cualquier procedimiento administrativo. Se llega así a plantear que las decisiones estatales además de cumplir los plazos previstos, deben desarrollarse en un tiempo razonable.

Esbozando una suerte de definición preliminar o primera aproximación, se puede expresar que el término “plazo razonable” es entendido como una garantía que tienen los administrados de que los procedimientos se tramiten dentro de un lapso prudencial o moderado. Es complejo de conceptualizar porque es un precepto que posee una delimitación indeterminada y no puede traducirse en un número fijo de días, meses o años.

Por tales motivos, los aportes jurisprudenciales y doctrinarios, ante la ausencia de pautas temporales indicativas de la razonabilidad de los plazos, elaboraron criterios para su determinación esbozados en diversos pronunciamientos<sup>8</sup>, los que pueden resumirse en: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades ; y d) análisis global del procedimiento. A fin de no derivar el tema hacia las diferentes situaciones en las que debe interpretarse cuándo estamos frente a un plazo razonable o no, es menester llevar el foco de análisis a nivel local y también, considerar cuáles son los principios rectores del procedimiento administrativo, ello a efectos de indagar respecto de sí las previsiones coadyuvan a la observancia del precepto precitado o, si por el contrario, lo entorpecen. Entre dichos principios encontramos el de impulso de oficio, verdad material, informalismo en favor del administrado, gratuidad, celeridad, economía, eficacia, debido proceso, legalidad, imparcialidad, publicidad y no retroacción del trámite, entre otros.

Al respecto, debe destacarse que en razón de sus implicancias, guardan estrecha relación con el tema en estudio los principios de impulso de oficio, eficacia, celeridad y economía procedimental.

Como ha mencionado Hutchinson, un jurista altamente reconocido en el derecho, en el procedimiento administrativo existen determinados principios que son garantías a favor

---

<sup>8</sup> En particular, tales criterios surgieron de los casos “Genie Lacayo vs. Nicaragua”, sent. 29/1/1997 y “López Álvarez vs. Honduras”, sent.1/2/2006, de la Corte IDH; y, también, hizo referencia al caso “König”, sent. 10/3/1980, del TEDH.

del particular, reglados por el derecho objetivo<sup>9</sup>, a saber:

**Impulsión de oficio.** *A diferencia del proceso judicial en el procedimiento administrativo corresponde a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar que se practique toda diligencia que sea conveniente para el esclarecimiento de la verdad y la justa resolución de la cuestión planteada. Su fundamento es que en el procedimiento administrativo aunque si bien puede ser iniciado por un particular la finalidad es la satisfacción del interés público.*

**Eficacia:** *conforme el cual los procedimientos administrativos deben lograr su finalidad, removiendo obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias.*

**Celeridad y economía procedimental:** *exige que el procedimiento administrativo sea tramitado en forma dinámica y que se obtenga una decisión administrativa (acto) en un plazo acorde al criterio de razonabilidad. Asimismo, la economía procedimental implica la integración en un solo acto de todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso y decisión simultánea.*

En ese orden de ideas, sabemos que el principio de celeridad en los procedimientos administrativos representa una exigencia inherente al modelo de gobierno republicano. Es válido señalar que cualquier dilación por parte de los funcionarios en el cumplimiento de sus obligaciones, se sitúa al margen del sistema republicano, incluso cuando se invoquen obstáculos personales o de cualquier otra índole.

Tanto en la Ley de Procedimiento Administrativo Nacional (Decreto-Ley N° 19.549), como en la Ley de Procedimiento aplicable a la provincia de Río Negro (Ley A N° 2938), regulan expresamente el plazo que tiene la administración para expedirse. Así, el Artículo 10 de la L.N.P.A. establece “*Si las normas no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta días.*”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ley de Procedimientos Administrativos Comentada, Revisado y comentado por Tomás Hutchinson 5ª edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, BUENOS AIRES 2000, disponible en:

<https://es.scribd.com/document/254628829/Hutchinson-Ley-de-Procedimiento-Administrativo-Comentada>.

<sup>10</sup>

Normativa disponible en:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/norma.htm#:~:text=ARTICULO%2010.%2D%20El%20silencio%20o,acordarse%20a%20silencio%20sentido%20positivo>.

Mientras que, a nivel local, en el ámbito de la provincia de Río Negro, el Artículo 18 de la Ley A N° 2938 expresa: *“El plazo para el pronunciamiento no podrá exceder de treinta (30) días, salvo el caso de plazos determinados por normas especiales. Una vez vencido el plazo correspondiente, el interesado deberá requerir pronto despacho y, en caso que transcurrieran otros quince (15) días sin producirse resolución, se considerará que hay silencio de la administración.”*<sup>11</sup>

En síntesis, y como se viene resaltando a lo largo del desarrollo del presente trabajo, el ciudadano administrado tiene el derecho a obtener una resolución, y la misma debe ser oportuna y no dilatada en el tiempo, sino que resueltas en el plazo que establecen las leyes o en su caso, dentro de un tiempo razonable. Este instituto de plazo razonable tiene jerarquía constitucional pues está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos art 8.1 y art 14.3. inc c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos incluidos en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

### **1.3 MECANISMOS DE DEFENSA ANTE LA MORA ADMINISTRATIVA**

Luego de haber expuesto cuales son los diversos conflictos que puede traer aparejado la mora administrativa y tratar de conceptualizar qué se entiende por plazo razonable, corresponde ahora desarrollar cuales son los diversos remedios a los que puede recurrir el administrado para atemperar la morosidad administrativa.

También se intentó exponer cuáles son los alcances de la tutela administrativa efectiva, entendida como un derecho resguardado por la Constitución Nacional y las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional a partir de la reforma del año 1994.

Este derecho tripartito, se configura no solo con la posibilidad de peticionar ante las autoridades, sino también con la obligación de estas de resolver en un tiempo razonable y oportuno, y por último, con la existencia de un procedimiento para realizar tal petición.

La Administración Pública, pese a estar compelida a dar respuesta a las peticiones que los habitantes realicen ante ella, la realidad demuestra que su inactividad se convirtió en

<sup>11</sup>

Normativa

disponible

en:

<https://web.legism.gov.ar/digesto/normas/documento?id=1996010049&e=DEFINITIVO>

regla. Ante ese panorama indeseado, es el propio ciudadano administrado quien debe arbitrar los medios que tiene a su alcance para obtener de aquella una respuesta, aun cuando se entiende que uno de los principios que rige en el procedimiento administrativo es el de impulsión de oficio de las actuaciones.

En tal sentido, no se puede dejar de destacar que la satisfacción de este derecho (a obtener una resolución oportuna y dentro de un plazo razonable), por lo general, trae como consecuencia la satisfacción de otro derecho. Por ejemplo, el caso de un ciudadano que requiere a la Administración el otorgamiento de una pensión por discapacidad, una empresa contratista con el estado que requiere el pago por el servicio brindado o un estudiante que solicita el otorgamiento de una beca estudiantil; si bien con el requerimiento realizado, éste hace ejercicio de su derecho de peticionar ante las autoridades, detrás subyace la satisfacción de otro. Por ello, en el marco del Estado Constitucional el derecho de petición adquiere especial relevancia.

Ahora bien, ante la falta de pronunciamiento expreso, la leyes deben arbitrar los medios necesarios para que el particular no se encuentre en un estado de indefensión y logre remover los obstáculos que impidan el ejercicio pleno de sus derechos. Se entiende que *“el ordenamiento jurídico regula diversas técnicas destinadas a evitar o, por lo menos, atemperar los efectos de la morosidad administrativa.”* (Hutchinson, 2001, pág 210)

En ese sentido, el administrado para intentar vencer la inactividad de la autoridad administrativa, puede optar entre distintas alternativas, que se resumen de la siguiente manera: (i) promover un pedido de pronto despacho y esperar a que la administración se expida (ii) instar judicialmente a la administración para que resuelva mediante la deducción de una acción por mora administrativa, (iii) optar por la configuración del silencio y, una vez agotada la vía administrativa<sup>12</sup>, iniciar una acción contenciosa administrativa.

He aquí el meollo del presente trabajo, pues el ciudadano administrado que se ve afectado por la mora administrativa tendrá la posibilidad de hacer uso de cualquiera de los tres remedios mencionados anteriormente.

Pero, bien sabemos las inconveniencias de trasladar a sede judicial la exigibilidad de la obligación de resolver en sede administrativa, que debería ser improrrogable. Si bien, el análisis del instituto jurídico del silencio administrativo excede el objeto del presente

---

<sup>12</sup> El agotamiento de la vía administrativa, ha sido objeto de numerosos debates y críticas por parte de la doctrina, desde quienes defienden a ultranza este instituto hasta quienes abogan su eliminación. En ese sentido, compartimos el criterio expuesto por el autor Aberastury Pedro en “La justicia administrativa”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006., pág. 150 y 151, donde se destaca que lo que se critica al sistema no es el tránsito de la vía per se, sino la pérdida del derecho que ocasiona su no tránsito o su tránsito indebido.

trabajo, afirmo que la configuración del mismo y especialmente el sistema de la denegatoria ficta, no se adecua a los estándares de la tutela administrativa efectiva. Esto por constituirse en un incentivo normativo negativo, que erosiona la obligación jurídica de resolver. Cómo será de común y frecuente este fenómeno, que las leyes de procedimiento administrativo han creado el llamado “silencio de la administración”, es decir, han institucionalizado la “no respuesta de la administración” dándole efectos jurídicos específicos.

Siendo así, se constituye en campo fértil para que se produzcan prácticas administrativas indeseadas y dilatorias. Todo esto nos advierte de la consecuente inadecuación del régimen del silencio a los postulados de la tutela administrativa efectiva contenida en los artículos 8° y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el derecho al recurso efectivo contenido en el artículo 2, apartado 3ro, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, principalmente.

Si partimos de la afirmación de que la configuración del silencio trae aparejado inconveniencias, en sentido de que puede ser visto por la administración como una vía fácil para evitar resolver los asuntos y consecuentemente, al no emitir una respuesta, pueden dejar que el plazo se agote, aplicando el silencio negativo sin tener que justificar una denegación explícita. Esto puede fomentar aún más la inacción o ineficiencia administrativa, escudándose -involuntariamente o por el contrario, intencionalmente- en una herramienta que en principio fué instrumentada a favor de los administrados. También puede ser utilizado por la administración como una herramienta para trasladar la obligación de resolver una petición en cabeza de la judicatura.

Incluso, la doctrina que dió tratamiento a este tema, hace énfasis que no sólo es un deber que tiene la Administración de responder a las peticiones sino que también ésta “... *tiene el derecho a que los procedimientos iniciados en su ámbito sean culminados en dicha sede con el debido ejercicio de su competencia obligatoria e improrrogable.*” (Rosenberg, 2001, pág 563)

En ese sentido, sostengo la inconveniencia de la configuración del silencio como mecanismo de defensa útil, máxime cuando a un administrado afectado por la mora se le exige la carga de haber agotado vía administrativa antes de acudir a la jurisdicción. En muchas ocasiones, el ciudadano sólo pretende que la administración responda y no tiene deseos de judicializar el asunto.

Fácil es apreciar las vicisitudes que el administrado tiene que atravesar para hacer valer

su derecho de petición, y si a ello le sumamos que debe incoar un complejo y largo proceso contencioso administrativo, lo más probable es que por agobio termine fracasando su derecho.

En ese orden de ideas, ¿Se podría argumentar que el amparo por mora sería la herramienta ideal para repeler la mora administrativa y consecuentemente, instar a que la administración responda indefectiblemente, sin que esa obligación recaiga en un juez? ¿Se podría afirmar que el amparo por mora ofrece mejores beneficios o tiene un impacto positivo más grande? No daré una respuesta en forma apresurada, ya que sobre la base de la presente investigación surge el enorme desafío de analizar estos interrogantes.

Lo cierto es que, si bien la acción del amparo por mora es una figura del derecho administrativo, es también un proceso inherente al derecho constitucional, pues su objeto no es otro que asegurar la efectividad del derecho a peticionar ante las autoridades (y a obtener una respuesta de estas) tal como está previsto en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Es una herramienta consagrada a nivel nacional a través de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19549<sup>13</sup>, donde su vigencia lleva un tiempo considerable, más de un cincuentenario. Por su parte, en la provincia de Río Negro- de la cual soy nativa y por ello mi interés de análisis- es un instrumento consagrado hace relativamente poco tiempo, precisamente con el dictado del Código Procesal Administrativo Ley A N° 5106<sup>14</sup> en 2016.

Por todo lo dicho, en el desarrollo de los próximos dos capítulos se procederá a analizar las disposiciones invocadas, examinar qué utilidad tiene la acción de amparo por mora, como se ha expedido la jurisprudencia y qué aportes han brindado los doctrinarios al respecto.

---

<sup>13</sup>Publicada en el Boletín Nacional del 27-Abr-1972. Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>

<sup>14</sup>Disponible en: <https://servicios.jusrionegro.gov.ar/web/normativa/documentacion/CPARN.pdf>

## ***CAPÍTULO II***

### ***EL AMPARO POR MORA ADMINISTRATIVA.***

#### ***RÉGIMEN JURÍDICO FEDERAL***

### **INTRODUCCIÓN**

Como se expuso en el Capítulo I, Apartado 3, el administrado que hace efectivamente operativo su derecho constitucional de peticionar ante las autoridades, cuenta con diversas herramientas creadas por ley para, eventualmente, utilizarlas como defensa ante la inactividad administrativa.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se resaltó la importancia del principio rector de la efectivización de la tutela administrativa efectiva, que comprende el derecho de peticionar ante las autoridades (art. 14 CN) y como contracara, el derecho a obtener respuesta; ello no implica el derecho a obtener lo peticionado, pero sí el de exigir una respuesta, que sea brindada en debido tiempo y de manera expresa (art. 24 Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre) para que se conozcan motivadamente cuáles son las razones que determinan la decisión administrativa.

Por ello, nuevamente, partiendo de la premisa de que el ordenamiento jurídico debe contemplar herramientas para que el particular afectado por la inactividad de la Administración pueda reclamar el cumplimiento de la actividad debida, resulta interesante adentrarnos en el análisis del instituto del amparo por mora, entendido como un instrumento eficaz para salvaguardar los derechos de los particulares.

Entonces, respecto del amparo por mora, se expresa que éste constituye un verdadero medio de tutela autónomo que pretende compeler la inactividad de la Administración Pública, permitiendo la efectiva consolidación del derecho a peticionar ante las autoridades y consecuentemente, a obtener respuesta en un tiempo oportuno..

A modo de ilustración, veamos a continuación, las vastas situaciones donde los administrados persiguen el dictado de una resolución en los expedientes administrativos:

Una firma comercial reclamando que la Inspección General de Personas Jurídicas le otorgue el certificado de constitución necesario para poder desarrollar su actividad; un productor rural solicitando una resolución que le conceda beneficios fiscales porque se encuentra afectado por el estado de emergencia o desastre agropecuario; un agente público que solicita una autorización de derivación médica a la obra social estatal; un adulto mayor que encontrándose en condiciones de acogerse a los beneficios de la jubilación, inicia el trámite y está a la espera de resolución. Los ejemplos pueden ser diversos e infinitos, debido a que el ámbito de actuación de las administraciones, a través del ejercicio de la función administrativa, es extenso.

En esos casos, quien formuló una petición en sede administrativa, ya cansado de la falta de una resolución al reclamo pendiente, puede optar por iniciar una acción judicial por mora de la administración en los términos del art. 28 y 29 de la Ley N° 19.549.

Como una primera aproximación, podríamos expresar que consiste en una orden judicial de pronto despacho, que le permitirá al interesado obtener una decisión expresa por parte de la administración, porque el juez establecerá en qué plazo debe expedirse.

Es un remedio frente a la inactividad y se lo comprende *“como un proceso concebido con el propósito de poner fin a una omisión antijurídica llamada inactividad formal de la Administración Pública, que consiste en la falta de ejercicio de la competencia decisoria del órgano competente frente a la petición formulada por un particular en un expediente administrativo, durante un tiempo que excede los plazos constitucionales, legales, reglamentarios o las razonables pautas de tramitación”* (Tenreyro, 2012, pág. 273).

Con este instituto se le otorga la posibilidad a quien es parte de un expediente administrativo, a que acuda a sede judicial para que un órgano jurisdiccional, mediante el dictado de mandamiento, emplace a la Administración a resolver y despache las actuaciones administrativas dentro del plazo prudencial que el juez estime pertinente, atendiendo a las particularidades del caso y su complejidad.

Ahora bien, la intervención jurisdiccional se limita a exigir a la Administración a que “despache” las actuaciones, no interesa aquí cuál es el modo en que vaya a resolver el reclamo. Es decir, dado el restringido marco de actuación, la judicatura no se inmiscuye en cómo la Administración debe pronunciarse sino tan sólo que debe expedirse. Caso contrario, su sentencia devendría arbitraria, por intervenir en la esfera de actuación de otro poder del Estado.

Por la importancia de este instituto, en el presente capítulo se analizará el régimen jurídico en la Nación, a partir de su formulación normativa, los antecedentes históricos y también dar cuenta de algunos criterios adoptados en la jurisprudencia respecto de su aplicabilidad.

## **2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

La doctrina menciona como primer antecedente argentino del instituto al anteproyecto del Código de lo Contencioso Administrativo de la Nación, redactado en 1968 por los doctores Miguel S. Marienhoff, Germán José Bidart Campos, José Tristán Bosch, Juan Francisco Linares y Adalberto Cozza, se reguló el amparo por mora de la Administración Pública en el Título V, arts. 164 a 167, pero dicho proyecto no tuvo sanción legislativa.<sup>15</sup>

También, no hay que dejar de hacer mención como antecedente de este instituto, pero aplicable al ámbito tributario, el derecho a petición fijado por los arts. 40 y 41 de la Ley N° 15.265 del año 1960 donde se regula la posibilidad de interponer la acción de amparo por mora ante el Tribunal Fiscal de la Nación y consecuentemente, solicitar orden de pronto despacho por demoras en la resolución de expedientes por parte de las autoridades tributarias nacionales.

Sin embargo, a nivel nacional el amparo por mora obtuvo por primera vez consagración normativa en el año 1972, en el art. 28 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo- en adelante LNPA-<sup>16</sup>, que expresaba: *“El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados- y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable- sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, si la justicia lo estimare procedente en atención a las circunstancias, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. Contestado el*

---

<sup>15</sup> Dicho aporte fué extraído del caso “Financiera Clusel S.A. c/Municipalidad de S. C. de Bariloche s/Amparo por mora s/Apelación” (Expte. N° 17974/02-STJ-), STJ, disponible en: [https://fallos.jurionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=b9e2b5a8-9ba5-4c40-b4d4-a865ed0666c0&stj=1-](https://fallos.jurionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=b9e2b5a8-9ba5-4c40-b4d4-a865ed0666c0&stj=1-)

<sup>16</sup> El Decreto-ley que regula los Procedimientos Administrativos Nacionales, fué sancionada en 1972, durante el gobierno de facto de Lanusse.

*requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes.”*

La doctrina recibió con entusiasmo la consagración legal del instrumento, ya que se trataba de una solución conveniente y original, que privilegiaba el acceso a la jurisdicción de los administrados. En ese entonces, se lo erigió como el brazo eficiente que haría valer el derecho del particular a la resolución de la petición planteada.<sup>17</sup>

Por otra parte, el primer fallo que resulta de interés analizar es el caso “Dinet, José C/ Gobierno nacional”<sup>18</sup> (CNFed., sala I contencioso administrativo, diciembre 17-974), ya que se trata del primero en el que se hace la aplicación concreta y de manera exclusiva del amparo por mora de la Administración pública nacional, que regula el art. 28 de la Ley N° 19.549/72. Es de poca extensión, pero en sus cortas líneas sienta principios que debilitan una de las más nuevas figuras- hasta ese entonces- del derecho administrativo de la cual se esperaban benéficos resultados.

El actor fue declarado prescindible por la Administración pública. y, en presentación ante el organismo respectivo, pidió la reposición en el cargo. Transcurre un plazo considerable y su reclamo no era resuelto; considera entonces, que hay una tardanza que da pie al recurso judicial que interpone. En el informe que produce la Administración pública, ésta reconoce que se han excedido los plazos para la resolución del asunto e intenta explicar la demora. En primera instancia, la decisión resulta favorable para el actor y se fija un plazo dentro del cual debe ser resuelta la petición del ex agente. La administración pública nacional apela y se agravia porque se le imputa responsable de la demora y reitera sus manifestaciones. Agrega que el plazo impuesto por el juzgado de primera instancia es breve y expresa que "en el mejor de los casos será superado."

En instancia de apelación, la sala I de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal no sigue a las partes en el planteo que realizan y revoca la sentencia de primera instancia, argumentando y sosteniendo que la Administración podía guardar silencio frente a un reclamo, y esa inactividad formal no hacía más que

---

<sup>17</sup> Conf. Marcelo M. PEARSON, “La acción judicial contra la Administración Pública, en el orden nacional, por su mora en el procedimiento administrativo”, LL, t. 1982-D, pág. 913.

<sup>18</sup> CNACAF, Sala I, in re “Donet José c. Gobierno Nacional”, de fecha 17-12.1974, por Marcelo M, Pearson, LA LEY, 1975-B, 423.

encuadrarse en el artículo 10 de la LNPA, razón por la cual su conducta no se enmarcaba en los supuestos contemplados por el artículo 28 de la LNPA.

Se imponía, así, un criterio por el cual la Administración tenía derecho a no responder a los reclamos de los particulares, y a éstos sólo les quedaba la posibilidad de configurar silencio y reclamar judicialmente la cuestión de fondo. Lo cierto es que, la Cámara entiende que la administración se inclina sencillamente por el silencio para que el recurrente proceda en consecuencia. Indudablemente, esta interpretación limitaba los alcances del artículo 28 LNPA y desde ese ángulo, el amparo por mora pierde fuerza, ya que se contrapone al instituto del silencio que acoge la propia ley y en esa puja, se hace primar al segundo.

El fallo se aparta por completo de lo planteado por la parte actora y la orden final del juez no podía ser otra que “despache las actuaciones administrativas en forma expresa”; ello si el presupuesto objetivo de la mora estaba configurado. Tanto el amparo por mora de la administración como el silencio de esta, son institutos, ambos, de singular valor en la ciencia jurídica de la materia, cada uno con su propia esfera de actuación. Por lo que no resulta conveniente coartar el obrar de uno por sobre el otro.

El criterio cambió, dos años y medio después, con motivo del fallo que emitió la Sala II de ese mismo fuero, en la conocida causa “Goldberg Marta c/ Universidad de Buenos Aires”<sup>19</sup>, donde el Tribunal afirmó que era obligación de la Administración resolver las cuestiones planteadas por los administrados, y en ese entendimiento, siendo éstos quienes tienen en forma exclusiva la posibilidad de considerar al silencio como un rechazo a sus pretensiones: el silencio es una ficción legal otorgada a favor del administrado y no de la Administración.

Por otra parte, y luego de transcurridos unos años, específicamente en 1977, la redacción originaria de LNPA fué reformada mediante la Ley N° 21.686 que modificó el art. 28 previendo la inapelabilidad de la sentencia en el trámite del amparo por mora. De tal forma, con la modificación agregada, el mencionado art. 28 LNPA quedó redactado de la siguiente manera: *“El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el*

---

<sup>19</sup> Véase CNCAF, Sala II, in re “ Goldberg Marta c. UBA” , de fecha 5-4-1977, con comentario de BARRA, Rodolfo, en “Defensas del administrado ante la mora en la decisión administrativa. Una feliz corrección a la doctrina 'Dinet'", El Derecho 74-222. Disponible en: <http://rodolfobarra.com/publicaciones/>

*petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. **La decisión del juez será inapelable.** Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes.”*

La modificación fué de gran relevancia, ya que origina una polémica doctrinaria,<sup>20</sup> generando divergencias en cuanto a la apelabilidad o no de la sentencia de fondo.

La reforma introducida por la Ley N° 21.686 a dicho instituto, dió lugar a dificultades de interpretación, en lo que hace a la posibilidad o no de apelar la decisión final del juez en el amparo por mora. Incluso, en la jurisprudencia no existieron coincidencias y dicha cuestión fué debatida en dos plenarios de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo del Fuero Federal en los fallos “Esperanza, Domingo c/ ENTEL s/ amparo por mora” del 25-11-1980<sup>21</sup> donde la entonces composición de esa judicatura resolvió (por 11 votos contra 10) que la decisión final en 1ª instancia era inapelable.<sup>22</sup> En contrapartida, en el fallo “Caudales Zubdesa S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos” del 5-2-1985, la nueva estructura y composición de esa Cámara resolvió que es apelable la sentencia de primera instancia que determina la existencia o no de mora de la Administración<sup>23</sup>, en los amparos regulados por el art. 28 de la Ley 19.549 reformada por la Ley 21.686.

---

<sup>20</sup> Algunos doctrinarios adhirieron a la tesis de la apelabilidad (Creo Bay, "La reforma introducida al amparo por mora de la Administración. Necesidad de una regulación integral del instituto", Rev. LA LEY, t. 1978-D, pág 120; Sagüés, "Ley de amparo", pág 446; Diez, "Derecho procesal administrativo", págs.385/386). Otros se pronunciaron por la negativa (Pearson, "¿Es apelable o inapelable la sentencia final del amparo, por mora de la Administración Pública Nacional?", Rev. LA LEY, t. 1979-B, pág 487).

<sup>21</sup> Postura asumida por la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo en el plenario de fecha 25 de noviembre de 1980.

<sup>22</sup> Su principal argumento fue interpretar la voluntad del legislador, y a tales fines se apoyaron en el texto literal del artículo 28 de la LNPA y en la exposición de motivos de la ley 21.866, que decía que la decisión del juez acerca de la mora era inapelable. Expresaron que la primera fuente de interpretación es la letra de la ley, y no es conveniente apartarse de ella, cuando la norma es sumamente clara y su interpretación no genera duda alguna.

<sup>23</sup> Unos de los argumentos esgrimidos por la Cámara para adoptar ésta decisión fué que la posibilidad de apelación conduce a un resultado más valioso, en tanto permite que un Tribunal de alzada pueda revisar lo decidido por un juez en 1ª instancia. Por consiguiente, la doble instancia resulta un sistema que conviene preservar como garantía de una mejor administración de justicia al permitir una mayor amplitud de defensa, sin menoscabo de la celeridad que debe imperar en el especial procedimiento del amparo por mora.

Continuando con el análisis normativo del amparo por mora a nivel federal, el art. 29 de LNPA<sup>24</sup> consagra un postulado innovador, cuyo texto expresa: “*La desobediencia a la orden de pronto despacho tornará aplicable lo dispuesto por el artículo 17 del decreto-ley 1.285/58*”<sup>25</sup>, previendo la posibilidad iniciar un sumario administrativo, con el fin de investigar la posible responsabilidad personal del funcionario público que omita dar cumplimiento a las requeridas en una orden judicial, en el marco del proceso de amparo por mora.

Continuando con el análisis, es importante mencionar que el instituto fué modificado recientemente con el dictado de la denominada “Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos N° 27.742”. Este cuerpo legal, impacta en diversas áreas del derecho público administrativo y a través de su Título Segundo, modifica la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549<sup>26</sup> que se había sancionado en 1972. Particularmente, el artículo 47 sustituye la vieja regulación del amparo por mora y regula con mayor nivel de detalle el proceso judicial. El juez requerirá a la autoridad administrativa que informe las causas de la demora en un plazo de 5 días hábiles judiciales, y se correrá traslado al peticionante por otros 5 días. La resolución del juez será apelable sólo en ciertos casos, limitando el carácter inapelable de la regulación anterior.

Con esta modificación mejora mucho el sistema, ya que se establece un plazo para que la administración presente el informe que justifique la demora y junto con él, deberá especificar el plazo en el que va a resolver. El artículo expresa lo siguiente:

*Artículo 28 (Artículo sustituido por el art. 47 de la Ley N° 27.742): “Quien fuere parte en un procedimiento administrativo podrá solicitar judicialmente que se libere orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable, sin emitir el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado.*

*Presentado el petitorio, el juez, si hubiere vencido el plazo fijado al efecto o si considerare irrazonable la demora, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que en el*

---

<sup>24</sup> Disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/norma.htm>

<sup>25</sup> “Artículo 17. - Toda falta en que incurran ante los tribunales nacionales funcionarios y empleados dependientes de otros poderes u organismos del Estado Nacional o Provincial, actuando en su calidad de tales, será puesta en conocimiento de la autoridad superior correspondiente a los mismos a los efectos de la sanción disciplinaria que proceda”

<sup>26</sup> Texto actualizado de la norma disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/texact.htm>

*plazo de cinco (5) días hábiles judiciales informe las causas de la demora aducida y el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada.*

*Del informe de dicha autoridad se correrá traslado al peticionante por otros cinco (5) días hábiles judiciales.*

*Contestado el traslado o vencido el plazo antedicho que corresponda, según el caso, sin que la autoridad o el peticionante se hayan pronunciado, el juez aceptará el plazo informado por la autoridad administrativa si lo considera razonable en atención a la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y a la demora ya incurrida, o, de no haberse informado tal plazo o considerarlo irrazonable, fijará el plazo dentro del cual deberá expedirse la autoridad requerida pudiendo agregar, en todos los casos, el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado.*

*La resolución del juez será apelable sólo en los siguientes casos: (i) cuando no haga lugar al amparo por mora; (ii) cuando acepte el plazo propuesto por la Administración; (iii) cuando fije el plazo para que la Administración se pronuncie. El recurso de apelación se concederá al solo efecto devolutivo.”*

En ese sentido, se fortalece el mecanismo del amparo por mora porque se prevé que el recurso de apelación contra la sentencia que hace lugar al amparo no tiene efecto suspensivo, por lo que la ejecutoriedad de la orden judicial entrará en vigor.

Por último, aunque el presente apartado se centra en la técnica jurídica del amparo por mora y la reciente modificación que ha sufrido, es importante mencionar que la Ley Bases N° 27.742 al modificar la LNPA N° 19549 introdujo una gran novedad con la incorporación del silencio positivo. Se prevé en el inc b) del artículo 10 que el silencio tendrá efecto positivo o aprobatorio cuando: se trate de un procedimiento para obtener una autorización administrativa en el marco del ejercicio de una facultad reglada, debe haber vencido el plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa y no tratarse de materias de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público. Esta novedosa regulación estará vigente a partir del 1 de noviembre del 2024 cuando se publique su reglamentación en el Boletín Oficial de la Nación.

Sin embargo, este tema no será desarrollado en profundidad, dado que escapa del objeto de análisis central, pero su mención resulta irremediable, pues su implementación tiene como eje central la simplificación que buscan una Administración Pública más eficiente para

facilitar los trámites que tienen que hacer los ciudadanos. De algún modo, esta artificialidad creada por la norma viene a sanear la inactividad administrativa, y simula una resolución estimatoria o favorable. La doctrina y jurisprudencia sobreviniente, a partir de la implementación del artículo, interpretará cuales son los beneficios o desventajas de esta nueva consagración normativa.

## **2.2 ¿AMPARO O SIMPLE ACCIÓN JUDICIAL? DISCUSIONES DOCTRINARIAS**

Respecto a la naturaleza jurídica del amparo por mora se han generado discusiones teóricas surgidas a la luz de si estábamos ante la presencia de una especie del amparo genérico contemplado en la Ley 16.986 y en el artículo 43 de la Constitución Nacional, o si por el contrario, se trataba de una figura autónoma del derecho administrativo.

En este entendimiento, Sagüés<sup>27</sup> enseña que si un caso de mora está contemplado en la LNPA, no es viable el amparo consagrado por la Ley 16.986, atento a su claro rol residual.

Otra parte de la doctrina, sostiene que el amparo por mora es una especie del amparo genérico, e interpreta que si se presenta el caso de una acción de amparo común que persiguiera los mismos fines de la vía especial del art 28 LNPA, corresponde reencauzarla y no rechazarla in limine, acudiendo al principio iura novit curia. (Creo Bay & Hutchinson, 2006, pág. 109) En ese sentido, sostengo que no procede transformar de oficio las pretensiones del actor cuando no medió una nítida petición, ello importaría un apartamiento al principio de congruencia.

Esta discusión, trajo aparejado otro tema: la carencia de un Código Procesal Administrativo Nacional que rijan las acciones judiciales iniciadas por los administrados contra la Administración Federal. Por ello, se torna imprescindible el avance para la creación de un cuerpo legal que contemple el conjunto de normas que regulen los procesos judiciales promovidos contra el Estado nacional. Es una deuda que ha sido prolongada por muchísimo tiempo y que genera inconvenientes debido a la dispersión normativa, pues las normas procesales no se encuentran receptadas en una legislación única y ordenada sino

---

<sup>27</sup> SAGÜÉS, Néstor (1995) “Acción de Amparo”( 4ª ed.), Buenos Aires, Astrea, págs. 589-591.

que se encuentran desperdigadas en el Código Procesal Civil y Comercial y en otras normas especiales.

Por lo expresado anteriormente, es decir, dada la carencia de normas adjetivas que rijan el proceso del amparo por mora, se discute si son aplicables supletoriamente las normas procesales del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- en adelante CPCCN- o las de la Ley de Amparo N° 16.986, no hay en este aspecto tampoco unidad de criterio.

Por la primera alternativa se inclina SAGÜÉS, quien explica que en tanto no fuere incompatible con el régimen establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo y por su reglamentación, todo el amparo por mora (desde su interposición hasta la resolución y apelación) está en principio suplido por los arts. 321 a 498 del CPCCN, al regular este el amparo contra actos de particulares, instituto que, en tal Código, es el más análogo al amparo por mora.

Otra parte de la doctrina, acepta la aplicación de todas las normas, pero en orden de prelación, primero la LNPA, y luego, supletoriamente, el código procesal antes indicado y la ley de amparo, en ese orden.<sup>28</sup>

El amparo por mora es un procedimiento especial del derecho administrativo que, más allá de tener una conexión con el amparo general, más que nada por la terminología utilizada, presenta una tipicidad propia que lo transforma en una vía excepcional y excluyente para atacar la inamovilidad formal de la administración. Es una vía judicial idónea contra toda omisión de las autoridades públicas que lesione derechos y garantías reconocidos por la normativa vigente y tiene por finalidad lograr que la administración, en el marco de un expediente administrativo, se pronuncie, es decir, que cumpla con su deber de dictar el acto administrativo que resuelva la petición y sin indicarle el modo en que debe resolverla. Es decir, el amparo por mora es una especial acción de amparo a la que, en principio, corresponde conferir un trámite autónomo y separado del de otras actuaciones judiciales.

Por último, respecto de esta discusión, se presenta la oportunidad de exponer la doctrina legal rionegrina que se ha inclinado por esta última postura. Integrantes del máximo tribunal de la provincia expresaron: “Se regula la acción por mora como una acción de competencia del fuero contencioso y no como una garantía constitucional (amparo)” (Apcarian & Mucci, 2017, pág 78).

---

<sup>28</sup> CREO BAY, Horacio – HUTCHINSON, Tomás, Amparo por mora de la Administración Pública, 3ª ed., Astrea, Buenos Aires, pág. 70

Afianzando esta postura, en el precedente “Macmullen” STJRN4 N° 90/15<sup>29</sup> se expresó: “(...) el objeto del llamado amparo por mora está esencialmente vinculado al quehacer de la Administración Pública y se regula en beneficio del administrado frente a la falta de respuesta del poder público. Dije allí que esa circunstancia hace del instituto una figura más propia del derecho administrativo que del constitucional (...)”; “La administración pública en general tiene el deber de resolver las cuestiones planteadas por los particulares. Este imperativo surge del derecho del administrado de obtener una decisión fundada y encuentra su causa en el principio de obligatoriedad de la competencia que imponen las diversas leyes de procedimiento administrativo tales como los de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites administrativos. Creo que la asimilación a las acciones constitucionales ha sido dada en virtud de llamar también a esta reclamación administrativo-judicial como amparo.” (cons. 2, 3 y 4 voto del juez doctor Enrique. J Mansilla)

---

<sup>29</sup> Fallo disponible en:

[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=2f3a4cfa-7543-4d2a-a6e4-f5ddb7302516&stj=1](https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=2f3a4cfa-7543-4d2a-a6e4-f5ddb7302516&stj=1)

## ***CAPÍTULO III***

### ***RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACCIÓN POR MORA ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO***

#### **3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A diferencia de lo que sucedía en Nación, la provincia de Río Negro no contemplaba este instituto dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2938, y también carecía de un Código Procesal Administrativo que lo regulara.

En tal sentido, aquel ciudadano administrado afectado por la mora administrativa, en el marco de un expediente, sólo tenía la posibilidad de solicitar un pronto despacho y esperar que finalmente la administración se decida a responder. O bien, la última herramienta que tenía era interpretar el silencio como denegatoria ficta de la petición, con el consecuente derecho del administrado de continuar la vía recursiva o considerar agotada la misma, según correspondía.

En el fallo “Bonacalza e hijos S.R.L. c/ Lotería de Río Negro s/ Amparo por mora s/Apelación”<sup>30</sup>, el Superior Tribunal de Justicia- máximo tribunal en la provincia de Río Negro- dejó sentado cuales eran los efectos de la inactividad o silencio de la administración, argumentando: “ (...) *el principio rector es que la ficción jurídica que asigna a la inactividad de la administración el efecto de una resolución expresa en el sentido negativo a la petición del administrado, constituye en nuestros días una realidad visible en legislación, doctrina y jurisprudencia (...)*”(cons. 11 voto conjunto y coincidente de los señores Jueces Dres. Balladini y Lutz), siguen manifestando que “(...) *distintas normas a nivel nacional (art. 10 y cc. de la Ley N° 19549), provincial, buena parte de la doctrina, numerosos fallos, trataban el tema de los efectos del silencio de la administración como negativa tácita a las pretensiones del requerimiento particular (...)*” Por último, exponen que “(...) *a diferencia de la ley nacional de procedimientos administrativos la legislación que regula el proceso de naturaleza administrativa en la Provincia de Río Negro -Ley N° 2938- ha excluido expresamente el instituto al cual la*

---

<sup>30</sup>

Disponible en: [https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=b131a4a8-745c-49c5-a95e-a315aa5e9634&stj=1&usarSearch=1&texto=&option\\_text=0](https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=b131a4a8-745c-49c5-a95e-a315aa5e9634&stj=1&usarSearch=1&texto=&option_text=0)

*accionante hubo recurrido, en el sentido que el silencio o la ambigüedad de la administración debe ser interpretado como negativa a lo peticionado(...)*". En consecuencia, terminan concluyendo que, a pesar de la acción intentada por la actora, ella no iba a prosperar, debido a que no se encontraba regulada en el ordenamiento jurídico rionegrino, y el legislador al sancionar la Ley de Procedimiento Administrativo N°2938, particularmente el art 18, ya había dejado en claro cuáles eran los efectos de la inactividad administrativa. Por lo tanto, el administrado no contaba con la posibilidad de intentar otras vías distintas a las explícitamente legisladas.

Si bien la cuestión parecía cerrada, se abrieron nuevas puertas al debate con el fallo "Financiera Clausel S.A c/Municipalidad de San Carlos de Bariloche" (Exp. N° 17974/02 STJ 30/2003)<sup>31</sup>, donde el máximo tribunal judicial provincial hizo lugar a la acción por mora administrativa, argumentando que dicho instituto se encontraba previsto en la Ordenanza N° 20. del año 1978<sup>32</sup> que regula el procedimiento administrativo de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

El caso llega a los estrados del STJ en razón del recurso de apelación deducido por el apoderado de la amparista, contra la resolución de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de la IIIa. Circunscripción Judicial, la cual no hace lugar a la acción por mora administrativa impetrada contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. La actora apelante alega que el fallo atacado resulta de arbitrariedad manifiesta, excede el principio de congruencia y que la Cámara incurre en "extra petita"<sup>33</sup>. Sostiene que la resolución recurrida se inmiscuye en el análisis de una cuestión que no fue introducida en la litis por la parte demandada, esto es la configuración del silencio entendido como una denegación tácita o ficta. Considera que la sentencia de primera instancia desvirtúa o aplica erróneamente el instituto alegado, no siendo de interés del particular administrado configurar silencio, más bien que se dicte una orden de pronto despacho para que el órgano remiso despache las actuaciones.

En ese escenario, el STJ determinó que *"(...)el amparo por mora de la administración es perfectamente compatible con los principios y garantías de nuestra Constitución Provincial. Si bien la Ley Provincial N° 2938 de procedimiento administrativo no lo*

---

<sup>31</sup> Disponible en:

[https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=b9e2b5a8-9ba5-4c40-b4d4-a865ed0666c0&stj=1&usarSearch=1&texto=&option\\_text=0](https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=b9e2b5a8-9ba5-4c40-b4d4-a865ed0666c0&stj=1&usarSearch=1&texto=&option_text=0)

<sup>32</sup> Disponible en: <http://digestobariloche.gov.ar/ordenanzas/1978/o-78-20.pdf>

<sup>33</sup> Se vislumbra cuando el juez/a se pronuncia sobre cuestiones que no fueron materia de la controversia cuando otorga más de lo pedido.

*contempla, no existe ninguna incompatibilidad para que los Municipios con Carta Orgánica la regulen expresamente tal como ocurre en San Carlos de Bariloche (...)*” (consid. 4 voto del juez Dr. Sodero Nievas)

Continúa argumentando, sería injusto que: *“(...) el silencio en sentido negativo implique la cancelación de otras vías previstas por el ordenamiento administrativo, sea por vía de acción o de recurso, tal como ocurre en el supuesto de autos, en que el administrado ha hecho uso de la vías específicas de las que disponía. Es decir, que el amparo por mora de la administración, frente a esa opción del administrado, ninguna barrera procedimental puede anteponerse, excepto la obligación de dar una respuesta debidamente fundada sobre la cuestión planteada (...)*” (consid. 11 voto del juez Dr. Sodero Nievas)

Entiende que el instituto del silencio no siempre es útil para el administrado que se encuentra frente a la mora administrativa, y afirma en forma tenaz que: *“(...) no existe ninguna duda de que el amparo por mora está consagrado en el régimen contencioso administrativo municipal y su desconocimiento no puede interpretarse jamás en contra del administrado, ya que resolver es una carga de la administración y el silencio de la misma es sólo uno de los medios, aún negativo. Pero es absurdo premiar la morosidad de la administración con la caducidad de la acción.”* (consid. 24 voto del juez Dr. Sodero Nievas).

El fallo trae a colación un aporte del doctrinario Hutchinson y expresa:

*“No decidir o decidir fuera del plazo, constituye una conducta irregular de la administración que perjudica al particular y atenta contra el accionar eficaz de aquélla. No siempre le conviene al particular aplicar la solución del silencio administrativo del art. 10 y por ello la norma ha contemplado esta forma de obligar a la administración de resolver dentro del plazo que a ese efecto le fije el Juez.”* (Hutchinson, 2001, pág 210)

*“La razón de ser del amparo administrativo es asegurar que se cumplan estos principios generales relativos al debido proceso legal, la finalidad de la ley y la motivación de los actos administrativos, de forma tal que tiene los caracteres propios de una contienda judicial y la sentencia que se dicta tiene fuerza legal o imperio para obligar a la administración a que purgue su estado de morosidad”* (cf. Hutchinson, obra citada, pág.32/33)

Finalmente, en el caso bajo análisis, el STJ hace lugar al recurso y ordena a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a que en el plazo de treinta días hábiles dé

cumplimiento a lo dispuesto en el art. 21 último apartado de la Ord. N° 20-I-78, cumpliéndose por acto administrativo motivado, en el reclamo correspondiente.

Este fallo resulta de trascendental importancia, dado que mediante el mismo se pudo visualizar el vacío legal que existía en el ordenamiento jurídico provincial, que no contemplaba el instituto de la acción por mora administrativa en la Ley N° 2938, ni tampoco contaba con un Código Procesal Administrativo que lo hiciera. Sin embargo, a través de una construcción jurisprudencial se fué enmarcando el instituto, y otorgándole el perfil que incluso hoy subsiste. Pero sólo se permitía su aplicación en aquellos casos donde la legislación lo preveía expresamente. En ese sentido, se podría afirmar que la Ordenanza de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche fué útil y un enriquecedor antecedente para el legislador rionegrino al momento de la elaboración del proyecto legislativo.

Lo cierto es que resultaba necesaria la consagración de esta herramienta novedosa, para que aquellos administrados -afectados por la mora administrativa - pudieran utilizarla y garantizar la tutela administrativa efectiva. Hasta ese momento, el ciudadano administrado sólo tenía dos herramientas: solicitar pronto despacho y esperar a que la administración se expida o bien, considerar la inactividad como denegatoria tácita de su petición.

Pero ello no resultaba suficiente, puesto que en muchas ocasiones, el ciudadano administrado sólo desea una respuesta, no aceptando el silencio o la denegatoria ficta de una petición. O bien, simplemente, no desean acudir a la justicia para impugnar una decisión ficta, porque ello implicaría asumir costos legales y un proceso judicial que puede ser agobiante y costoso. La realidad demuestra que el silencio administrativo cuando es negativo, genera un aumento de casos en los tribunales, lo que puede generar sobrecarga en el sistema judicial y genera demoras adicionales en la resolución de los casos. Ambas situaciones, podrían ser barreras importantes.

Por lo tanto, el remedio que ofrece el instituto del silencio administrativo, no es más que un sedante que, lejos está de curar la inconstitucional omisión en responder, pues sirve tan sólo para liberar al administrado de soportar una espera interminable en la Administración y permitirle formular su reclamo en sede judicial.

Ese vacío legal en el ordenamiento jurídico rionegrino, finalmente, fué subsanado el 28 de Abril del año 2016 con la sanción de la Ley Provincial N° 5.106 , cuyo objetivo principal fué la creación de un Código Procesal Administrativo que centralice en un único cuerpo legal la defensa de derechos e intereses de carácter administrativo en el territorio de la Provincia de Río Negro, estableciendo a su vez criterios uniformes (delineados

originalmente por la jurisprudencia) que permitan a los ciudadanos observar el actuar administrativo de una manera razonablemente predecible, implementando para ello diversas pautas que regulen la relación entre el Estado provincial y los ciudadanos administrados.

Lo cierto es que desde su nacimiento la Provincia de Río Negro no contaba con un Código Procesal Administrativo, ni tampoco con un fuero específico que trate la materia. La falta de un fuero especializado en la materia fué subsanado- provisoriamente- por la manda enunciada en el artículo 14 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Provincial, que expresaba que hasta tanto se reglamente por la Legislatura la atribución de competencia a los tribunales de grado, la materia contencioso-administrativa iba a ser ejercida transitoriamente por las Cámaras en lo Civil y Comercial y la materia contencioso-administrativo laboral por las Cámaras del Trabajo de cada circunscripción judicial.

Dicha situación, generaba inseguridad jurídica debido a la posible adopción de criterios disímiles y se hacía imprescindible crear y poner en funcionamiento un fuero administrativo especializado. Finalmente, ello se concretó a partir del 1 de Febrero del 2021, cuando se comenzó con la puesta en funcionamiento de las Unidades Jurisdiccionales en materia contencioso administrativa en la provincia, iniciado en la primer circunscripción judicial y luego, dicha labor se fué diseminando en las otras circunscripciones.<sup>34</sup>

Pasaron 25 años hasta que la Legislatura sancionó la ley que aprueba el texto del Código Procesal Administrativo y crea el fuero específico en las cuatro circunscripciones judiciales, dando solución a una necesidad histórica que le permitirá a los ciudadanos administrados la defensa de sus derechos e intereses en un marco de claridad y seguridad jurídica.

Con anterioridad a esa sanción, existieron otras iniciativas legislativas. En el año 1996 se presentó el proyecto de ley N° 254/96<sup>35</sup> que se aprobó en 1era vuelta y lo mismo ocurrió con el proyecto de ley N° 150/2005<sup>36</sup>. En ambos casos, los proyectos fueron aprobados en 1° vuelta, luego de publicados en el Boletín Informativo, recibieron observaciones y

---

<sup>34</sup> En General Roca a partir del 1 de Junio del 2022, asimismo en Cipolletti comenzó en Septiembre del 2023 y finalmente en San Carlos de Bariloche en Junio del 2024.

<sup>35</sup> Aprob. 1° Vuelta Boletín Informativo N° 62/1996, Autor/es: Lazzeri Pedro Iván - y otros.

<sup>36</sup> Este proyecto de ley formulaba un Código Procesal Administrativo y fué presentado por iniciativa popular de autoría del Dr. Miguel Angel Cardella. Fué aprobado en 1° vuelta y publicado en el Boletín informativo N°47/2008, disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/proyectos/ver?c=P&n=150&a=2005>

finalmente, no fueron sancionados. El proyecto N°181/2015, presentado por iniciativa del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro fué el que, finalmente, tuvo concordancia parlamentaria y fué sancionado, consagrando el primer Código Procesal Administrativo de la provincia.

El Código<sup>37</sup>, en su Capítulo IX titulado “Acción por mora administrativa” regula el instituto en sus artículos 25 y 26. De este modo, se consagró una herramienta útil que busca condicionar la inactividad o silencio de la administración que ataca la debida tutela administrativa efectiva de los ciudadanos administrados, que tienen derecho a contar con una respuesta expresa ante una petición.

El articulado de la norma prescribe que: *“El que fuera parte en un expediente administrativo podrá deducir acción por mora administrativa cuando se hubiere vencido el plazo para pronunciarse y el interesado no hubiere optado por considerar denegada su petición por silencio administrativo en los términos del Artículo 18 de la Ley A N° 2938.”*

Por su parte, el artículo 26 expresa lo pertinente al desarrollo del proceso judicial, una vez iniciada la acción, señalando: *“Presentada la demanda, el Juez se expedirá sobre su procedencia en un plazo de tres (3) días. Si se considera admisible la acción, dará intervención por cinco (5) días hábiles al órgano remiso y requerirá que en el mismo plazo la autoridad informe sobre las causas de la demora aducida. Todas las resoluciones en el presente trámite son irrecurribles. Contestado el requerimiento o vencido el plazo para hacerlo, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando el Juez la orden, si correspondiera, para que la autoridad administrativa despache las actuaciones en el plazo prudencial que establecerá según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámite pendiente. En este procedimiento sólo se admitirá la prueba instrumental.”*

Desde su reciente consagración en el ordenamiento jurídico rionegrino, se ha convertido en un instrumento utilizado por los administrados, como medio para hacer efectiva la tutela administrativa efectiva, tutela que, además de estar plasmada en la Constitución Nacional, se encuentra consagrada en diversas Convenciones Internacionales con jerarquía constitucional, conforme el artículo 75, inc. 22 de nuestra Constitución Nacional.-

Mediante el inicio de esta acción, el administrado busca obtener el auxilio judicial para hacer cesar la demora evidenciada y así lo ha entendido la jurisprudencia rionegrina en diversos precedentes, expresando: *“(…) debemos tener presente que esta específica vía jurisdiccional como lo es la acción por mora administrativa, está diseñada para incidir en*

---

<sup>37</sup> Disponible en: <https://www.jusrionegro.gov.ar/web/normativa/CPARN.php>

*el trazado del trámite administrativo, acreditando que el organismo público responsable ha omitido resolver o dar respuesta en el tiempo que la ley establece. Este cauce procesal resulta una protección para el administrado y, en definitiva, como una respuesta concreta del ordenamiento al derecho a peticionar a las autoridades, amarrado en el art. 14 de la CN y en el art. 24 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; ello así, luego de ser aquel válidamente conjugado con la garantía del debido proceso adjetivo consagrada en el art. 18 de la CN y de la tutela judicial efectiva reconocida en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), en los arts. 2, inc. 3, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos con jerarquía constitucional a mérito de lo dispuesto por el art. 75, inc. 22 de la CN - ” “ (...) y que su instrumentación se erige en una herramienta creada exclusivamente en resguardo o salvaguardia de los gobernados en su relación con la Administración, cuando ésta actúa en ejercicio de la función que le es inherente<sup>38</sup>.” (consid. 5 voto del juez Dr. Julian Fernandez Eguia en el caso Juan, Andrea Fernanda c/ Provincia de Rio Negro s/ Amparo por mora administrativa - Exp: VI-01899-C-2023)*

### **3.2 TRÁMITE**

Cuando se promueve acción por mora administrativa- conforme al art. 25 y 26 de la Ley N° 5106 para el ámbito de la provincia de Rio Negro-, el actor deberá cumplir en presentarse con nombre y apellido, nacionalidad, número de documento, denunciar su domicilio real y constituido; identificar la autoridad administrativa contra la que se dirige la acción, funcionario, repartición y brindar los datos del expediente mediante el cual tramita el procedimiento administrativo pendiente de resolución. También, deberá acreditar ser parte en las actuaciones administrativas y fundamentar el derecho que lo motiva a través de una descripción circunstanciada de los hechos. Deberá presentar toda la prueba documental de la que intente valerse, incluso si en alguna oportunidad pudo tener acceso al expediente administrativo para tomar vistas de las actuaciones, podrá presentar copias de lo tramitado hasta esa instancia.

---

<sup>38</sup> Sentencia 37/2023; Unidad Jurisd. Contencioso Adm. N°13 1ra CJ (UJCA). Fallo completo disponible en: [https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=9a331f60-83a2-4c94-9c23-a1a497da37f5&stj=0&usarSearch=1&texto=amparo+por+mora+&option\\_text=0](https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=9a331f60-83a2-4c94-9c23-a1a497da37f5&stj=0&usarSearch=1&texto=amparo+por+mora+&option_text=0)

Es dable mencionar, que en esta instancia la posición del administrado afectado cambia de manera radical, pues para acceder a instancias jurisdiccionales y deducir la acción, se le exige la obligatoriedad de patrocinio letrado. Ello no ocurre en el procedimiento administrativo, pues prima el informalismo a favor del administrado y la no exigibilidad de patrocinio letrado.

El juez verifica -conforme a la documentación acompañada por el actor- si han transcurrido o no los plazos indicados en las disposiciones vigentes, o en caso de no haberlas, si ha transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin que se haya emitido la resolución,, dictamen, trámite, informe, etc., pendiente de producción.

Luego de analizada la procedencia de la acción, el juez requerirá a la autoridad administrativa que informe las causas de la demora aducida, dentro del plazo de 5 días hábiles. El requerimiento del informe es obligatorio para el juez, ya que su pronunciamiento de “pronto despacho” devendría en arbitrario sin antes oír y otorgarle a la administración la posibilidad de defenderse sobre las causales de su inactividad.

Vencido el plazo otorgado por el juez para que el organismo presente el informe, haya o no contestado, la cuestión deberá resolverse sin más trámite.

### **3.3 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD**

Son requisitos para su admisibilidad la legitimación activa, la legitimación pasiva y la mora, la cuál deberá ser infundada o ilegal

#### **3.3 a) Legitimación activa y pasiva**

Vale recordar que la legitimación es la aptitud especial para ser parte en un proceso, ya sea como actor o como demandado.

Por ello, la legitimación activa que se requiere para incoar la acción por mora administrativa está contenida en el art. 25 de la Ley 5106, que establece: “*El que fuere parte en un expediente administrativo, podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho...*” es decir quien detente un derecho subjetivo o un interés legítimo.

De la lectura del artículo, se percibe una legitimación amplia, ya que se habilita la acción a quien detenta un derecho subjetivo o un interés legítimo, no así un interés simple<sup>39</sup>. A ello se debe la proclama de que este instrumento es uno de los escasos supuestos en los que se tutelan en sede judicial los intereses legítimos.<sup>40</sup> Incluso, también podrá ser parte el tercero interesado a quien el acto a dictarse pudiere afectar su derecho subjetivo o interés legítimo, si se hubiere presentado en el expediente administrativo.

Por otra parte, el legitimado pasivo será aquel organismo que debiendo haber dictado el acto que se peticiona, se encuentre en mora. Como se dijo, el acto cuyo dictado se requiere puede ser de fondo o de mero trámite. Cuando se utiliza la locución “Administración”, se hace referencia a la estructura conformada por la administración centralizada, descentralizada, entidades autárquicas, e incluso entes públicos no estatales en el ejercicio de función administrativa. No obstante, también podrán ser sujetos pasivos los otros dos poderes estatales (legislativo o judicial)<sup>41</sup> cuando desplieguen actividad administrativa.

Para cierta corriente doctrinaria, la Administración no es parte y considera que el proceso es unilateral. Ello, por cuanto esta acción está destinada nada más que a verificar una situación de mora objetiva y, en su caso, ponerle fin. Como afirma Hutchison “(...) *cabe inferir que la Administración no es parte en este procedimiento y sólo le corresponderá informar lo pertinente a requerimiento del juez. En su informe deberá aducir las causas del atraso en la resolución o dictamen, pudiendo alegar cualquier otra circunstancia. Consecuentemente con esto termina su actuación, por lo menos en esta etapa.*” (Hutchinson, 2001, pág. 215)

Más allá de la cuestión sobre la bilateralidad o unilateralidad del proceso, coincidimos con la postura de los doctrinarios que sí consideran que la Administración es parte del proceso, es parte demandada y, por tanto, aquel es bilateral y contradictorio, ya que “la contestación del informe es un verdadero acto de defensa.” (Salgado & Verdaguer, 2005, pág 295)

---

<sup>39</sup> La diferencia entre el interés legítimo y el interés simple está dada por el hecho de que en el primero se requiere que el individuo tenga un interés personal y directo en el dictado del acto. Es decir, debe existir una afectación directa. En cambio, el interés simple es común a todos los habitantes.

<sup>40</sup> Horacio D. CREO BAY, “Otra vez sobre la legitimación activa en el amparo por mora de la administración”, RAP, Año 18, N°211, pág. 178.

<sup>41</sup> Estos órganos ejecutan actividades materialmente administrativas cuando despliegan labores ejecutivas referentes a la organización, funcionamiento, adquisición de insumos y lo relativo al nombramiento, dirección y remoción de sus empleados.

### 3.3. b) Mora

Es requisito ineludible para interponer esta acción la existencia de mora, se trata de una circunstancia objetiva que se determinará en cada caso. “Mora” es sinónimo de demora, dilación, tardanza o retardo, y significa dilación o tardanza en cumplir una obligación.

Por ello, la acción por mora administrativa es procedente cuando la administración *hubiere dejado vencer los plazos* o en caso de no existir éstos, *si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable*. En el Capítulo I Apartado 2 del presente trabajo, ya se analizó el concepto de plazo razonable y cuáles son las pautas para determinarlo.

La mora es un requisito indispensable al momento de iniciar la acción, y constituye la apreciación del mero paso del tiempo sin que exista una razón valedera para el retraso en la respuesta de la Administración.

Incluso, el juez competente deberá rechazar in limine la acción, cuando la inadmisibilidad sea manifiesta. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando el plazo que tiene la administración para expedirse no está vencido.

## **3.4 SENTENCIA**

### 3.4. a) El alcance de la sentencia

Como bien se expresó anteriormente, la intervención jurisdiccional sólo se limita a exigir a la administración a que “despache” las actuaciones, no interesa aquí cuál es el modo en que vaya a resolver el reclamo. Es decir, la judicatura no se inmiscuye en cómo la administración debe pronunciarse, sino tan sólo que debe expedirse. Dado el restringido marco de actuación del juez, al momento de dictar la orden de pronto despacho, no debe entrometerse en la actividad administradora, ya que su sentencia devendría arbitraria por intervenir en la esfera de actuación de otro poder del Estado.

El juez, al momento de dictaminar, no podrá forzar al sentenciante a expedirse en un sentido o en otro en relación con el fondo de la causa, sino que se limitará a evaluar si los plazos para resolver se encuentran vencidos y también, que no haya razón valedera para el

retardo y de ser así, atendiendo a las circunstancias y complejidad del caso, otorgará el plazo que considere pertinente para que la administración reticente dicte el acto requerido. Respecto a este tema la jurisprudencia ha manifestado que: “(...) *el ámbito de conocimiento de esta acción de amparo por mora se limita a comprobar si se ha configurado –o no– la situación de mora de la Administración. Sobre este punto, cabe destacar que –en esta causa– no corresponde pronunciarse en relación con el acierto o desacierto de la posición adoptada, sino acerca de la existencia de mora. No se trata, pues, de que pueda resolverse en un sentido o en otro, sino que corresponda dar respuesta a la petición efectuada. Ello es así por cuanto, lo que por la presente cuadra decidir es si se ha incurrido –o no– en mora administrativa y si, en consecuencia, resulta procedente el pedido de la orden de pronto despacho a fin de que la Administración se expida (...)*” (Cámara Contencioso Administrativo Federal- Sala III Exp. N°: CAF 025441/2023/CA001 Carátula: Cairo Aparicio, Francys Eliana c/ – M INTERIOR – s/Amparo por mora)<sup>42</sup>

Del mismo modo, la jurisprudencia rionegrina en diversos precedentes tiene dicho que: “(...) *que la acción por mora tiene como único objeto obtener un pronunciamiento expreso de la Administración que no ha sido brindado en sede administrativa en los plazos legales o razonables, pero ello no implica que la autoridad jurisdiccional decida respecto de la pretensión de fondo sino que simplemente se le ordena al organismo remiso que se expida*”(Unidad Jurisd. Contencioso Adm. N° 15, de la cuarta Circunscripción Judicial e/a “Thales SRL C/ Inspección Regional Personas Jurídicas S/ Acción por mora administrativa”, Expte. CI-01276-C-2024, Se. N° 15 de fecha 27/09/2024)<sup>43</sup>; “(...) *queda excluida del objeto de este proceso jurisdiccional, el conocimiento y la decisión de las cuestiones de fondo que pudieran encontrarse involucradas en las actuaciones o expedientes administrativos con respecto a los cuales se plantea la "mora", ni se trata de incidir en el marco discrecional de la administración para resolver en un sentido o en otros, siendo que el único objetivo de la vía del art. 25 CPA finca en disipar el silencio o la inactividad, a los fines de brindarle al interesado una decisión expresa y explícita...*” (Ramos Gabriela C/ Instituto de Planificación y Promoción de la vivienda (I.P.P.V.) y otro S/ Acción por mora administrativa, Expte. C-4CI-1-CC2021, Cámara de Apelaciones en lo

---

<sup>42</sup>Disponible <https://www.ijuridica.com.ar/2023/10/ccaf-iii-25441-2023-hace-lugar-a-la-accion-de-amparo-intimacion-al-estado-nacional-recurso-desierto/> fallo completo en:

<sup>43</sup>Disponible [https://fallos.jurionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=3a83a2d8-3d82-4259-a97f-84227d726d4b&stj=0&usarSearch=1&texto=accion+por+mora+&option\\_text=0](https://fallos.jurionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=3a83a2d8-3d82-4259-a97f-84227d726d4b&stj=0&usarSearch=1&texto=accion+por+mora+&option_text=0) fallo completo en:

Civil, Comercial, Familia, Minería y Contencioso Administrativo, de la cuarta Circunscripción Judicial, Se. N° 34 de fecha 20/04/2021).

Por otra parte, si la sentencia del juez desestima la acción incoada, sea por considerar que no se configuró la mora, o que no ha transcurrido un plazo irrazonable en caso de no estar ellos fijados legalmente, esto no impide que más adelante el administrado no puede intentar nuevamente la acción de amparo por mora, por haber transcurrido un tiempo considerable y sin que la administración de todos modos se haya expedido.

### 3.4 b) Incumplimiento de la sentencia - Aplicación de astreintes

Si bien, generalmente, las normas analizadas que regulan el instituto, “no le otorgan al Poder Judicial la posibilidad de ejecutar por sí o resolver las actuaciones administrativas en el proceso de amparo por mora, ello no implica que no se halle habilitado para disponer medidas tendientes a obtener el cumplimiento de sus mandatos, como la imposición de astreintes hasta tanto subsista la actitud renuente de la Administración ante una orden de pronto despacho incumplida.” (Tenreiro, 2012, pág 303)

Lo cierto es que la Ley N° 5106 no prevé ninguna sanción para el organismo o funcionario reticente en caso de que, eventualmente, se produzca una situación de incumplimiento de la orden de pronto. Sin perjuicio de ello, en reiterados fallos jurisprudenciales, se ha observado la imposición de astreintes, como consecuencia de una aplicación subsidiaria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Río Negro.<sup>44</sup>

A modo de conceptualización, se podría expresar que las astreintes o también llamadas sanciones conminatorias “(...) son una herramienta con la que cuentan los jueces para torcer la voluntad de las partes o terceros ajenos al proceso que se niegan a cumplir una resolución judicial. La principal finalidad de las sanciones conminatorias es, fortalecer el poder de imperium de los magistrados y darles un arma eficaz para doblegar la resistencia de un litigante que no cumple con las obligaciones que surgen de una

---

<sup>44</sup> SANCIONES CONMINATORIAS- Art. 37.- Los Jueces y tribunales podrán imponer sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas tendientes a que las partes cumplan sus mandatos, cuyo importe será a favor del litigante perjudicado por el incumplimiento. Podrán aplicarse sanciones conminatorias a terceros, en los casos en que la ley lo establece. Las condenas se graduarán en proporción al caudal económico de quien deba satisfacerlas y podrán ser dejadas sin efecto, o ser objeto de reajuste, si aquél desiste de su resistencia y justifica total o parcialmente su proceder.

*resolución judicial.*” (Lopez Raffo, 2024, pág 77 ). La persona renuente al cumplimiento del mandato, luego de la aplicación de una sanción pecuniaria, debería adoptar una actitud distinta cuando ve amenazado su patrimonio.

Es dable aclarar, que para que se haga efectiva la aplicación de astreintes, debe existir una resolución judicial por medio de la cual se ordene una determinada conducta (generalmente, es una obligación de hacer), y la misma resolución, u otra dictada con posterioridad, debe contener el apercibimiento de aplicar astreintes para el caso de no cumplir la manda judicial.

En ese sentido, resultaría favorable que el actual texto legal del Código Procesal Administrativo previera sanciones en caso de un eventual incumplimiento de la orden judicial, en el marco de una acción por mora. El proyecto de ley N° 150/2005<sup>45</sup>, que fué precedente del que finalmente tuvo sanción legislativa, preveía la aplicación de multas en caso de desobediencia a la orden de pronto despacho y las mismas eran aplicables al funcionario que debió emitir el acto administrativo, en beneficio del particular perjudicado por el incumplimiento. Otra alternativa sería que, anoticiado el Juez/a de la desobediencia, gire los antecedentes al órgano superior jerárquico del funcionario incumplidor, para que inicie el sumario administrativo pertinente. Ambas posibilidades, serían una herramienta útil para asegurar el dictado de la resolución pendiente y consecuentemente, garantizar la tutela administrativa efectiva del ciudadano administrado.

### 3.4 c) Las costas judiciales

Se entiende por costas judiciales todos los gastos en los que incurren las partes como consecuencia del reclamo judicial, tanto en la instancia extrajudicial como judicial, incluyéndose también aquellos realizados para evitar el pleito.

Así, integran las costas los gastos de intercambios de cartas documentos, gastos de medicaciones, ello en instancia prejudicial; tasa de justicia, sellado de actuación, gastos de aranceles por notificaciones o diligenciamientos de oficios, los honorarios de los profesionales intervinientes y todo otro gasto que se produzca en ocasión del reclamo.

---

<sup>45</sup> Este proyecto de ley formulaba un Código Procesal Administrativo y fué presentado por iniciativa popular de autoría del Dr. Miguel Angel Cardella. Fué aprobado en 1° vuelta y publicado en el Boletín informativo N°47/2008, disponible en: <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/proyectos/ver?c=P&n=150&a=2005>

La regla general de imposición de costas está basada en el hecho de la derrota<sup>46</sup> e implica que la parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, como forma de resarcir al vencedor de los gastos en los que debió incurrir por la conducta del perdedor, ya que si ésta hubiese actuado jurídicamente, los gastos no se hubieran generado.

Si el proceso judicial culminó con la decisión del juez, él distribuirá las costas según el resultado de la sentencia.

En este orden de ideas, y ya introduciéndonos en el instituto de la acción por mora administrativa, "...entendido como un proceso que reúne determinadas características que lo hacen diferente a otros procesos, en la medida en que la demandada no contesta demanda sino que produce un informe, tal situación no enerva que deba hacerse cargo de las costas, ya que con su conducta omisiva determina que el administrado tenga que recurrir a la vía jurisdiccional y por ello efectuar erogaciones para hacer valer lo que por derecho le corresponde" (Marchetti, 2012, pág. 324).<sup>47</sup>

En ese sentido, tal como vengo expresando a lo largo del desarrollo del presente, no se advierte ningún fundamento lógico que amerite que el administrado deba soportar la mora de la administración injustificada y mucho menos, que, tenga que cargar con las costas de la representación letrada para hacer compeler judicialmente a la administración para que se expida en tiempo, conforme el derecho que le asiste de obtener una decisión fundada por parte de la administración.

Al respecto, resulta ilustrador cómo se ha pronunciado la jurisprudencia en diversos casos: en la causa "Gatto, Antonio y otro c/ Universidad de Buenos Aires"<sup>48</sup>, que tramitó en el fuero federal, se planteó un inconveniente: *la imposición de costas en el amparo por mora contemplado por los artículos 28 y 29 de la ley 19.549. La mayoría sostuvo la imposición de costas a la accionada; aplicando así lo establecido en el artículo 68 del Código*

---

<sup>46</sup> La regla general del principio objetivo de derrota está sentada en el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) y expresa lo siguiente: "*La parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aún cuando ésta no lo hubiese solicitado...*". En consonancia con el art. 68 del Código Procesal de Río Negro LEY P N° 4142, que expresa: "La parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria (...)"

<sup>47</sup> Marchetti, Luciano, (2012) "La distribución de costas en el amparo por mora con especial referencia a los casos en que el proceso se extingue por el dictado del acto pretendido" en "Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo" BRUNO DOS SANTOS, (1a ed.), Buenos Aires, págs. 321-335.

<sup>48</sup> Fallo núm 87363:19549 CNFed contencioso administrativo Sala IV, agosto 5-988, comentado en Revista Jurídica Argentina LA LEY, Buenos Aires, 1989, págs 406/410, issn 0024-1636.

*Procesal, dado que el actor frente a la inactividad de la Administración-, se vió obligado a litigar ejerciendo una acción que la ley le reconoce” (Maiorano, 1988, pág 407)*

En el ámbito de la provincia de Río Negro, a través del precedente “Brick S.R.L s/ Acción por mora administrativa<sup>49</sup>, se expresó que la administración “(...) *ha motivado la necesidad del presente trámite, dejando vencer los plazos sin expedirse en torno a la pretensión formulada por el peticionante..*”. Por ello, “...*el retraso sólo es imputable a su accionar, y en consecuencia deberá cargar con las costas generadas, en tanto devengadas para obtener el auxilio judicial para hacer cesar la demora evidenciada (...).*”

Por último, otro debate que se ha generado en relación a la imposición de costas, se da cuando la cuestión debatida en el proceso deviene abstracta, pues el dictado del acto administrativo se produce durante la sustanciación del proceso, surgiendo la imposibilidad de dictar un pronunciamiento final por la extinción del objeto procesal.

Para resolver tal cuestión, uno de los criterios brindados por la jurisprudencia indica que las costas pueden ser distribuidas, de conformidad con lo establecido por el art. 68, apartado 2°, del CPCCN, en el orden causado<sup>50</sup>. Esta pauta configura una excepción a la regla general e implica que cada parte deberá pagar los gastos en los que incurrió por su propia actuación, más la mitad de los gastos comunes.

Considero que, aun cuando la cuestión deviene abstracta -por el dictado del acto administrativo en forma anticipada, dejando imposibilitado al juez de expedirse sobre la configuración o no de la mora-, las costas deben ser impuestas a la Administración, puesto que el administrado se vió obligado a motivar el reclamo por la falta de respuesta en un tiempo oportuno y resultaría injusto si se obligase a la parte actora a soportar también las costas judiciales<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Unidad Jurid. Contencioso Adm. N°13 1era. CJ e/a “Brick S.R.L S/ Amparo por mora administrativa”, Expte: VI-01486-C-2023, Se. N° 35 de fecha 22/11/2023, fallo completo disponible en: [https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id\\_protocolo=dc2b9cab-06d5-4975-b441-0ced5777deff&stj=0&usarSearch=1&texto=amparo+por+mora+&option\\_text=0](https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/protocolo?id_protocolo=dc2b9cab-06d5-4975-b441-0ced5777deff&stj=0&usarSearch=1&texto=amparo+por+mora+&option_text=0)

<sup>50</sup> CN Cont Adm Fed., Sala III, 16/10/07, “Parra Laura Marcela vs. Estado Nacional -Secretaría de Cultura- s/ amparo por mora”, especialmente consid. 3°

<sup>51</sup> En ese mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia rionegrina, en particular la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Minera, en el caso Palacios Gimenez, Pedro Alejandro C/ Municipalidad de Campo Grande S/ Amparo por mora administrativa, Expte: CI-01533-C-2023, expresó: “...*si la demora obedece a una falta funcional injustificada no parece justo que sea el administrado quien tenga que abonar los costos que le insumió la promoción del proceso. No hay que olvidar que en definitiva el pago de los accesorios del proceso importa un detrimento patrimonial y por lógica deben ser reintegrados. En este sentido, la jurisprudencia ha sostenido que si se encuentra probada la mora estatal y que fue la omisión del órgano la que obligó al particular al interponer la acción en estudio, corresponde al Estado abonar las costas originadas en la acción judicial.*”

## *Conclusión*

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.

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 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.

No cabe dudas que la utilización de este instituto resulta importante para afianzar el derecho de los ciudadanos a obtener una resolución fundada. Obligando a los organismos públicos a dar respuestas a las peticiones, se afianza la tutela administrativa efectiva y eventualmente, se promueven otros dos principios fundamentales para una sociedad democrática: la transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana.

El estado, tanto nacional como provincial, no pueden no dar respuestas, no resolver, no escuchar, ni tratar las cuestiones planteadas, en tiempo oportuno.

De lo desarrollado en este trabajo, deduzco, que aquel administrado que se ve compelido a requerir una respuesta que por derecho le corresponde, podrá iniciar una acción por mora que se presenta como la herramienta más óptima por sobre los otros mecanismos tuitivos.

Se presenta como un andamiaje aceitado con una finalidad eminentemente garantista, en la que se prioriza el restablecimiento de los derechos desconocidos o abandonados por la inacción estatal más que una fiscalización sobre aquella.

Arribo a la presente conclusión, porque considero que el efecto de la ficción legal denegatoria por silencio administrativo resulta insuficiente para brindar una protección adecuada al interesado, quien puede necesitar conocer efectivamente cuáles son las razones que posee la administración para decidir en un sentido o en otro.

El silencio se caracteriza por la ausencia de manifestación de la voluntad cuando ésta es específicamente impuesta por ley, evidenciando la omisión antijurídica.

Cuando la administración no se expide, ese vacío de la voluntad es superado por el Derecho a través de una ficción, que permite conformar otra realidad que representa como si la administración, efectivamente, se hubiese expresado. Pero en la práctica la articulación de esta herramienta no es óptima para garantizar adecuadamente la tutela administrativa efectiva y obra como un atajo que carece de fuerza conminatoria para procurar la actuación debida. La premisa es que el silencio es una expresión de inactividad y no a la inversa.

La realidad actual de Rio Negro, muestra un aumento de la morosidad administrativa y un creciente volumen de juicios incoados como consecuencia del agotamiento de la vía administrativa, mediante la configuración del silencio y no tantas peticiones de acción por mora. Distrayéndose los esfuerzos de los jueces que debieran estar dirigidos a su tarea específica: el control de la “actividad” de la administración.

En ese sentido, la experiencia rionegrina de los tribunales del fuero (ejercido en un primer momento por las cámaras civiles y laborales y luego, por las unidades jurisdiccionales específicas), indican que resulta satisfactorio el grado de acatamiento de la administración ante la orden de pronto despacho judicial, siendo reducidos los casos en que se produce la aplicación de astreintes.

En ese sentido, la acción por mora administrativa resulta una herramienta oportuna y conveniente, que no fué pensada con la estructura de un proceso judicial ordinario, sino más bien como una petición dinámica, atento los plazos breves establecidos para que la administración efectúe el informe en cuestión, se condice con la naturaleza de la acción.

Esa idea se refuerza aún más con el hecho de que en el desarrollo del proceso sólo se permite, en oportunidad del escrito inicial, el ofrecimiento de prueba documental, no dando la posibilidad de ofrecer ni producir ningún otro medio de prueba.

El ciudadano administrado, al momento de iniciar la acción, sólo deberá contar con la asistencia de un letrado privado, si así lo desea, o bien, acudir a los servicios de asistencia pública, si no cuenta con los medios económicos para afrontar dicho gasto.

En definitiva, aquí intento dejar planteada la existencia al desnudo de un gran mal que atraviesa a la gran mayoría de los ciudadanos, como lo es la inactividad, que desvirtúa la propia razón de ser de la administración. Por ello, quiero concluir este acotado trabajo, recordando que resolver en término y expresamente, es una deuda que la administración

tiene con quien ejerce el derecho a peticionar a las autoridades, pero también con la sociedad en conjunto que busca la confianza en las instituciones y particularmente, de los funcionarios públicos.

## **Bibliografía**

### **1. Doctrina**

- Apcarian, R., & Mucci, S. (2017). *Código Procesal Administrativo de Río Negro. Comentado y Anotado* (1a. ed. ed.). Sello editorial patagonico.
- Cosculluela Montaner, L. (2021). *Manual de Derecho Administrativo. Parte general* (32. ed.). Thomson Reuters. Disponible en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=f4FYEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT36&dq=libro+de+derecho+administrativo+de+cassagne+es+la+rama+del+derecho+que+estudia&ots=0OXCHjDkFF&sig=zIyExeCPHEbZKbJvBxmSFetvXTE#v=onepage&q&f=false>
- Bidart Campos, G. J. (1994). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino* (1a ed.). Ediar. Disponible en: <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=2380>
- Budassi, I. F. (2007). *TRATADO DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO* (1a er ed.). La Ley.
- Creo Bay, H. (1989). *Amparo por mora de la Administración Pública* (1a. ed. ed.). Astrea.
- Creo Bay, H., & Hutchinson, T. (2006). *Amparo por mora de la Administración Pública* (3a ed.). Astrea.
- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. (n.d.). OEA :: CIDH :: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Retrieved July 11, 2024, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>
- Dromi, J. R. (2009). *Derecho Administrativo* (12a. ed. Buenos Aires ed.). Hispania Libros. Disponible en: <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=15315>

- Durán Martínez, A. (2011). *“Buena administración y debido procedimiento”*. Ediciones Rap. p. 790
- Fernandez Pastrana, J. (1992, Enero-Abril). Reivindicación del Silencio Positivo: Reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, págs 103-142. Disponible en: [file:///C:/Users/campo/Downloads/Dialnet-Reivindicación Del Silencio Positivo-17119.pdf](file:///C:/Users/campo/Downloads/Dialnet-Reivindicación%20Del%20Silencio%20Positivo-17119.pdf)
- Goldfarb, M. (2018, Junio). Procedimiento administrativo y silencio de la Administración. Régimen del derecho argentino y español. *Ars Iuris Salmanticensis*, 6, 52. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/19464>
- Hutchinson, T. (2001). "El pedido judicial de pronto despacho de las actuaciones administrativas". In *Estudios de derecho administrativo : tomo VI : el amparo contra la actividad pública*. (1a. ed. ed., pp. 209-230). Dike. Disponible en: <https://tsjrn.opac.com.ar/pergamo/documento.php?ui=1&recno=34344&id=TSJRN.1.34344>
- Hutchinson, T. (2002). *La inactividad de la administración y su control. En Control de la Administración Pública. Administrativo, Legislativo y Judicial*. (Segunda ed.). Ediciones RAP. Disponible en: [https://tsjrn.opac.com.ar/pgmedia/Indices/14545\\_I.pdf](https://tsjrn.opac.com.ar/pgmedia/Indices/14545_I.pdf)
- Laferriere, J. F. (n.d.). *“Cuando callar es resolver: El silencio administrativo y sus efectos”*. Retrieved Julio 15, 2023, disponible en: [http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci\\_vmda/ponencias/FrancoisLaferriere.pdf](http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/FrancoisLaferriere.pdf)

- Lopez Raffo, F. (2024). Astreintes. Aspectos prácticos. *Revista de la Escuela del Cuerpo de abogados del estado Rionegrino*, (1). Disponible en: <https://heyzine.com/flip-book/6222c9a812.html#page/76>
- Magiera, S. (2011). *El derecho a una buena administración en la Unión Europea* (3er ed.). Charta der Grundrechte der Europäischen Union. pp. 518-528
- Maiorano, J. L. (1988). Las costas en el amparo por mora. *Tomo La Ley, con nota al fallo*.
- Marchetti, L. (2012). La distribución de costas en el amparo por mora con especial referencia a los casos en que el proceso se extingue por el dictado del acto pretendido. In *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo* (1ª edición ed., pp. 321-335). FDA. Disponible en: <https://www.gordillo.com/unamirada.php>
- Pulvirenti, O. D. (2016). El amparo por mora: un derecho humano y su ejercicio desde la sede administrativa a la judicial. *La Ley- Suplemento administrativo*. Disponible en: <https://biblioteca.mpf.gov.ar/meran/opac-detail.pl?id1=46171>
- Rodríguez-Arana, J. (2014, Marzo 12). LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO Y COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EUROPA. *Misión Jurídica*, 6, 24. Disponible en: <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>
- Rojas Ortega, A. (2021, Noviembre). EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MODERNO. *Revista IUS Doctrina*, 14(1). Disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>
- Rosenberg, G. (2001). "Breves consideraciones sobre el amparo por mora de la administración". *La Ley Suplemento Noroeste*.

- Salgado, J., & Verdaguer, C. A. (2005). *Juicio de amparo y acción de inconstitucionalidad* (2a. ed.). Astrea.
- Tenreyro, P. (2012). *Técnicas de tutela frente a la inactividad administrativa*. (1a. ed.) [Tesis]. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.  
<http://hdl.handle.net/11086/6162>

## 2. Normativa

### **INSTRUMENTOS NORMATIVOS NACIONALES:**

Constitución Nacional.

Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N° 19.549.

Ley N° 21.686 modificatoria de la Ley N° 19549.

Ley N° 27.742 “Ley bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos.”

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación .

### **INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES:**

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Convencion Americana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

### **INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO:**

Constitución Provincial.

Ley provincial de Procedimiento Administrativo A N° 2938.

Proyecto de Ley N° 254/96

Proyecto del Ley N° 150/2005

Proyecto de Ley N° 181/2015

Código Procesal Administrativo, Ley N° 5106.

Código Procesal civil y comercial de Río Negro.

Ordenanza N° 20-1-78 del Municipio de San Carlos de Bariloche.

### **3. Jurisprudencia**

- “Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA, Resol. 169/05, Expte: 105666/86, Fallo 335:1126, CSJN sentencia del 26/6/2012.
- Dinet, José C/ Gobierno nacional, CNFed., Sala I contencioso administrativo, 17-12- 1974.
- Goldberg Marta c/ Universidad de Buenos Aires, CNFed., Sala II contencioso administrativo, 5- 4- 1977.
- Esperanza, Domingo c/ ENTEL s/ amparo por mora, CNFed., del 25-11-1980.
- Caudales Zubdesa S.A. c/ Ferrocarriles Argentinos, CNFed., del 5-2-1985.
- Macmullen de Martini, Maria Ines C/ Municipalidad de San Carlos de Bariloche S/ Amparo, STJRN4, Se. N° 90 - 07/07/2015, Expte: 27809/15.
- Bonacalza e hijos S.R.L. c/ Loteria de Rio Negro s/ Amparo por Mora s/Apelación, STJRN4, Se. N° 10 - 10/04/2002, Expte: 15993/10.
- Financiera Clausel S.A c/Municipalidad de San Carlos de Bariloche, STJ, Se. N° 30 - 2003, Expte: 17974/02.
- Juan, Andrea Fernanda c/ Provincia de Rio Negro s/ Amparo por mora administrativa, UJCA N° 13 1ra CJ- Viedma, Se. N° 37/2023, Expte: VI-01899-C-2023.
- Cairo Aparicio, Francys Eliana c/ – M INTERIOR – s/ Amparo por mora, CNFed, Sala III Exp. N°: CAF 025441/2023/CA001.
- Thales SRL C/ Inspección Regional Personas Jurídicas S/ Acción por mora administrativa, UJCA N° 15 4ta CJ, Se. N° 15/2024, Expte: CI-01276-C-2024.
- Ramos Gabriela C/ Instituto de Planificacion y Promocion de la vivienda (I.P.P.V.) y otro S/ Acción por mora administrativa", CACCYM-RN, Se. N° 34/ 2021, Expte: C-4CI-1-CC2021.
- “Brick S.R.L S/ Amparo por mora administrativa, UJCA N°13 1era. CJ, Se. N° 35/2023, Expte: VI-01486-C-2023.

- Gatto, Antonio y otro c/ Universidad de Buenos Aires, Fallo núm 87363: 19549, CNFed contencioso administrativo Sala IV, agosto 5-988.