

## LA ACCIÓN DE AMPARO POR MORA EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, CON LA REFORMA DE LA LEY 27.742

SANTIAGO RUBIO

Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de  
Buenos Aires; Funcionario en la Secretaría Judicial  
Nº 4 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El amparo por mora en su contexto normativo. 3. Algunos cambios introducidos en la Ley 19.549 y su posible impacto en el amparo por mora. 3.1. Ámbito de aplicación. 3.2. Principios fundamentales. 3.3. Plazos. 3.4. Silencio positivo. 3.5. Vía recursiva. 4. Lo que no cambió en la Ley 19.549 y podría haber impactado en el amparo por mora. 4.1. Plazo razonable. 4.2. Subsistencia del régimen procesal de la Ley 16.986. 5. El amparo por mora en su redacción actual. 5.1. De redacción. 5.2. De trámite. 5.3. Efecto devolutivo. 5.4. Objeto de la pretensión. 5.5. Facultades judiciales. 6. Colofón.

### I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo, presentamos la acción de amparo por mora en la redacción actual de la Ley 19.549, tras las modificaciones introducidas mediante la ley 27.742.

Ante todo, diremos brevemente que es: *(i)*. una acción, en tanto proceso judicial; *(ii)*. de amparo, por cuanto tiende a revertir una ilegalidad o arbitrariedad manifiesta de, en este caso, una autoridad administrativa; y *(iii)*. por mora, ya que dicha ilegalidad o arbitrariedad consiste en una mora, más específicamente: la mora en emitir el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Constituye una especial acción de amparo, cuyos presupuestos se encuentran contenidos en el art. 28 de la Ley 19.549 y al que, por principio y como tal, corresponde conferir un trámite autónomo y separado del de otras actuaciones de índole judicial<sup>1</sup>.

Para una delimitación conceptual, llamaremos a esta acción “amparo por mora” y lo definiremos, siguiendo a Balbín, como un proceso que tiene por

1 Fallos: 323:2602, “Ambrosino”, entre otros.

objeto que el juez se expida sobre la demora del Poder Ejecutivo en responder a las pretensiones o pedidos del interesado y, en su caso, ordenarle que resuelva en un plazo perentorio<sup>2</sup>.

Encontramos consenso jurisprudencial en que el resultado pretendido es –o, al menos, era<sup>3</sup>– conseguir, únicamente, el pronunciamiento de la administración. En ese sentido, se ha dicho que sobre la base del derecho básico de la ciudadanía a una obtener decisión fundada, existe correlativamente la inexcusable obligación administrativa de resolver toda petición; esto no significa que la administración deba pronunciarse en un sentido o en otro: sólo que debe expedirse respecto de la solicitud presentada por la parte interesada<sup>4</sup>. Así, el ámbito de conocimiento de la acción de amparo por mora se limita a comprobar si se ha configurado –o no– la situación de mora de la administración; no corresponde pronunciarse en relación con el acierto o desacierto de la posición adoptada, sino acerca de la existencia de mora administrativa: no se trata, pues, de que pueda resolverse en un sentido o en otro, sino de que corresponda dar respuesta a la petición efectuada y si, en consecuencia, resulta procedente el pedido de la orden de pronto despacho a fin de que la administración se expida<sup>5</sup>.

En suma, tal como hemos leído y repetido, invariablemente en los tribunales y en las facultades, el amparo por mora no tiene otro objeto judicial más que obtener el pronunciamiento estatal; no en un sentido o en otro, sino el pronunciamiento administrativo y *nada más*<sup>6</sup>.

Con esas premisas, trabajaremos el amparo por mora según cómo ha sido regulado en el texto original de la Ley 19.549 y repasaremos las modificaciones normativas que encontramos relevantes, deteniéndonos especialmente en las modificaciones que introdujo la Ley 27.742 en el instituto: tanto al modificar, en general, la Ley de Procedimientos Administrativos; cuanto al rediseñar, en particular, sus artículos 28 y 29.

Para cerrar esta introducción, anticipamos que, como veremos sobre el final del trabajo, nos animaremos a plantear, más a título experimental que como

2 BALBÍN, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo IV, segunda edición actualizada y ampliada, Ed. La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 228.

3 Dejamos planteado un tiempo pasado, por los alcances que la redacción introducida por la ley 27.742 pudo haber introducido en la materia.

4 CNACAF, Sala I, causa “Ravara, Alberto Adhemar c/ EN – M Justicia y DDHH - ex 115022457/21 s/ amparo por mora”, del 12/9/2024, entre otros.

5 CNACAF, Sala III, causa “Miguez, Javiera y otro c/ EN-M Justicia y DDHH – EX 87933124/23 s/ amparo por mora”, del 16/5/2024, entre otros.

6 Desde ese enfoque, puede ser visto como un instituto que amalgama la regulación de la ley 19.549 sobre procedimiento administrativo y proceso contencioso administrativo. Por razones de espacio y recorte temático, no ahondaremos en esta divergencia: basta con señalar que sigue la construcción argumental formulada por el juez Maqueda en el precedente de Fallos: 327:4681, “Resch” (cons. 6º de la disidencia del juez Maqueda).

hipótesis de trabajo, que la última reforma legal pudo haber introducido una variación relevante en ese esquema.

## **2. LA REGULACIÓN DEL INSTITUTO. EL AMPARO POR MORA EN SU CONTEXTO NORMATIVO**

Brevemente, diremos que el amparo por mora, tal como lo entendemos al menos hoy, se ubica en el art. 28 de la Ley 19.549<sup>7</sup>, que lo reguló de manera bastante parecida al texto vigente antes de esta última modificación<sup>8</sup>.

La Ley 21.686<sup>9</sup> introdujo algunas modificaciones a la redacción del art. 28 recién referido<sup>10</sup>. Señalamos que allí se incorporó la referencia a “el juez” en lugar de “la justicia” y que la decisión del juez, posiblemente sobre la decisión de pedir el informe, “será inapelable”.

Podemos mencionar, aunque no haya modificado el texto del apuntado artículo 28, que el Honorable Congreso de la Nación introdujo una referencia legal al instituto, cuando sancionó la Ley 24.655. Al crear la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, atribuyó a sus juzgados el amparo por

7 Publicada en el Boletín Oficial el 27/4/1972; por razones de brevedad, la llamaremos ley.

8 “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 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”.

9 Publicada en el Boletín Oficial el 25/11/1977; por razones de brevedad, la llamaremos ley.

10 “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, 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”.

mora en materia de seguridad social<sup>11</sup>. Podemos encontrar, también, referencias al amparo por mora en el art. 85 de la Ley 25.871<sup>12</sup>, que regula el amparo por mora en el ámbito migratorio<sup>13</sup>.

La última referencia que haremos es a la Ley 27.275. No porque en ella se haya regulado sobre el amparo por mora; sino porque con ella, contrariamente, se dejó de lado esa acción especial como herramienta para litigar judicialmente por el acceso a la información pública en los términos del art. 14 del Decreto 1172/2003<sup>14</sup>.

### **3. ALGUNOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA LEY 19.549 Y SU POSIBLE IMPACTO EN EL AMPARO POR MORA<sup>15</sup>**

#### *3.1. Ámbito de aplicación*

- i.* En primer lugar, debe mencionarse que la ley se aplicará a los organismos militares y de defensa y seguridad<sup>16</sup>.

De tal modo, ya no cabe duda sobre la procedencia del amparo por mora en esos ámbitos. Si bien podía tratarse de una cuestión ya superada por la jurisprudencia<sup>17</sup>, esta modificación no puede ser soslayada.

11 Artículo 2º: “Los juzgados creados por la presente, serán competentes en: (...) d) El amparo por mora previsto en el artículo 28 de la Ley 19.549, modificada por la Ley 21.686, en materia de seguridad social”.

12 Artículo 85. “La parte interesada podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho, la cual será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que exceda lo razonable para dictaminar. Presentado el pedido, el juez debe expedirse sobre su procedencia teniendo en cuenta las circunstancias del caso y, de entenderlo procedente, requerirá a la autoridad administrativa interviniente un informe acerca de las causas de la demora invocada, fijándole para ello un plazo. La decisión judicial será inapelable.

Contestado el requerimiento o vencido el plazo para hacerlo sin haber obtenido la resolución pertinente, el juez resolverá lo que corresponda con relación a la mora, librando –en su caso– la orden correspondiente a fin de que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo que se establezca de acuerdo con la naturaleza y complejidad del caso pendiente”.

13 Por razones de espacio, se deja sentado que no se trabajará sobre la incidencia que podría tener, o no, las modificaciones introducidas de la ley 27.742 a los arts. 28 y 29 de la ley 19.549 en lo referente a los apercibimientos judiciales incumplidos.

14 Como es sabido, en éste se dejaba expedita la acción de amparo por mora frene a una respuesta “ambigua, parcial o inexacta”; actualmente, la demanda “tramitará por la vía del amparo” de acuerdo con el artículo 14, cuarto párrafo, de la ley 27.275.

15 En este apartado, veremos algunos cambios de la ley, en general, pueden tener impacto en el amparo por mora. La lista no será exhaustiva.

16 Art. 1º, inc. “d”, de la ley 19.549 en su redacción actual.

17 CNACAF, Sala I, causa “Perez, Gladys Graciela c/ EN- M Seguridad-PFA s/amparo por mora”, del 9/6/2015, “está en juego la Constitución Nacional”; “De seguirse la tesis propuesta en el memorial se llegaría a la inaceptable conclusión de que la Policía Federal Argentina se halla

- ii. En segundo lugar, debe decirse que la ley también resulta aplicable a los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa<sup>18</sup>.

Será interesante ver, pues, caso por caso, en qué medida, con qué alcance y en qué supuestos puede llegar a ser admisible, o no, el amparo por mora en el marco de su actividad “materialmente administrativa”.

Al respecto, no puede dejar de observarse que el art. 28 de la Ley 19.549 lleva como título “Amparo por mora de la Administración”. Asimismo, la ley contiene dos referencias expresas: a que “la autoridad administrativa” haya dejado vencer los plazos; y a que el tribunal deberá: pronunciarse sobre “el plazo propuesto por la Administración” y, eventualmente, fijar “el plazo para que la Administración se pronuncie”.

Por un lado, mención de “autoridad administrativa” no necesariamente escaparía a la idea de una autoridad pública ejerciendo función materialmente administrativa y podría encontrar correlato con el derecho de toda persona a obtener un pronunciamiento estatal frente a una solicitud expresa.

Por otro lado, las reiteradas referencias expresas a “la Administración”, en el contexto de una ley que parece referirse más a la Administración Pública que a cualquier autoridad de todo poder estatal en ejercicio de función materialmente administrativa, pueden ser una pauta en un sentido distinto. Si esta fuese la interpretación escogida para el amparo *por mora de la administración*, podría ser complementada con que el art. 29 de la Ley 19.549 establece que la desobediencia tornará aplicable lo dispuesto en el art. 17 del Decreto-Ley 1285/1958, que remite a las faltas “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” (énfasis añadido).

En definitiva, será una cuestión que posiblemente merezca interpretaciones diversas.

### 3.2. Principios fundamentales

La necesidad de acotar la referencia al art. 1° bis de la Ley 19.549 nos lleva a poner de relieve, apenas, que la norma resalta el derecho a que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa, de modo que la administración, en los términos del art. 1° bis, inc. “a”, punto iv, “está obligada a dictar resolución expresa (...) en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”. Esta norma debe

---

exenta de dar una respuesta concreta, cumpliendo los plazos legalmente establecidos o, a falta de dichos plazos, dentro de razonables pautas temporales, a una solicitud formulada en ejercicio del derecho a peticionar a las autoridades”.

18 Art. 1°, inc. “a”, punto ii, de la ley 19.549 en su redacción actual.

ser leída junto con el art. 3º de la Ley 19.549, que mantiene que la competencia “constituye una obligación”.

En suma: frente a un pedido, se trate de recurso o de reclamo, el órgano competente se encuentra obligado a resolver de manera expresa y, en caso de que no lo haga en un plazo razonable –y sin perjuicio de la facultad de la persona particular<sup>19</sup> de utilizar, en su favor, la figura del silencio– se podrá promover la acción de amparo por mora.

### 3.3. *Plazos*

Basta con referir que en el art. 1º *bis*, inc. “g”, punto *viii*, de la Ley 19.549 se estableció como plazo genérico el de sesenta días, a contar desde que el órgano competente esté en condiciones de resolver. Tiempo similar encontramos en el art. 10, inc. “a”, segundo párrafo de la Ley 19.549.

Podríamos, entonces, al menos preliminarmente, considerar que ese plazo será una pauta útil para ponderar los tiempos estatales frente a la exigencia del art. 28 de la Ley 19.549, en lo referente a “los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable”. De todas formas, habrá que ver, en casos concretos, si ese lapso es razonable.

### 3.4. *Silencio positivo*

Un criterio novedoso incorporado con la modificación legislativa fue el silencio con sentido positivo del art. 10, inc. “b”, de la Ley 19.549.

Sin que quepa caracterizarlo o valorarlo en estas líneas, nos permitimos pensar qué impacto puede tener frente al amparo por mora.

A primera vista, poco o nada. Si estamos frente a un supuesto en el cual se atribuye legalmente un sentido positivo al silencio, bastará con el transcurso del plazo previsto en la norma para poder “exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa”. Dicho de otra manera: carece de relevancia que, para la configuración del silencio, se cuente con una acción especial para que se obligue judicialmente a la administración a pronunciarse. Se sabe que el silencio es una figura instituida en favor de la persona particular y no un premio para la actitud negligente de la administración<sup>20</sup>.

Con otra mirada, sin embargo, habrá que ver cómo conjuga con el apercibimiento del art. 28, cuarto párrafo, de la Ley 19.549. Concretamente, si podrá asimilarse, en sus efectos, “el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante” contenido en la norma frente a casos donde exista una incertidumbre sobre los alcances del silencio. Siguiendo este enfoque, podría reflexionarse acerca del impacto del amparo por mora, dada la regulación del art. 28, cuarto

19 Obrando “con buena fe y lealtad” (art. 1º *bis*, inc. “c”, de la ley 19.549).

20 Fallos: 346:921, “Biosystems”, entre otros.

párrafo, de la Ley 19.549, para los supuestos excluidos del silencio positivo en el art. 10, inc. “b”, segundo párrafo; sobre todo para cuestiones atinentes a salud pública<sup>21</sup> o medio ambiente.

Con todo, las críticas al silencio positivo como privatización de la actividad administrativa podrían ser atenuadas con un uso prudente del amparo por mora, para supuestos de duda razonable en los que puede ser útil una intervención judicial para conocer la palabra administrativa sin necesidad de tramitar una acción ordinaria declarativa de certeza o para evitar una ulterior acción de lesividad.

### 3.5. *Vía recursiva*

En la regulación actual de la vía recursiva, encontramos que se podrá impugnar judicialmente actos de alcance particular cuando, en los términos del art. 23, inc. “b”, punto iv, de la Ley 19.549 se trate de actos dictados “en relación con lo que es materia de un proceso judicial, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva y firme”.

En una primera lectura, esta previsión parece encontrarse dirigida a la impugnación de actos administrativos que sean el resultado de un juicio anterior en cuyo marco se haya conseguido una sentencia que declaró la nulidad de un acto previo y ordenó el dictado de un nuevo acto con arreglo a lo allí decidido. Esta interpretación encaja fácilmente en la referencia a que el *nuevo* acto sería impugnabile directamente en el procedimiento de ejecución de sentencia.

Sin perjuicio de esa primera lectura lineal de la norma, no debería llamar la atención que se intente conseguir la impugnación judicial de un acto administrativo que sea la consecuencia de una sentencia que admitió un amparo por mora. Lógicamente, si se tratara del acto administrativo que resolvió un reclamo administrativo previo a la demanda judicial o del acto administrativo que resolvió el recurso jerárquico, la invocación del supuesto excepcional aquí tratado carecería de relevancia. Ahora bien, corresponderá ver qué sucedería si se diera el caso en el que se trate de un acto que no necesariamente hubiera agotado la vía administrativa y permitido la interposición de la demanda judicial.

Si se diera este supuesto, ante una “resolución de fondo”, habrá que ver si resulta operativa la excepción del art. 23, inc. “b”, punto iv, de la Ley 19.549 y si tiene sentido –y resuelta procesalmente sostenible– que la discusión se dé en el marco de la ejecución de sentencia del amparo por mora. Parece difícil, sobre todo si se repara en que se estaría discutiendo la impugnación de un acto administrativo en una instancia preparada para ejecutar un pronunciamiento judicial<sup>22</sup>.

21 Sobre este concepto, será interesante, también, ver si los alcances de esa exclusión abarcan supuestos de salud o de salud pública; conceptos diferenciables.

22 Para dejar de plantear hipótesis que quizás jamás sucedan, no transpolaremos el razonamiento a la previsión contenida en el art. 23, inc. “c”, punto iv, de la ley 19.549.

#### **4. LO QUE NO CAMBIÓ EN LA LEY 19.549 Y PODRÍA HABER IMPACTADO EN EL AMPARO POR MORA**<sup>23</sup>

##### *4.1. Plazo razonable*

No hay una definición, en la ley, sobre qué debe entenderse por plazo razonable.

Como vimos anteriormente, hay algunas pautas que parecen remitir a los sesenta días hábiles administrativos. Sin embargo, no se ha despejado los alcances de la razonabilidad del plazo y subsisten algunos interrogantes.

Sólo diremos que, a la luz del plazo genérico y dado el deber de obrar con lealtad y buena fe impuesto a las personas particulares, habrá que ver de qué manera se interpretan tales preceptos y qué incidencia tendrán, o no, ciertos conceptos como la “actividad procesal del interesado” y el “análisis global del procedimiento”<sup>24</sup>.

##### *4.2. Subsistencia del régimen procesal de la Ley 16.986*

Como sabemos, era una práctica usual en el fuero Contencioso Administrativo Federal que la acción de amparo por mora, en sus aspectos procesales, se ajustara a la regulación contenida en la Ley 16.986. La modificación introducida por la Ley 27.742 al proceso de amparo por mora no convalidó, ni modificó esa práctica. Subsisten, pues, algunos interrogantes y aparecen nuevas preguntas.

##### *(i) Costas*

Hay divergencia de opiniones entre las magistradas y los magistrados del fuero Contencioso Administrativo Federal en relación con la imposición, o distribución, de las costas frente a la existencia de amparos por mora que devienen abstractos con la sanción del acto administrativo que constituía el objeto de la demanda.

Concretamente, y sin entrar en mayores precisiones, podíamos pensar que, de un lado, no habría condena en costas –digamos: se distribuyen por su orden– si antes del plazo fijado para la contestación del informe hubiese cesado el acto u omisión en que se fundó el amparo (art. 14 de la Ley 16.986); o, de otro lado, que el principio general de costas a la parte vencida y haber obligado a la parte actora a litigar exigirían imponérselas a la demandada si el acto fue dictado después de la interposición de la demanda (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Esta divergencia no es menor: la decisión repercute de manera directa en los honorarios profesionales. La norma no lo aclara.

23 En este apartado, veremos qué no cambió de la ley 19.549 y podría haber cambiado para aclarar algunas discusiones vinculadas con el amparo por mora. La lista no será exhaustiva.

24 Fallos: 335:1126, “Losicer”, entre otros.



(ii) *Recurso de apelación*

La modificación legislativa introdujo cambios en dos aspectos relevantes: fijó los plazos para que la demandada conteste el informe sobre la aducida demora y para que la actora conteste dicho informe<sup>25</sup>; y estableció el efecto devolutivo para la concesión del recurso de apelación<sup>26</sup>.

Sin embargo, esas dos modificaciones siembran un interrogante: si, expresamente, se fijó plazos para el trámite del informe y se reguló la apelación, qué sucede con los plazos para interponer, justamente, el recurso de apelación.

En limpio: ¿se aplica el plazo de cinco días a todas las etapas del trámite de la acción de amparo por mora, aunque no hayan sido previstas en la norma de manera expresa?; o ¿se mantienen las cuarenta y ocho horas corridas del art. 15 de la Ley 16.986<sup>27</sup>, que resulta una norma de aplicación supletoria o analógica? La norma tampoco lo aclara.

## 5. EL AMPARO POR MORA EN SU REDACCIÓN ACTUAL<sup>28</sup>

### 5.1. *De redacción*

El art. 28 de la Ley 19.549 exhibe algunos cambios de redacción: se incorporó “Quien fuere parte” en lugar de “El que”.

Esta modificación parece encontrarse dirigida a la posibilidad de presentar una acción de amparo por mora invocando una representación colectiva<sup>29</sup>.

### 5.2. *De trámite*

Como se dijo, se fijaron los plazos para la producción y la contestación del informe sobre la posible mora, agregando que la autoridad deberá informar “el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada”.

25 Antes la norma hablaba del “plazo que le fije” el tribunal.

26 Anteriormente, por aplicación del art. 15 de la ley 16.986, se solían conceder “en ambos efectos”.

27 Usualmente criticadas por breves y pensadas para un recurso concedido con efecto suspensivo; amén de encontrarse reguladas en un decreto-ley, aspecto tan ajeno a este trabajo como las referencias a las leyes 19.549 y 21.686.

28 Aquí, veremos algunas modificaciones de los arts. 28 y 29 de la ley 19.549 en su redacción actual, comparando su texto con el anteriormente vigente.

29 La inclusión de la expresión “el juez” en tres oportunidades parece reflejar que la intención del artículo no fue dejar de lado el uso del género masculino. De todas formas, reflexionar sobre esta perspectiva es, también, ajeno al reducido objeto de este trabajo.

### 5.3. *Efecto devolutivo*

Como también se vio, se fijó el efecto devolutivo para la concesión del recurso de apelación. La norma no contenía, anteriormente, una referencia expresa sobre el punto<sup>30</sup>; pero solía utilizarse el art. 15 de la Ley 16.986.

### 5.4. *Objeto de la pretensión*

En su redacción anterior, la norma indicaba la procedencia de la acción cuando hubiese vencido un plazo “sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado”; actualmente, la ley agrega “la interpretación aclaratoria”.

### 5.5. *Facultades judiciales*

La Ley 19.549 incorporó, en sus arts. 28 y 29, dos referencias que pueden ser muy importantes: *i.* en el art. 28, se añadió que el tribunal puede “agregar, en todos los casos, el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado”; y *ii.* en el art. 29, se dejó constancia de que desobedecer a la orden judicial “tornará aplicable, a los efectos disciplinarios, lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto-Ley 1285/58, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia”<sup>31</sup>.

Al comienzo de estas líneas, precisamos el consenso que ha generado la acción de amparo por mora como una demanda tendiente a obtener el pronunciamiento de la administración; con hincapié en que no se podía pretender, desde una mirada consolidada del instituto, que tal pronunciamiento fuese en un sentido determinado. Con los dos cambios recién apuntados, la Ley 19.549, en su redacción actual, contiene una variación que puede resultar sustancial sobre la definición clásica del amparo por mora.

## 6. COLOFÓN

Como pudimos ver, la acción de amparo por mora es una acción judicial, incluida en la ley de procedimientos administrativos, prevista para situaciones muy concretas y que tiene un marco de conocimiento acotado y separado de otros procesos judiciales.

No se trata de un instituto procesal novedoso, pero sigue siendo un tipo de proceso de uso muy frecuente en los tribunales federales. La frecuencia en su uso y las particularidades de cada caso han dado lugar a la existencia de divergencias interpretativas sobre su trámite y sobre los alcances de la acción.

30 Hemos dicho que la referencia a que la decisión “será inapelable” parecía remitir, en rigor, a la decisión de solicitar el informe sobre la demora aducida.

31 Énfasis en las partes añadidas.

En el contexto descripto, la Ley 27.742, al modificar la 19.549, introdujo cambios que pueden tener relevancia sobre la figura que nos ocupa. En líneas generales, podemos decir que algunos de esos cambios se ofrecen como positivos; y, otros, mantienen ciertos interrogantes y plantean algunos que parecían respondidos. Ciertamente, podemos verificar que la modificación al texto legal no incorporó cambios concretos y precisos sobre algunas de las referidas divergencias interpretativas; en particular, sobre la relación del amparo por mora, incorporado en la Ley 19.549, con el trámite de la acción de amparo, regulado en la Ley 16.986. Estos nuevos interrogantes seguramente irán siendo despejados con el transcurso del tiempo y de los planteos en sede judicial.

Finalmente, debemos decir que la reforma legislativa se pronunció de manera expresa sobre dos aspectos que permiten pensar en un cambio radical sobre los alcances del amparo por mora; más concretamente, sobre las facultades judiciales frente al incumplimiento de la sentencia. Con esta mirada, estaríamos en condiciones de afirmar que la última reforma legal pudo haber introducido una variación sustancial en ese esquema: al incorporar *el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud* y al mencionar, de manera clara y concreta, que lo dispuesto en el art. 17 del Decreto-Ley 1285/1958 será *sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia*, es posible detectar un cambio de paradigma en la acción de amparo por mora. Desde el ángulo aquí propuesto, ya no se trata únicamente de una acción para que la autoridad *dicte un acto*: la ley otorga facultades al tribunal para que disponga un apercibimiento frente al transcurso de un plazo judicial sin que ese acto haya sido dictado e incorpora una referencia expresa a otras responsabilidades que van más allá de la estrictamente disciplinaria.

Para concluir, diremos que la ley de procedimientos administrativos recepta, en el amparo por mora, la potestad judicial de *reemplazar* la –falta de– decisión administrativa mediante una sentencia: el Congreso amplía las facultades del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo<sup>32</sup>. Y, si bien lo hace para *considerar aprobada la solicitud del peticionante*, palabras antes aclara que el apercibimiento podrá ser agregado *en todos los casos*. Por ello, vale preguntarse si, efectuando una lectura integral y armónica de las modificaciones legislativas, el apercibimiento: ¿incluye también los supuestos excluidos del silencio positivo: salud pública y medio ambiente?<sup>33</sup>; ¿sería posible, en casos concretos que lo ameriten, asimilar *solicitud* a *recurso*?; y, por último, ¿estamos ante a una excepción al carácter declarativo de las sentencias previsto en el art. 7º de la Ley 3952? Si bien

32 Aparece visible, con este enfoque, la relación entre los tres poderes estatales.

33 Sería interesante incorporar a esta línea argumentativa el concepto de *vulnerabilidad*, desde los arts. 75, incisos 22 y 23, de la Constitución Nacional y, por qué no, 2º, inc. 2, de la ley 26.854.

estos interrogantes, formulados aquí y ahora, pueden sonar extravagantes, habrá que ver de qué manera se interpreta jurisprudencialmente la nueva regulación.

---

SANTIAGO RUBIO

Es Abogado y Profesor Adjunto de la materia Derecho Procesal Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, cátedra Carlos F. Balbín. Funcionario en la Secretaría Judicial n° 4 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.  
santiagorubio@derecho.uba.ar.

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomó Celeste*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**LEANDRO VERGARA**

---

MAQUEDA - ALONSO REGUEIRA - CIMINELLI - DIANA - FERNÁNDEZ  
GELLI - LÓPEZ - MONTI - REJTMAN FARAH - RODRÍGUEZ - SAGGESE  
TREACY - WÜST - BUTELER - CASARINI - LÓPEZ CASTIÑEIRA  
CERTOMA - GALLEGOS FEDRIANI - HEILAND - MACIEL BO - RUBIO  
STUPENENGO - VINCENTI - YLARRI - BARRA - BRANDAN - CORMICK  
ERBIN - LOSA - SACRISTÁN - SALVATELLI - STORTONI



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Jóvenes y Jóvenes Externos de la  
Facultad de Derecho



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL

*1ª Edición: Diciembre de 2024*

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2024.

548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.  
CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

## COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro	Edgardo Tobías Acuña
Santiago Paredes Adra	Federico Martín Amoedo
Andrés Ascárate	Tomás Brandan
Ignacio Bence Pieres	Paula Brunetti
Mario Cámpora	Luis Casarini
María Ceruli	Dominique Ekstrom
Rosario Elbey	Hernán Gerding
Federico Giacoia	Lorena González Rodríguez
Nazareth Azul Imperiale	Ángeles Lausi
Facundo Maciel Bo	Milagros Marra
Lucia Martín	Lucía Flavia Ojeda
Gimena Olmos Sonntag	Lautaro Pittier
Matías Posdeley	Marina Prada
Gerardo Ruggieri	Juan Ignacio Stampalija
Juan Ignacio Sueldo	Maximiliano Werner

# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Blanco*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**MARCELO DANIEL DUFFY**

---

LORENZETTI - ALONSO REGUEIRA - AMESTOY - COVIELLO  
FREEDMAN - VILLENA - KODELIA - NIELSEN ENEMARK - SCHAFRIK  
SEIJAS - SPOTA - BOTO ÁLVAREZ - CASARINI - DURAND - FACIO  
GERDING - PERRINO - SALTZER CHAVEZ - ABERASTURY - CILURZO  
DUBINSKI - LISTE - MORTIER - OTERO BARBA - PÉREZ  
SILVA TAMAYO - THOMAS - TOIA - VEGA - ZICAVO



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
Facultad de Derecho de la  
Universidad de Buenos Aires



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL



# BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

*Tomo Amarillo*

Editor

**ENRIQUE ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**JORGE EDUARDO MORÁN**



ROSENKRANTZ - ALONSO REGUEIRA - CANDA - CAPPONI - CICERO  
DAMSKY - FIGUEREDO - GUSMAN - GUTIÉRREZ COLANTUONO - HUBEÑAK  
LARA CORREA - RAMOS - SCHEIBLER - ABERASTURY - AMOEDO  
PITTIER - CONDE - ENRICI - GARCÍA MORITÁN - GARCÍA PULLÉS  
ISABELLA - MARRA - MARRA GIMÉNEZ - SAMMARTINO - SANTANGELO  
ALVAREZ TAGLIABUE - CARRILLO - MONOD NÚÑEZ - COMADIRA  
FOLCO - KODELIA - THEA - MARCHETTI - MARTÍNEZ - OLMOS SONNTAG



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Derecho

**AJUFE**  
Asociación de Juristas y Académicos de la  
República Argentina



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



FUERO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL