

El deber de decidir y los límites de la tutela frente a la inactividad administrativa

Silencio y amparo por mora después de la Ley 27.742

Resumen. *La Ley 27.742 no creó el deber administrativo de decidir —que la Ley 19.549 ya reconocía, entre otros lugares, en el derecho a una decisión fundada de su antiguo art. 1, inc. f, ap. 3—, pero lo reformuló con amplitud y diversificó las técnicas que el ordenamiento opone a su incumplimiento. Este trabajo examina cómo se articulan hoy el silencio negativo, el silencio positivo del art. 10, inc. b, y el amparo por mora del nuevo art. 28, con el propósito de aislar el problema que la reforma dejó abierto y que constituye su verdadera novedad: cuál es el campo autónomo del apercibimiento judicial de tener por aprobada la solicitud del peticionante y qué impide que la tutela de la mora se convierta en sustitución ilegítima de la Administración. Se sostiene que ese apercibimiento no se identifica con el silencio positivo ni con una sentencia de fondo, que su límite no reside principalmente en las materias que el art. 10, inc. b, excluye sino en el grado de predeterminación normativa del resultado, y que la jurisprudencia todavía no ha fijado su alcance.*

I. El deber de decidir después de la reforma

Conviene desactivar de entrada una idea que circula con la reforma y que es inexacta: la de que el derecho del particular a obtener una decisión administrativa expresa y tempestiva sería una conquista de 2024. No lo es. La Ley 19.549, en su redacción histórica, ya reconocía dentro del debido proceso adjetivo el derecho a una decisión fundada (art. 1, inc. f, ap. 3), y de él, junto con el derecho de peticionar (art. 14 de la Constitución), el debido proceso (art. 18) y las garantías convencionales de tutela judicial (arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana, incorporados por el art. 75, inc. 22), la doctrina y la jurisprudencia derivaban un deber administrativo de resolver y una garantía de plazo razonable que la Corte Suprema aplicó incluso a procedimientos administrativos.¹ Existía, además, todo un régimen de deberes procedimentales —impulsión e instrucción de oficio, prueba, vista, motivación— que presuponía la carga de concluir el trámite por un acto.

La novedad de la Ley 27.742 no es, pues, el nacimiento del deber de decidir, sino su reformulación y su ensamble en un cuadro de principios. El art. 1 bis incorporado por la reforma enuncia entre los principios del procedimiento la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la tutela administrativa

¹Ley 19.549 (texto histórico), art. 1, inc. f, ap. 3 (derecho a una decisión fundada, como componente del debido proceso adjetivo). La garantía del plazo razonable en sede administrativa fue afirmada por la CSJN en «Losicer» (infra, nota 8). Sobre la persistencia del problema de la inactividad, ya G. Muñoz, «Inmunidad del poder: la inactividad administrativa», La Ley, 1990-B, 891.

efectiva, la simplificación y la buena administración; dentro de la tutela administrativa efectiva reconoce el derecho a una decisión fundada y el derecho a que los procedimientos «tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa»; y cierra con una obligación formulada sin excepciones: la Administración «está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».² A ello suma un dato que antes faltaba: un plazo legal general y subsidiario para resolver —sesenta días, cuando las normas no fijan otro, computados desde que el asunto está en condiciones de ser resuelto (art. 1 bis, inc. g, ap. viii)—.³

De esa reformulación se siguen consecuencias que no son meramente declarativas. La tutela administrativa efectiva, de raíz jurisprudencial y convencional, se convierte en principio legal expreso y en pauta de interpretación de todo el régimen de la inactividad; el deber de resolver, que antes se reconstruía, opera ahora como regla directamente invocable y como estándar de la conducta omisiva; y el plazo subsidiario dota de contorno cierto a un deber que hasta entonces carecía, con frecuencia, de término legal propio. Lo que la reforma hizo no fue inaugurar el deber, sino elevar su exigibilidad, precisar su dimensión temporal y desligarlo de la iniciativa de parte, al extenderlo a todo procedimiento cualquiera sea su forma de inicio.

II. Inactividad, mora y silencio

El análisis exige separar tres nociones que el uso forense suele fundir. La **inactividad** es el hecho: la ausencia de la resolución debida. La **mora** es la calificación jurídica de ese hecho como incumplimiento de un deber de resolver en plazo. El **silencio** es una técnica que la ley construye sobre la inactividad para anudarle efectos, y que —esto es decisivo— no tiene una única función ni una única relación con el deber de decidir.

La relación entre silencio y deber de decidir se aclara si se advierte que el ordenamiento no quiso que la omisión valga como cumplimiento. El art. 1 bis obliga a resolver «en todos los procedimientos», sin exceptuar aquellos en que el plazo venció; de modo que, configurado el silencio negativo, el deber de decidir subsiste y la Administración no queda liberada. El silencio, en su modalidad negativa, no es una forma normal de terminación del procedimiento ni una manifestación de voluntad de la Administración, sino un instrumento de protección del particular frente al incumplimiento. Sólo el silencio positivo del art. 10, inc. b, constituye una forma de terminación querida por el legislador, y lo es porque la ley se lo atribuye expresamente y dentro de un ámbito acotado. Fuera de ese supuesto, el silencio permanece siendo lo que la

²Ley 19.549, art. 1 bis, incorporado por el art. 25 de la Ley 27.742 (B.O. 8/7/2024). El derecho a una decisión fundada y el derecho al plazo razonable se enuncian dentro de la tutela administrativa efectiva; la obligación de dictar resolución expresa y notificarla se establece «en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación».

³Ley 19.549, art. 1 bis, inc. g, ap. viii.

mejor doctrina ha visto en él: una ficción establecida en defensa del solicitante para que la inacción no lo bloquee.⁴

Mora y silencio, además, no coinciden necesariamente en el tiempo. La Administración puede estar en mora —vencido el plazo del art. 1 bis— sin que el particular haya dado por configurado el silencio; y el silencio puede haberse configurado a los fines de acceder a una instancia sin que ello agote las vías para reaccionar frente a la mora. Cada técnica responde a una necesidad distinta: el silencio, a la de no quedar prisionero de la inacción; el amparo por mora, a la de obtener la decisión misma.

III. El silencio negativo como técnica de tutela habilitante

El art. 10, inc. a, conserva la regla tradicional —el silencio, ante una pretensión que requiere pronunciamiento concreto, se interpreta como negativa, salvo disposición expresa en contrario— y agrega que, a falta de plazo especial, éste no podrá exceder de sesenta días, vencido el cual «el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración».⁵

La caracterización de este silencio como «ficción procesal» que solía emplearse merece una precisión. Su finalidad no se agota en habilitar la demanda judicial: habilita también la instancia recursiva o el reclamo en sede administrativa, según el régimen impugnatorio de que se trate (arts. 10, 23 y 24). Es, más exactamente, una ficción de finalidad impugnatoria o habilitante, carente de contenido sustancial decisorio. No decide la pretensión ni la rechaza en cuanto al fondo: se limita a permitir que el interesado, ante la inacción, avance hacia la instancia siguiente. De allí que no tenga causa ni motivación, no pueda adquirir la estabilidad de un acto y no dispare por sí plazo de caducidad para demandar. Esto último es hoy texto expreso: la demanda «podrá iniciarse en cualquier momento cuando se configure el silencio» (art. 26).⁶

La afirmación de que el silencio negativo «se produce por elección del particular» debe matizarse para no convertir una cuestión de técnica en una tesis rígida. Rigurosamente, el vencimiento del plazo produce una situación objetiva de inactividad; sobre ella, la ley faculta al interesado a invocar el efecto negativo —«podrá dar por configurado»— con finalidad habilitante. La mora subyacente es objetiva; la configuración del silencio es una opción del administrado en su propio beneficio. Que la ley coloque esa opción del lado del particular, y no de la Administración, es lo que impide que el silencio se vuelva en su contra: la

⁴La definición del silencio como ficción establecida en defensa del solicitante, para tener por dictada una decisión estimatoria o desestimatoria al vencer los plazos, en J. Rodríguez-Arana Muñoz – B. Sandín García, citados por A. S. Gusman, «Descifrando enigmas en la reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos: silencio administrativo, poder discrecional y amparo por mora», en E. Alonso Regueira (ed.), Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino, Tomo Amarillo, Buenos Aires, Asociación de Docentes – Facultad de Derecho UBA, 2025, pp. 165-172, esp. p. 166.

⁵Ley 19.549, art. 10, inc. a (sustituido por el art. 31 de la Ley 27.742).

⁶Ley 19.549, art. 26 (sustituido por el art. 45 de la Ley 27.742).

Administración no puede oponer su propia omisión para tener por rechazada la petición ni para cerrar la vía.

Esta orientación no es nueva y conviene reconocerlo. La Corte Suprema, en una línea de la que «Electroingeniería S.A. c/ Dirección de Energía de Catamarca» forma parte, ha interpretado las reglas del silencio y de los plazos de acceso en favor del control judicial, evitando que una lectura restrictiva prive al particular de la revisión de la conducta estatal.⁷ Lo que la reforma añade no es el principio, sino su respaldo textual: con el deber de resolver expreso (art. 1 bis) y la demanda habilitada «en cualquier momento» (art. 26), la idea de que el silencio negativo protege al administrado y no libera a la Administración queda más firme que antes. No debe, sin embargo, extraerse de aquel precedente más de lo que decidió: fija un criterio hermenéutico favorable al acceso, no una regla que resuelva por sí las cuestiones que la reforma introduce.

IV. Plazo legal y plazo razonable

El régimen maneja varios plazos y conviene no colapsarlos en una fórmula única. Cuando existe un plazo normativo —el especial, o el subsidiario de sesenta días del art. 1 bis, inc. g, ap. viii—, su vencimiento configura la mora de manera objetiva: basta la constatación de que el término pasó sin resolución. Cuando no existe plazo, la ley no deja un vacío: el propio art. 28 remite al criterio de razonabilidad, al hacer procedente el amparo por mora si «hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable». En este primer plano, entonces, la razonabilidad no es una garantía constitucional invocada contra la ley, sino el parámetro legal ordinario que la ley emplea para medir la mora cuando falta un término fijado.

Existe un segundo plano, distinto, en el que el plazo razonable despliega su dimensión constitucional y convencional. Aquí el examen no recae sobre el vencimiento de un término, sino sobre la duración global del procedimiento, apreciada según pautas cualitativas: la complejidad del asunto, la conducta del interesado, la conducta de las autoridades y —en la formulación interamericana— la afectación generada en la situación jurídica de la persona. En «Losicer» la Corte trasladó estas pautas, elaboradas para el proceso penal, a un procedimiento administrativo sancionador, y afirmó que la garantía del plazo razonable alcanza a los órganos a los que se atribuyen funciones materialmente jurisdiccionales.⁸ La Corte Interamericana, en «Perrone y Preckel vs. Argentina», examinó conjuntamente las etapas administrativa y judicial

⁷CSJN, «Electroingeniería S.A. c/ Dirección de Energía de Catamarca», Fallos 324:1087, 3/4/2001, integrante de la línea de la Corte que interpreta las reglas de acceso y del silencio en favor del control judicial (en el mismo sentido, entre otros, «Biain», Fallos 318:1349). La caracterización del precedente se apoya en fuentes secundarias confiables; no se ha accedido a su texto íntegro, por lo que no se le atribuye más que su pertenencia a esa línea hermenéutica.

⁸CSJN, «Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA - Resol. 169/05», Fallos 335:1126, 26/6/2012 (procedimiento administrativo sancionador; art. 18 CN y art. 8.1 CADH; pautas de complejidad, conducta del interesado, conducta de las autoridades y análisis global). En la misma línea, «Bonder Aaron (Emperador Cía. Financiera S.A.) y otros c/ BCRA» (19/11/2013).

cuando la primera condiciona el acceso a la segunda, y ponderó, entre otros factores, la afectación de la situación jurídica del interesado.⁹

Dos cautelas se imponen. La primera: no todo retraso administrativo ordinario configura una violación del art. 8.1 de la Convención. La garantía convencional del plazo razonable exige una demora cualificada, apreciada globalmente, y su intensidad es mayor cuando está en juego una potestad sancionatoria que mantiene por años una situación de incertidumbre, o cuando la naturaleza del derecho comprometido —prestaciones previsionales, de discapacidad o de salud— agrava el impacto de la demora. La segunda: el vencimiento de un plazo legal, que basta para el amparo por mora, no equivale sin más a una lesión constitucional; son planos con umbrales y consecuencias distintos, y confundirlos banaliza la garantía o vacía el remedio. «Losicer» y «Perrone y Preckel» son precedentes centrales para el plazo razonable como garantía; no autorizan, en cambio, a leer cada demora como una infracción convencional ni a proyectar mecánicamente su doctrina —forjada en materia sancionatoria y en el análisis de duración global— al amparo por mora, cuya lógica es la constatación objetiva de un incumplimiento.

V. El nuevo silencio positivo

El inciso b) del art. 10 introduce en el régimen general el silencio con sentido positivo, hasta entonces reservado a regímenes especiales. Su supuesto está estrictamente delimitado: procede cuando una norma exige una autorización administrativa para que el particular realice una conducta «en el marco del ejercicio de una facultad reglada de la Administración» y, vencido el plazo sin resolución expresa, el silencio «tendrá sentido positivo»; la estimación así producida «tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento», y el interesado podrá exigir la inscripción, el certificado o la autorización correspondiente en sede administrativa.¹⁰

Autorización reglada. El requisito nuclear es doble: que se trate de una autorización y que ésta corresponda a una facultad reglada. La reglamentación precisa el primer término: la autorización es el acto por el cual la Administración habilita el ejercicio de un derecho preexistente del administrado una vez verificado el cumplimiento de las condiciones para su dictado, y se distingue del permiso —acto que excepcionalmente otorga un derecho frente a una prohibición—, al que el silencio positivo no alcanza, aunque la calificación no dependa del nombre que se le dé al acto.¹¹ El segundo término explica el efecto: sólo tiene sentido que la omisión valga como estimación allí donde, cumplidos los recaudos objetivos, la

⁹Corte IDH, «Perrone y Preckel vs. Argentina», sentencia de 8/10/2019 (Serie C No. 384), análisis conjunto de las etapas administrativa y judicial y ponderación de la afectación en la situación jurídica del interesado (línea «Valle Jaramillo»).

¹⁰Ley 19.549, art. 10, inc. b (sustituido por el art. 31 de la Ley 27.742).

¹¹Decreto 695/2024 (B.O. 5/8/2024), art. 65 bis del Reglamento de Procedimientos Administrativos (según reglamentación), que define la autorización administrativa y excluye del silencio positivo a los permisos, con indistinción de la denominación del acto a los efectos de su calificación. Cfr. Gusman, op. cit., p. 168.

Administración estaba obligada a otorgar. Como observó tempranamente la doctrina española que inspiró estas soluciones, el silencio positivo sirve en materia de autorizaciones regladas pero no allí donde prevalece la discrecionalidad, porque en este último caso no hay un derecho preexistente sino, a lo sumo, un interés legítimo.¹² La doctrina argentina posterior a la reforma ha subrayado, en la misma dirección, que el silencio positivo no puede operar en el campo en que impera la discrecionalidad administrativa, y ha advertido sobre la dificultad práctica de trazar la frontera entre autorización y permiso.¹³

Exclusiones. El inciso excluye el silencio positivo en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos y derechos sobre bienes de dominio público —salvo que la ley específica le otorgue sentido positivo— y habilita a la reglamentación a determinar otros supuestos. Estas exclusiones no protegen a la Administración: protegen bienes colectivos y derechos de terceros cuya afectación no puede quedar consolidada por una omisión. En esos campos la carga de la decisión expresa se intensifica, precisamente porque la inacción, lejos de ser inocua, podría cristalizar situaciones lesivas del interés general.

Implementación. Las disposiciones del inciso b) no fueron inmediatamente operativas con la entrada en vigor de la Ley 27.742; su aplicación quedó condicionada a un régimen de implementación posterior. El Decreto 695/2024 reglamentó la reforma, adecuó el Reglamento de Procedimientos Administrativos e incorporó la mecánica de configuración del silencio positivo; la Decisión Administrativa 836/2024 fijó las fechas de puesta en marcha —1 de noviembre de 2024 para la Administración central y los organismos desconcentrados, y 1 de diciembre de 2024 para los descentralizados—, canalizada por la plataforma de Trámites a Distancia; y el Decreto 971/2024 aprobó extensos listados de los procedimientos en los que rige el silencio negativo y aquellos en los que se aplica el positivo.¹⁴ Es importante describir con exactitud este último: no es una mera nómina de excepciones, sino la clasificación de los trámites según el sentido —negativo o positivo— que se atribuye a la inactividad en cada uno. A la fecha de este trabajo, el silencio positivo general opera respecto de los procedimientos incluidos en esos listados, iniciados con posterioridad a las fechas de implementación, y sin perjuicio de los regímenes especiales que ya lo contemplaban, que se rigen por sus propias normas.

¹²J. M. Fernández Pastrana, «Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas», *Revista de Administración Pública* (Madrid), N° 127 (enero-abril 1992), pp. 103-142, citado por Gusman, op. cit., p. 168.

¹³Gusman, op. cit., pp. 168-169. Sobre las reformas al silencio y la dificultad de distinguir autorizaciones de permisos, J. P. Perrino, «Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo», *Revista de Derecho Administrativo (RDA)*, N° 155, septiembre-octubre 2024, pp. 162-164. Con el nuevo texto, también H. Mairal – E. Veramendi, «La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos», *La Ley*, 12/7/2024.

¹⁴Decreto 695/2024, cit.; Decisión Administrativa 836/2024 (fechas de implementación: 1/11/2024 y 1/12/2024, vía TAD); Decreto 971/2024 (B.O. 1/11/2024), que aprueba los listados de procedimientos regidos por el silencio negativo y por el silencio positivo. Cfr. Gusman, op. cit., p. 168.

Configuración y legalidad. La cuestión de si el silencio positivo puede generar una autorización contra legem no debe resolverse, en primer término, por la teoría de las nulidades, sino por el propio régimen de configuración. La reglamentación condiciona la producción del efecto positivo a que estén cumplidas las exigencias normativas para el otorgamiento de la autorización; si el órgano advierte su incumplimiento, debe requerir al interesado que complete los elementos faltantes en un plazo de diez días, suspendiéndose entretanto el cómputo; y si la solicitud se presentó ante autoridad incompetente o por un trámite incorrecto, el plazo para configurar el silencio positivo no corre.¹⁵ La estimación por silencio, entonces, presupone el cumplimiento de los recaudos: no es un mecanismo para eludirlos. Recién en un segundo momento, y para los casos en que pese a todo se invocara una estimación viciada, entran en juego las categorías generales —según la gravedad del vicio, la nulidad absoluta o relativa (arts. 14 y 15)— y los cauces de revisión, con los límites que el art. 17 impone a la revocación en sede administrativa cuando el acto generó derechos que se están cumpliendo, y la eventual acción de lesividad. La confianza legítima del particular de buena fe modula esa revisión, y podrá dar lugar a reparación cuando jurídicamente corresponda; pero de ello no se sigue que toda revisión de una estimación favorable genere indemnización. Lo esencial, en el plano teórico, es que la estimación por silencio puede caracterizarse doctrinariamente como un acto presunto —la ley no usa esa etiqueta, sino la de acto «finalizador» equiparado «a todos los efectos»—, y que su fuerza no llega a validar lo que un acto expreso no habría podido conceder.

VI. Potestades regladas y discrecionales: una cuestión de grados

El esquema del silencio positivo descansa sobre la distinción entre facultades regladas y discrecionales, y el mismo apoyo requiere el análisis del amparo por mora que sigue. Pero esa distinción no puede manejarse en términos binarios, como si reglado significara ausencia total de valoración y discrecional, valoración pura. La Corte Suprema ha señalado que existen actos administrativos «en los que la discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más atenuada que la regulación y a la inversa»: la cuestión es de grados.¹⁶ La doctrina argentina que ha estudiado la actividad reglada, discrecional y técnica coincide en que los actos exhiben elementos reglados y discrecionales en proporción variable, y en que la presencia de una apreciación técnica, de un concepto jurídico indeterminado o de una valoración fáctica no convierte por sí sola la potestad en discrecional.¹⁷

¹⁵Decreto 695/2024, arts. 65 ter y 65 quáter del Reglamento (según reglamentación): configuración del silencio positivo condicionada al cumplimiento de las exigencias normativas; requerimiento al interesado (10 días) con suspensión del plazo; no cómputo del plazo si la solicitud se presentó ante autoridad incompetente o por trámite incorrecto. Cfr. Gusman, op. cit., p. 167, nota 9.

¹⁶CSJN, «Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos», Fallos 315:1361 (actos «en los que la discrecionalidad se encuentra cuantitativamente más atenuada que la regulación y a la inversa»). Cfr. Gusman, op. cit., p. 170; C. Balbín, Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, La Ley, t. 1, pp. 791-795.

¹⁷D. Sesin, Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica; P. Coviello, «El control de la discrecionalidad administrativa», en Control de la Administración Pública, Buenos Aires, RAP; y las referencias

La precisión importa porque de ella depende el alcance del control. Cuando el resultado está normativamente predeterminado —verificados los recaudos, la Administración debe otorgar y no puede legítimamente denegar—, el margen de elección es nulo o mínimo, y el juez que impone ese resultado no sustituye una valoración inexistente. Cuando, en cambio, la norma reconoce a la Administración un poder de elección, conviene distinguir, con Gusman, entre discrecionalidad de actuación —la de optar por actuar o abstenerse ante el supuesto de hecho— y discrecionalidad de selección —la de escoger, entre varias soluciones igualmente válidas, la que estime acorde, con el deber, en todo caso, de resolver—. ¹⁸ Es esta última la que plantea el problema más agudo cuando se pasa del silencio a la tutela judicial de la mora: allí donde existen varias opciones legítimas, imponer una es decidir por la Administración.

VII. El amparo por mora reformado

El art. 28, reescrito por la Ley 27.742, mantiene la fisonomía instrumental del instituto y modifica su trámite. Tres puntos requieren fijación antes del problema central.

Mora objetiva. La procedencia del amparo por mora no exige acreditar culpa, negligencia ni arbitrariedad de la Administración. El presupuesto que la norma describe es puramente objetivo: que la autoridad «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». La mora que el remedio combate es una mora objetiva, que se concreta por la sola falta de emisión del acto una vez vencido el término, sin indagación del elemento subjetivo del órgano. ¹⁹

Pronto despacho: no confundir el art. 28 con el art. 31. El nuevo art. 28 legitima a quien fuere parte en un procedimiento a «solicitar judicialmente que se libre orden de pronto despacho». El «pronto despacho» que aquí se menciona es la orden judicial que se pide, no un recaudo administrativo previo a la acción: el texto no supedita la admisibilidad del amparo por mora a una interpelación previa en sede administrativa. Cuestión distinta —y homónima— es el pronto despacho que contempla el art. 31 dentro del reclamo administrativo previo (arts. 30 a 32): allí el pronto despacho es un acto del interesado en sede administrativa, presupuesto del agotamiento de la vía para habilitar la demanda de fondo, y no debe confundirse con el instituto procesal del art. 28. Son dos figuras con el mismo nombre y funciones diversas: una impulsa

de Gusman, op. cit., p. 169, nota 15. La advertencia de que una apreciación técnica o un concepto jurídico indeterminado no convierten por sí la potestad en discrecional es un punto en el que la doctrina citada coincide.

¹⁸Gusman, op. cit., pp. 170-171, quien distingue la «discrecionalidad de actuación» de la «discrecionalidad de selección».

¹⁹La caracterización de la mora como objetiva —se concreta por la sola falta de emisión del acto vencido el término, sin indagar el elemento subjetivo del órgano— es doctrina recibida (cfr., entre otros, H. Creo Bay – T. Hutchinson, Amparo por mora de la Administración Pública, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea) y se corresponde con la formulación puramente objetiva del presupuesto en el art. 28.

la decisión dentro del procedimiento como paso del reclamo previo; la otra provoca una orden judicial de resolver.

Trámite y naturaleza. La reforma introduce una secuencia bilateralizada: presentado el petitorio, si el juez advierte vencido el plazo o irrazonable la demora, requiere a la autoridad que en cinco días hábiles judiciales informe las causas de la demora y el plazo en que se expedirá; corre traslado al peticionante por otros cinco días; y luego «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, en su defecto, fijará él el plazo. La resolución es apelable sólo cuando no hace lugar al amparo, cuando acepta el plazo propuesto por la Administración o cuando fija el plazo, y siempre al solo efecto devolutivo.²⁰ La incorporación del informe, el traslado y un régimen de apelación expreso supone una mayor bilateralización del instituto respecto de su versión sumaria anterior. Ello no altera, sin embargo, su naturaleza, que la Corte reconoció en «Ambrosino»: una especial acción de amparo, con presupuestos de fondo en el art. 28 y trámite autónomo.²¹ La finalidad del amparo por mora sigue siendo instrumental —obligar a la autoridad a resolver, sin indicarle en qué sentido—, según una doctrina que la propia reforma no contradice en su núcleo.²²

Del control de la mora al control del plazo futuro. Hay, con todo, un desplazamiento real en el objeto del control. Antes, el juez verificaba una mora ya producida y ordenaba resolver. Ahora, al requerir el plazo en que la autoridad se expedirá y al aceptarlo o fijarlo según su razonabilidad, el juez pondera además el tiempo futuro que la Administración se tomará. La ley le entrega para ello un estándar —«la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes y la demora ya incurrida»— que dialoga con algunos de los factores desarrollados por la jurisprudencia para evaluar el plazo razonable, aunque no reproduce todos los de «Losicer» ni los de «Perrone y Preckel». No conviene, por eso, describir el nuevo art. 28 como una «traducción» de aquella jurisprudencia: toma de ella algunos criterios y los reorienta de la evaluación retrospectiva de la demora a la determinación prospectiva de un plazo.

Cese de la mora, costas y abstracción. Un problema recurrente, que el nuevo trámite no deroga, es el de la Administración que resuelve después de promovido el amparo. Como los jueces deben atender a las circunstancias existentes al momento de sentenciar, aunque sean sobrevinientes, la resolución tardía tiende a tornar abstracta la pretensión de que se ordene resolver: ya no hay mora que hacer cesar.²³ Ello no debería, sin embargo, descargar sobre el

²⁰Ley 19.549, art. 28 (sustituido por el art. 47 de la Ley 27.742). El art. 29 (sustituido por el art. 48) prevé, para la desobediencia, la aplicación a los efectos disciplinarios del art. 17 del decreto-ley 1.285/58.

²¹CSJN, «Ambrosino, Miriam G.», Fallos 323:2602 (2000).

²²Sobre la finalidad instrumental del amparo por mora —obligar a resolver sin indicar el sentido—, A. S. Gusman, Juicio de amparo por mora de la Administración, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, p. 112; y CNCivComFed, Sala II, «Campillay c/ E.N. s/ amparo por mora», 10/6/2022 (cit. por Gusman, op. cit., p. 171, nota 18).

²³A modo ilustrativo, Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, amparos por mora contra la ANSeS (v.gr. «Pérez, Raúl Domingo c/ ANSeS s/ amparo por mora», expte. FCB 31895/2023/CA1, 18/3/2025, y causas conexas). Se citan como muestra de la aplicación del instituto tras la reforma; no como jurisprudencia dominante ni como aplicación del apercibimiento del art. 28.

particular el costo de un proceso al que la propia inacción dio lugar. El criterio coherente con la naturaleza del instituto es que las costas sigan a quien provocó la necesidad de litigar: si la decisión sólo se dictó a raíz de la demanda, es la Administración la que, en principio, debe soportarlas, pese a la abstracción sobreviniente. La jurisprudencia sobre el punto, bajo el texto reformado, no está aún consolidada, de modo que la afirmación vale como criterio y no como regla asentada.

Jurisprudencia posterior a la reforma. La aplicación del nuevo art. 28 recién comienza a decantar. Las decisiones de cámaras federales que se han localizado —en particular de la Cámara Federal de Córdoba, en amparos por mora contra la ANSeS por trámites previsionales— aplican la lógica de la mora objetiva y ordenan resolver, y se ocupan de cuestiones conexas como las pautas de honorarios; se inscriben, en lo sustancial, en la tradición del instituto.²⁴ No se ha identificado, en cambio, jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema o de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que haya aplicado el apercibimiento de aprobación que el nuevo texto incorpora. La doctrina que primero se ocupó del punto anticipaba, justamente, que habría que aguardar el modo en que los tribunales lo emplearan. Ese vacío no es un defecto de la investigación: es el estado del problema, y es la razón por la que lo que sigue se presenta como reconstrucción dogmática y no como derecho consolidado.

VIII. El apercibimiento de aprobación

La pieza inédita del art. 28 es la facultad del juez de «agregar, en todos los casos, el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado». Su análisis requiere precisar qué es, qué autoriza y bajo qué condiciones.

Naturaleza. El apercibimiento no es un silencio positivo judicialmente inducido: su presupuesto no es el mero vencimiento de un plazo administrativo —como en el art. 10, inc. b— sino la desobediencia de una orden judicial, la del plazo «aceptado o fijado» por el juez. Tampoco es una sentencia sobre el fondo: el juez no declara fundada la pretensión ni sustituye la valoración administrativa; anuda una consecuencia al incumplimiento de su propia orden. Es, más bien, una técnica procesal de coacción con un efecto sustancial condicionado: una advertencia cuya realización, si la Administración persiste en no resolver, produce un resultado equivalente al de la estimación de la solicitud. Ese carácter híbrido —instrumento de ejecución que, al efectivizarse, invade el terreno del efecto sustancial— es la fuente de todas sus dificultades.

«Pudiendo». El texto emplea un término facultativo. El juez puede agregar el apercibimiento; no debe hacerlo en todo caso. De ello se sigue que su inclusión no es automática y reclama una

²⁴Gusman, op. cit., pp. 171-172 («habrá que aguardar a la aplicación que hagan los tribunales de tal apercibimiento, siendo de esperar que se proceda con la prudencia que la situación exige»).

motivación específica que justifique, en la causa concreta, por qué se anuda a la eventual desobediencia una consecuencia de esa gravedad. La prudencia que la doctrina reclama para su empleo se traduce, en el plano técnico, en una carga de fundamentación: el apercibimiento debe reservarse para los casos en que la coacción resulte necesaria y su consecuencia, jurídicamente admisible.

«**En todos los casos**». La expresión admite lecturas y no debe presentarse como una evidencia gramatical. Cabe entenderla referida a las dos alternativas procesales que la norma acababa de describir —tanto cuando el juez acepta el plazo informado por la Administración como cuando lo fija—, de modo que la facultad de apercibir existe en ambas hipótesis. Cabe también una lectura más amplia, que vea en ella una habilitación general de la potestad de apercibir. La sintaxis favorece la primera, porque la frase sigue a una oración bifurcada en esas dos hipótesis; pero, aun admitida la segunda, la expresión no resuelve la pregunta decisiva, que no es procesal sino sustantiva: qué puede el juez tener por aprobado. «En todos los casos» podrá referirse a los supuestos procesales de intervención del apercibimiento, mas no convierte en aprobable aquello que, por su contenido, el juez no puede sustituir.

IX. La relación entre el art. 10, inc. b, y el art. 28

Aquí se concentra el problema que la reforma dejó planteado y que la primera aproximación a la materia tiende a resolver mal, identificando el apercibimiento del art. 28 con el silencio positivo del art. 10, inc. b. Esa identificación no resiste la comparación de los textos ni explica la coexistencia de ambas figuras.

Los ámbitos no coinciden. El art. 10, inc. b, opera sobre un supuesto estrecho: autorizaciones administrativas regladas, con exclusión de ciertas materias, y produce su efecto de manera automática, sin intervención judicial, por el solo vencimiento del plazo con los recaudos cumplidos. El art. 28 tiene un ámbito más amplio: se refiere a la mora en emitir «el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo», es decir, a la «solicitud del peticionante» en general, y su efecto no es automático sino que depende de una orden judicial incumplida. Si el legislador hubiera querido que el apercibimiento reprodujera exactamente la lógica del silencio positivo, no se explicaría por qué empleó en el art. 28 un ámbito material tan distinto y más extenso.

La redundancia aparente. De la comparación surge una objeción que conviene tomar en serio: si el art. 10, inc. b, ya produce automáticamente el efecto favorable en las autorizaciones regladas no excluidas, ¿qué utilidad autónoma tendría el apercibimiento del art. 28 en esos mismos casos? Ninguna: allí el silencio positivo se habría configurado sin necesidad de juez. La utilidad del apercibimiento, por tanto, no puede buscarse dentro del ámbito del art. 10, inc. b, sino fuera de él. El apercibimiento capta supuestos que el silencio positivo no alcanza: resoluciones que no son autorizaciones en el sentido del inciso b —decisiones de fondo sobre reclamos o recursos, por ejemplo—; autorizaciones respecto de las cuales el silencio positivo no operó porque no se cumplieron los recaudos de configuración o porque la materia está

excluida; y, en general, todo pedido cuya satisfacción la ley no ató a la mera inactividad. Ese es el campo autónomo del apercibimiento: no el del silencio positivo automático, sino el de la inactividad persistente frente a una orden judicial de resolver, cualquiera sea la naturaleza de la pretensión.

El verdadero límite. Ese campo autónomo es también el que genera el peligro. Si el apercibimiento puede recaer sobre pretensiones ajenas al art. 10, inc. b, entonces la pregunta es hasta dónde puede «aprobar» el juez sin decidir por la Administración. Tres lecturas se disputan la respuesta.

La primera —*autónoma amplia*— sostiene que el apercibimiento responde al incumplimiento de una orden judicial y no al silencio administrativo, de modo que su ámbito material sería independiente del art. 10 y podría alcanzar cualquier materia, incluso las excluidas del silencio positivo. Su fuerza está en tomar en serio la autonomía del instituto; su debilidad, en que conduce a que el juez produzca, por vía de coacción procesal, resultados sustantivos que la ley no ató a la inactividad ni, en ciertas materias, permitió que la inactividad produjera.

La segunda —*sistemática restrictiva*— sostiene que las exclusiones y límites del art. 10 condicionan también al art. 28, de manera que el apercibimiento no podría emplearse en salud pública, ambiente, servicios públicos o dominio público. Su fuerza está en impedir que se sortee, por el rodeo del amparo por mora, la prohibición que el legislador estableció para esas materias; se ha sostenido, con razón, que admitir lo contrario permitiría eludir la veda del art. 10 con la simple promoción de un amparo por mora, subvirtiendo la tutela agravada de esos campos.²⁵ Su debilidad es que, al fijar el límite exclusivamente sobre una lista de materias, no explica los casos —fuera de esa lista— en que el resultado tampoco está predeterminado, ni los casos —dentro de ella— en que, excepcionalmente, sí lo estaría.

La tercera —*autónoma condicionada*— reconoce que el art. 28 tiene un ámbito propio, pero somete el apercibimiento a un límite que no reside principalmente en la materia sino en la estructura de la potestad: el juez sólo puede tener por aprobada una solicitud cuyo resultado esté normativamente predeterminado, esto es, cuando, verificados los recaudos objetivos, la Administración estaba obligada a otorgar y carecía de margen legítimo para denegar. Allí el apercibimiento no sustituye una valoración, porque no la había; se limita a producir el único resultado jurídicamente posible frente a la contumacia. En cambio, cuando la decisión suponía discrecionalidad —de actuación o, sobre todo, de selección—, o una apreciación técnica o una ponderación de intereses que la ley confió a la Administración, el apercibimiento excede el

²⁵M. Goldfarb, «El amparo por mora después de las modificaciones de la Ley 27.742», Revista de la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE), vol. 34, N° 1 (2025). En sentido concordante sobre la necesidad de conjugar el apercibimiento con los supuestos excluidos del silencio positivo, R. Rubio, «La acción de amparo por mora en la Ley de Procedimientos Administrativos», en Alonso Regueira (ed.), Bases para la Libertad..., Tomo Celeste, ADA-UBA, 2025.

control de la mora y se convierte en sustitución: el juez no fuerza el ejercicio de la competencia, la ejerce.

Esta tercera lectura es la que mejor da cuenta de la autonomía del art. 28 sin convertir al juez en administrador, y es la que aquí se propone —como reconstrucción, no como derecho vigente—. Explica por qué el apercibimiento tiene sentido fuera del art. 10, inc. b (porque alcanza pretensiones que el silencio positivo no captura) y por qué, sin embargo, no puede recaer sobre lo discrecional (porque allí sustituiría a la Administración). Las materias que el art. 10, inc. b, excluye conservan relevancia, pero como indicio y no como criterio autónomo: salud, ambiente, servicios públicos y dominio público son, típicamente, ámbitos en los que la decisión involucra valoración de bienes colectivos o de terceros y, por ende, no está predeterminada; por eso, y no por su mero rótulo, el apercibimiento difícilmente proceda en ellos. El límite decisivo es la predeterminación normativa del resultado; la lista de exclusiones es una señal fuerte de dónde ese límite suele activarse.

El anclaje de esta lectura en el sistema es doble. Por un lado, la caracterización graduada de las potestades (§ VI) impide trazar el límite con una dicotomía tajante y obliga a examinar, en cada caso, cuánto margen legítimo restaba a la Administración. Por otro, la jurisprudencia sobre los confines del control judicial —anterior a la reforma, pero no derogada por ella— muestra que la Corte ha resistido la sustitución: en «Guzmán» dejó sin efecto por arbitraria la sentencia que, en un amparo por mora, había reconocido el derecho de fondo del solicitante teniendo por acreditados sus presupuestos;²⁶ en «Orias» sostuvo que, anulada por ilegítima la opción discrecional escogida por la autoridad, el tribunal no puede sustituirla por otra sin mengua de la división de poderes, porque pueden restar a la Administración otras alternativas válidas;²⁷ y en «Ferrocarriles Argentinos c/ Provincia de Río Negro» reiteró que no es función de los jueces sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de una competencia que le es propia y fue omitida.²⁸ El apercibimiento del art. 28, leído a la luz de esta jurisprudencia, sólo es compatible con ella si se lo confina a los supuestos en que no hay nada que sustituir porque el resultado ya estaba decidido por la norma.

X. División de poderes y control judicial de la inactividad

El problema anterior es, en el fondo, de división de poderes, y conviene formularlo sin apoyarse en atajos. No es útil invocar el art. 109 de la Constitución como fundamento de una supuesta «reserva de administración» frente al juez: esa cláusula prohíbe al Poder Ejecutivo ejercer

²⁶CSJN, «Guzmán», Fallos 308:864 (la sentencia que, en un amparo por mora, reconoció el derecho de fondo del solicitante teniendo por acreditados sus presupuestos fue dejada sin efecto por arbitraria). Se cita según Gusman, op. cit., p. 171, nota 22; no se ha accedido al texto íntegro del fallo.

²⁷CSJN, «Orias», Fallos 317:40 (anulada por ilegítima la opción discrecional, el tribunal no puede sustituirla sin mengua de la división de poderes, pues pueden restar a la Administración otras alternativas válidas). Se cita según Gusman, op. cit., p. 171, nota 21; no se ha accedido al texto íntegro.

²⁸CSJN, «Ferrocarriles Argentinos c/ Provincia de Río Negro», 29/5/2012 (no es función de los jueces sustituir a la autoridad administrativa en el ejercicio de una competencia que le es propia y fue omitida). Se cita según Gusman, op. cit., p. 171, nota 24; no se ha accedido al texto íntegro.

funciones judiciales, y forzar su texto en sentido inverso oscurece más de lo que aclara. El límite del control judicial de la inactividad se construye mejor desde el principio de separación funcional de poderes y de competencia, tal como la Corte lo ha aplicado: los jueces controlan la juridicidad de la actividad y de la inactividad administrativas, pueden exigir que la competencia se ejerza y anular lo actuado ilegítimamente, pero no ejercen ellos la competencia que la ley asignó a la Administración cuando su ejercicio supone una elección que a ella le corresponde.

La línea, así trazada, distingue con nitidez dos operaciones. Ordenar resolver —fijar el plazo, apercibir con las sanciones disciplinarias del art. 29— protege el derecho a obtener una decisión y compele a la Administración a ejercer su competencia: el juez actúa como garante del deber de decidir. Tener por aprobada la solicitud, en cambio, produce el resultado en lugar de la Administración: el juez actúa como decisor. Esa sustitución es admisible sólo cuando el resultado estaba predeterminado por la norma, porque entonces no hay elección administrativa que desplazar; y es incompatible con la división de poderes cuando la decisión suponía una valoración reservada a la Administración. La intensidad legítima de la tutela frente a la mora es, por eso, mayor cuanto menor es el margen de decisión de la Administración, y menor cuanto mayor es ese margen. La formulación no es original —la doctrina la ha sostenido y la jurisprudencia la presupone—, y precisamente por no serlo conviene no exhibirla como hallazgo, sino emplearla como criterio para delimitar el campo del nuevo apercibimiento.

XI. Concurrencia de remedios y acceso a la jurisdicción

Frente a la inactividad, el particular dispone de caminos que la reforma no unifica. Puede dar por configurado el silencio negativo y acceder a la instancia impugnatoria o al proceso de fondo (arts. 10, inc. a, 23 y 26), o puede exigir que la Administración decida mediante el amparo por mora (art. 28). La elección le pertenece: el silencio es una facultad suya, no una potestad de la Administración, que no puede imponerle tener por rechazada su petición.

De ello deriva una tesis que la reforma consolida: el silencio negativo no extingue el deber de decidir ni el derecho del interesado a exigir una decisión expresa. Configurar el silencio para acceder a una instancia y reclamar la decisión expresa por vía de amparo por mora son manifestaciones de un mismo derecho a obtener respuesta, y el art. 1 bis mantiene el deber de resolver «en todos los procedimientos» sin exceptuar aquellos en que el particular optó por el silencio. Ahora bien, la concurrencia de remedios tiene un límite de coherencia que conviene señalar: una vez que el interesado ha judicializado la pretensión de fondo —invocando el silencio para demandar sobre el objeto sustancial—, promover en paralelo un amparo por mora sobre la misma pretensión pierde utilidad, porque el proceso de fondo desplaza al remedio instrumental; el amparo por mora conserva su sentido mientras el interesado quiere la decisión administrativa, no cuando ha decidido prescindir de ella y llevar el fondo ante el juez. La compatibilidad, por tanto, no es indiferente a la estrategia procesal ya adoptada: no se trata de

acumular remedios a voluntad, sino de que cada uno responde a una necesidad distinta y sucesiva.

Un supuesto diverso es el del silencio positivo cuya materialización se resiste. Si el interesado entiende configurada la estimación y la Administración se niega a reconocerla, inscribirla o certificarla, no hay mora en decidir —el procedimiento terminó por estimación— sino resistencia a ejecutar un efecto ya producido. El cauce no es el amparo por mora, que presupone un deber de decidir pendiente, sino la exigencia de la materialización que la propia ley habilita en sede administrativa (art. 10, inc. b) y, ante la negativa, la pretensión judicial dirigida a que se reconozca y ejecute el acto presunto. Distinguir ambos supuestos evita el sinsentido de pedir que se ordene «resolver» un procedimiento que, por hipótesis, ya está resuelto.

XII. Buena administración, tutela administrativa efectiva y plazo razonable

El art. 1 bis reúne tres nociones que la comodidad expositiva tiende a tratar como sinónimos y que conviene diferenciar. La **buena administración** es un principio que expresa un estándar de calidad de la gestión pública —diligencia, eficacia, imparcialidad, orientación al interés general—; funciona como deber objetivo de la organización y como pauta de valoración de su conducta, más que como derecho subjetivo de contornos precisos.²⁹ La **tutela administrativa efectiva** es un derecho del administrado: el derecho a un procedimiento que sea útil, accesible, razonable y capaz de concluir en una decisión; su lesión no requiere llegar a los tribunales, porque se produce en el propio procedimiento cuando éste deja de ser un cauce de decisión y se vuelve un obstáculo. El **plazo razonable** es una garantía temporal específica, que opera —según se vio— tanto como parámetro legal ordinario de la mora cuanto como garantía constitucional y convencional de la duración global.

La relación entre las tres puede formularse sin retórica. La buena administración es el estándar de la gestión; la tutela administrativa efectiva, el derecho del particular a que esa gestión produzca una decisión; el plazo razonable, la dimensión temporal de ese derecho. Un procedimiento que sistemáticamente no decide y obliga al interesado a judicializar para obtener respuesta compromete la tutela administrativa efectiva antes aun que la judicial, porque frustra la función que el procedimiento está llamado a cumplir. Conviene, con todo, no deslizar de aquí afirmaciones empíricas sobre el funcionamiento de la Administración que excedan lo que el análisis normativo puede sostener: la crítica pertenece al plano de las instituciones y de las normas, no al de aseveraciones estadísticas que este trabajo no está en condiciones de probar.

XIII. Conclusiones

²⁹Sobre buena administración como principio y su distinción de la tutela administrativa efectiva, P. Á. Gutiérrez Colantuono, «Principios fundamentales del Derecho Administrativo», en Alonso Regueira (ed.), *Bases para la Libertad...*, Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025; sobre plazo razonable, W. Lara Correa, «Acerca del principio del plazo razonable y su reciente recepción expresa en la Ley de Procedimientos Administrativos», *ibíd.*

1. La Ley 27.742 no creó el deber de decidir, que la Ley 19.549 ya reconocía —entre otros lugares, en el derecho a una decisión fundada del antiguo art. 1, inc. f, ap. 3—, pero lo reformuló con amplitud: lo enunció como principio, le fijó un plazo legal subsidiario y lo extendió a todo procedimiento. La reforma amplía y explicita garantías preexistentes; no inaugura la protección frente a la inactividad.

2. Las técnicas que el ordenamiento opone a la inactividad son jurídicamente heterogéneas y no deben confundirse. El silencio negativo protege el acceso sin decidir la pretensión —es una ficción de finalidad habilitante que no libera a la Administración de su deber de resolver—; el silencio positivo produce un efecto sustancial favorable, excepcional y acotado al ámbito del art. 10, inc. b, condicionado por su régimen de implementación y por el cumplimiento de los recaudos de configuración; y el amparo por mora es un remedio judicial instrumental para hacer cesar la inactividad.

3. El nuevo art. 28 transforma el amparo por mora al desplazar el control de la mora pasada hacia la razonabilidad del plazo futuro, con un trámite bilateralizado, y al asociar a la desobediencia de la orden judicial un posible efecto sustancial: el apercibimiento de tener por aprobada la solicitud. La mora que lo habilita sigue siendo objetiva, y no exige pronto despacho administrativo previo, que es figura del reclamo del art. 31 y no del amparo del art. 28.

4. El apercibimiento del art. 28 no se identifica con el silencio positivo del art. 10, inc. b, ni con una sentencia de fondo. Tiene un campo autónomo —capta pretensiones que el silencio positivo no alcanza— y una naturaleza propia: una técnica procesal de coacción, facultativa, con efecto sustancial condicionado al incumplimiento de una orden judicial. Su límite no reside principalmente en las materias que el art. 10, inc. b, excluye, sino en el grado de predeterminación normativa del resultado: sólo puede tener por aprobado aquello que, verificados los recaudos, la Administración estaba obligada a otorgar. Las materias excluidas operan como indicio de dónde ese límite suele activarse, no como criterio único.

5. El límite institucional del control judicial de la inactividad separa el forzamiento del ejercicio de la competencia —siempre legítimo— de su sustitución —admisible sólo donde no hay elección administrativa que desplazar—. El juez puede tutelar intensamente la mora sin apropiarse de valoraciones que el ordenamiento reservó a la Administración; y cuando la decisión suponía discrecionalidad, sobre todo de selección, tener por aprobada la solicitud excede el control de la mora y compromete la división de poderes. La jurisprudencia todavía no ha fijado el alcance del apercibimiento; hasta que lo haga, su empleo reclama la prudencia y la motivación que su carácter facultativo impone.

Bibliografía

Normativa (texto vigente)

Constitución Nacional, arts. 14, 18, 75 inc. 22, 109.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 8.1 y 25.

Ley 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (t.o. conforme Ley 27.742), arts. 1, 1 bis, 7, 8, 10, 14, 15, 17, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32; y art. 1, inc. f, ap. 3 (texto histórico).

Ley 27.742, «Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos» (B.O. 8/7/2024), Título II, Capítulo III.

Decreto 695/2024 (B.O. 5/8/2024), reglamentación del Título II de la Ley 27.742 y adecuación del Decreto 1759/72 (t.o. 2017), en particular arts. 65 bis, 65 ter y 65 quáter del RPA.

Decisión Administrativa 836/2024, cronograma de implementación del silencio positivo.

Decreto 971/2024 (B.O. 1/11/2024), listados de procedimientos regidos por el silencio negativo y por el silencio positivo.

Jurisprudencia — CSJN

«Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la A.P.D.H.», Fallos 315:1361.

«Guzmán», Fallos 308:864.

«Orias», Fallos 317:40.

«Electroingeniería S.A. c/ Dirección de Energía de Catamarca», Fallos 324:1087 (3/4/2001).

«Ambrosino, Miriam G.», Fallos 323:2602 (2000).

«Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA», Fallos 335:1126 (26/6/2012).

«Bonder Aaron (Emperador Cía. Financiera S.A.) y otros c/ BCRA» (19/11/2013).

«Ferrocariles Argentinos c/ Provincia de Río Negro» (29/5/2012).

Jurisprudencia — Corte IDH

«Perrone y Preckel vs. Argentina», sentencia de 8/10/2019 (Serie C No. 384).

Jurisprudencia — Cámaras federales (post-reforma)

Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, amparos por mora contra la ANSeS (v.gr. «Pérez, Raúl Domingo c/ ANSeS s/ amparo por mora», FCB 31895/2023/CA1, 18/3/2025, y causas conexas).

CNCivComFed, Sala II, «Campillay c/ E.N. s/ amparo por mora» (10/6/2022).

Doctrina

Balbín, C., Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, La Ley, t. 1.

Cavallo Cardulli, B., «Amparo por mora de la administración: análisis de las modificaciones introducidas por la ley 27.742», RDA, N° 160.

Creo Bay, H. – Hutchinson, T., Amparo por mora de la Administración Pública, 3ª ed., Buenos Aires, Astrea.

Fernández Pastrana, J. M., «Reivindicación del silencio positivo...», Revista de Administración Pública (Madrid), N° 127 (1992), pp. 103-142.

Goldfarb, M., «El amparo por mora después de las modificaciones de la Ley 27.742», Revista de la Facultad de Ciencias Económicas (UNNE), vol. 34, N° 1 (2025).

Gusman, A. S., «Descifrando enigmas en la reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos: silencio administrativo, poder discrecional y amparo por mora», en E. Alonso Regueira (ed.), Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino, Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025, pp. 165-172.

Gusman, A. S., Juicio de amparo por mora de la Administración, Buenos Aires, Hammurabi, 2014.

Gutiérrez Colantuono, P. Á., «Principios fundamentales del Derecho Administrativo», en Bases para la Libertad..., Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025.

- Isabella, D., «Silencio administrativo y acceso a la justicia», en Bases para la Libertad..., Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025.
- Lara Correa, W., «Acerca del principio del plazo razonable y su reciente recepción expresa en la Ley de Procedimientos Administrativos», en Bases para la Libertad..., Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025.
- Mairal, H. – Veramendi, E., «La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos», La Ley, 12/7/2024.
- Perrino, J. P., «Principales reformas introducidas por la Ley de Bases al instituto del silencio administrativo», RDA, N° 155 (2024), pp. 162-164.
- Rejtman Farah, M., «La ley de bases y el procedimiento administrativo: una oportunidad perdida», en Bases para la Libertad..., Tomo Celeste, ADA-UBA, 2025.
- Rubio, R., «La acción de amparo por mora en la Ley de Procedimientos Administrativos», en Bases para la Libertad..., Tomo Celeste, ADA-UBA, 2025.
- Sammartino, P., «El requisito esencial "procedimiento" en la LNPA reformada», en Bases para la Libertad..., Tomo Amarillo, ADA-UBA, 2025.
- Sesin, D., Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica.
- Ylarri, «El que calla, otorga: el silencio positivo en materia de autorizaciones», en Bases para la Libertad..., Tomo Celeste, ADA-UBA, 2025.



Nicolas Guillermo Fernandez Miguel, abogado, Magister em Derecho Penal por la Universidad Austral.