

HORACIO D. CREO BAY
TOMÁS HUTCHINSON

*Amparo por mora
de la
Administración pública*

Técnicas de control de la inactividad administrativa
La queja. El silencio como denegatoria tácita
La conducta lesiva. Legitimación. Competencia
Proceso. Sentencia. Apelación. Costas

3ª edición actualizada y ampliada



EDITORIAL ASTREA
DE ALFREDO Y RICARDO DEPALMA
CIUDAD DE BUENOS AIRES
2006

ÍNDICE GENERAL

<i>Prefacio a la tercera edición</i>	V
--	---

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN

A) LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 1. Preliminar	1
§ 2. El silencio o la morosidad administrativa como incumplimiento del deber de resolver	3
§ 3. Alcance de la inactividad en derecho administrativo	6
a) Diferencia entre inactividad y retraso	7
b) Inactividad formal y material	7
§ 4. Incumplida la obligación de resolver, los actos impugnados no quedan firmes	10

B) TÉCNICAS DE CONTROL DE LA INACTIVIDAD

§ 5. Diversas alternativas	11
§ 6. Diferentes técnicas al alcance del particular. Normativa	12
a) Vía administrativa	13
b) Vía judicial	14
§ 7. Similitudes y diferencias	14
§ 8. Queja y silencio. Remisión	15
§ 9. Amparo por mora de la Administración	16

CAPÍTULO II**LA QUEJA EN SEDE ADMINISTRATIVA**

§ 10.	Concepto	19
§ 11.	Objeto	20
§ 12.	Plazos fijados para la resolución de los recursos ..	21
§ 13.	Sujetos	22
§ 14.	Tramitación	22
§ 15.	Ante quién se presenta	23
§ 16.	Plazos de interposición y de resolución	23
§ 17.	Apertura a prueba	24
§ 18.	Resolución	25
§ 19.	Naturaleza jurídica de la queja. ¿Recurso o reclamo?	25
§ 20.	Queja por queja no resuelta en término	26
§ 21.	Finalidad	26
§ 22.	Responsabilidades	26
§ 23.	Evaluación final	28

CAPÍTULO III**EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

§ 24.	Como respuesta ante la inactividad formal	29
§ 25.	Cómo superar la inactividad formal: el silencio como garantía	29
§ 26.	La inactividad formal como presupuesto fáctico del silencio	30
§ 27.	Fundamentos del silencio administrativo	32
§ 28.	Naturaleza jurídica del silencio	33
	a) Como acto presunto	33
	b) Como hecho al que la ley acuerda efectos procesales	35
§ 29.	El silencio administrativo al cual el interesado hace valer como si fuera una denegación	38

§ 30.	Algunos ejemplos de silencio positivo y aprobación tácita	39
§ 31.	Cómo funciona la técnica del silencio	40
§ 32.	El silencio como consecuencia necesaria de la inactividad administrativa	43
§ 33.	Cómputo del plazo para interponer la acción procesal administrativa	44

CAPÍTULO IV

UN AMPARO ESPECÍFICO: EL AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN

§ 34.	Noción	47
§ 35.	Antecedentes	48
	a) Provinciales. Una figura similar en el Anteproyecto de Código "Varela"	48
	b) Nacional	49
	1) La figura en el procedimiento tributario	49
	2) El anteproyecto de Código de lo Contencioso Administrativo de la Nación (1968)	49
§ 36.	El amparo por mora en las constituciones	50
	a) La idea de incorporarlo a la Constitución nacional junto a otras técnicas de protección	50
	b) Constituciones provinciales	50
	1) Catamarca	50
	2) Córdoba	50
	3) San Luis	51
	4) Santiago del Estero	51
	5) Tierra del Fuego	52
	6) Tucumán	52
	c) Provincias con normas similares que no regulan el amparo por mora	52
§ 37.	El amparo por mora en las legislaciones provinciales	53
§ 38.	Creación jurisprudencial del amparo por mora. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Jujuy. La Rioja	55
§ 39.	Otras soluciones en el derecho comparado	56
§ 40.	La regulación en el orden nacional	58
	a) La ley 19.549. Primeras opiniones	58

b) La ley 21.686 y la apelabilidad de la sentencia. Remisión	59
§ 41. Cuestión terminológica	59
§ 42. Amparo por mora: un amparo específico	60
§ 43. El amparo por mora y el amparo general. Particularmente el regulado en la ley 16.986	61
§ 44. El amparo y la reforma constitucional de 1994	64
§ 45. Discusión acerca de la posibilidad o imposibilidad de transformación del amparo específico en amparo general	64
§ 46. Especificidad del amparo en materia tributaria y aduanera	69
§ 47. Normas rituales aplicables	70
a) En la Nación	70
b) En las provincias	73
1) Catamarca	73
2) Córdoba	73
3) Tierra del Fuego	73
4) Otras provincias	73
5) Ciudad Autónoma de Buenos Aires	73

CAPÍTULO V

RELACIONES ENTRE LA QUEJA, EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, EL AMPARO POR MORA Y EL AMPARO GENÉRICO

§ 48. Las alternativas al alcance del particular: el silencio, la queja y el amparo por mora	75
§ 49. Queja y amparo por mora	75
a) Similitudes y diferencias	75
b) ¿Cómo operan ambas entre sí?	76
1) No es necesario interponer la queja antes del amparo por mora	76
2) ¿Son excluyentes la queja y el amparo por mora?	78
3) Tramitación simultánea de la queja y el amparo por mora	79
c) Tramitación sucesiva de la queja y el amparo por mora	81

§ 50.	Silencio administrativo y amparo por mora. Remisión	83
§ 51.	Distintas posiciones respecto de la exclusión o no de la vía del silencio y del amparo por mora	85
	a) Son vías excluyentes	85
	b) No son excluyentes, pero previo al amparo por mora se debe presentar un pronto despacho ...	87
	c) El amparo por mora y el pronto despacho no son excluyentes	88
§ 52.	Silencio y amparo por mora. Evolución jurisprudencial	89
	a) El caso "Dinet". Críticas	89
	b) Reversión de la tendencia. El caso "Goldberg"	90
	c) Caso "Basigaluz Saez": ¿un regreso a "Dinet"?	91
§ 53.	Jurisprudencia del fuero civil	92
§ 54.	Amparo por mora y amparo genérico o general de la ley 16.986. Remisión	92

CAPÍTULO VI

CONDUCTA LESIVA

§ 55.	La conducta lesiva es siempre una conducta omisiva	97
§ 56.	Configuración de la mora. Ausencia de plazo legal	100
§ 57.	Caracterización de la conducta omisiva	103
	a) Resolución de fondo	104
	b) Resolución "de mero trámite"	104
	c) Dictámenes	105
	d) Obligación de hacer	106
	e) Vista de las actuaciones	106
§ 58.	Conductas contra las que no procede	107
	a) Defectos de tramitación no omisivos	107
	b) Obligaciones de hacer	107
	c) Solicitar o urgir pagos	107
§ 59.	Caso especial de los reglamentos	107
§ 60.	El amparo por mora y los contratos administrativos	109
§ 61.	Cuestiones complejas	112

CAPÍTULO VII

SUJETOS EN EL AMPARO POR MORA

A) QUIÉNES PUEDEN INTENTARLO

§ 62.	Sujeto actor: el que es parte en el procedimiento administrativo	115
§ 63.	Partes en el procedimiento administrativo. Noción	117
§ 64.	Legitimación requerida para iniciar un procedimiento	119
§ 65.	Legitimación en el amparo por mora	120
§ 66.	Terceros en el procedimiento administrativo	120
§ 67.	Intervención de terceros	121
§ 68.	Colegitimación	122
§ 69.	Quiénes no están legitimados	122
	a) Los entes estatales	122
	b) Los que poseen un simple interés	123
§ 70.	Legitimación del defensor del pueblo de la Nación	123

B) CONTRA QUÉ AUTORIDADES SE PUEDE INTENTAR
EL AMPARO POR MORA

§ 71.	Autoridad administrativa o pública	124
§ 72.	Alcances. Remisión	126
§ 73.	Fuerzas armadas o fuerzas de seguridad	126
§ 74.	Autoridades de los otros "poderes" del Estado	127
§ 75.	Personas públicas no estatales	129
§ 76.	Entes reguladores	132
§ 77.	Sociedades estatales. Influencia de la reforma del Estado	132
	a) Sociedades del Estado	133
	b) Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria	134
§ 78.	Administración Federal de Ingresos Públicos y Administración Nacional de Aduanas	135
§ 79.	Entes y empresas privatizados	136
§ 80.	Personas privadas que ejercen función administrativa	136

§ 81.	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones	137
§ 82.	El Ente Binacional Yacyretá	140
§ 83.	Otros entes interjurisdiccionales. La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires	140
§ 84.	Auditoría General de la Nación	140
§ 85.	Defensoría del Pueblo de la Nación	140

CAPÍTULO VIII

LA COMPETENCIA EN EL AMPARO POR MORA

A) ORDEN NACIONAL

§ 86.	Aplicación de las reglas y principios generales de la competencia. Las normas supletorias	143
§ 87.	Competencia federal en la Capital Federal (civil y comercial o contenciosoadministrativa)	145
§ 88.	Competencia federal en las provincias	146
§ 89.	Justicia nacional del trabajo	148
§ 90.	Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social	148

B) ORDEN PROVINCIAL

§ 91.	Competencia en la provincia de Buenos Aires	152
§ 92.	Situación de las demás provincias	153
	a) Catamarca	153
	b) Córdoba	154
	c) Corrientes	154
	d) La Pampa	154
	e) San Luis	154
	f) Tierra del Fuego	154
	g) Tucumán	155

C) CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

§ 93.	Competencia contenciosoadministrativa	155
-------	---	-----

**D) COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

§ 94.	Competencia originaria	155
§ 95.	Competencia por vía del recurso extraordinario federal	156
§ 96.	Cuestiones de competencia	157

CAPÍTULO IX

PROCESO DE AMPARO POR MORA

A) NATURALEZA

§ 97.	Unilateralidad o bilateralidad del amparo por mora de la Administración	159
§ 98.	Consecuencias de la bilateralidad	162
§ 99.	El carácter que tiene en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	162

B) DEMANDA

§ 100.	¿Es necesaria alguna intimación previa al amparo por mora?	163
§ 101.	Diligencias preliminares. Improcedencia	164
§ 102.	Deducción del amparo por mora. ¿Existe algún plazo de caducidad? Vigencia del procedimiento administrativo	165
§ 103.	Requisitos del petitorio	166

C) ANÁLISIS DE LA ADMISIBILIDAD

§ 104.	Posibilidades	168
§ 105.	Improcedencia del amparo por mora. Rechazo "in limine"	168
§ 106.	Causales de inadmisibilidad	170
§ 107.	Resolución sobre la procedencia formal. Inapetibilidad	170

§ 108.	Admisibilidad formal de la pretensión. Pedido de informe	172
§ 109.	Medidas cautelares. Improcedencia	173
§ 110.	Improcedencia de la recusación y del planteamiento de excepciones	176

D) TRÁMITE

§ 111.	Relación procesal	176
§ 112.	El informe de la Administración	177
§ 113.	Prueba	180
§ 114.	El trámite en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	183

CAPÍTULO X

LA SENTENCIA

A) CARACTERIZACIÓN

§ 115.	Introducción	185
§ 116.	Plazo para dictar la sentencia	189
§ 117.	Plazo para ejecutar la sentencia	190
§ 118.	Las sentencias finales de amparo por mora y la cosa juzgada	191

B) COSTAS

§ 119.	Principio general en la Nación	193
§ 120.	Principio general en las provincias	195
§ 121.	En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	197
§ 122.	Dictado del acto por la autoridad antes de contestar el informe	198
§ 123.	Acto dictado después de contestado el informe ..	198
§ 124.	A modo de síntesis	199
§ 125.	Las costas en materia previsional	200

C) APELACIÓN DE LA SENTENCIA FINAL

§ 126.	La ley 19.549	202
§ 127.	Reforma introducida por la ley 21.686	202
§ 128.	Plenario “Esperanza c/Entel”	203
§ 129.	Plenario “Zubdesa”	205
§ 130.	La posición de Creo Bay	206
§ 131.	¿El fin de una polémica?	207
§ 132.	La cuestión en la provincia de Buenos Aires	208
§ 133.	En las demás provincias	210
	a) Catamarca	210
	b) Córdoba	210
	c) Corrientes	210
	d) Formosa	211
	e) La Pampa	211
	f) San Juan	211
	g) San Luis	211
	h) Santa Cruz	211
	i) Santiago del Estero	211
	j) Tierra del Fuego	211
	k) Tucumán	211
§ 134.	El plenario “Esperanza” y el amparo por mora en la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	211
§ 135.	La cuestión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	212
§ 136.	Plazo para apelar	212

D) OTROS RECURSOS

§ 137.	Recurso de inaplicabilidad de ley	213
§ 138.	Recurso extraordinario	214
§ 139.	Recurso de casación	214

CAPÍTULO XI**INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA**

§ 140.	El artículo 29 de la ley 19.549	217
--------	---------------------------------------	-----

§ 141.	La cuestión en las provincias	219
§ 142.	Sanciones conminatorias	221
§ 143.	Límites a la aplicación de astreintes	226
§ 144.	Inaplicabilidad del artículo 7º de la ley 3952 a la sentencia final de amparo por mora. Otras si- tuaciones	227
§ 145.	Otros posibles remedios	229

CAPÍTULO XII

PANORAMA DE LOS REMEDIOS CONTRA LA MORA DE LA ADMINISTRACIÓN. PROSPECTIVA, CONCLUSIONES Y PROPUESTA

A) PROSPECTIVA

§ 146.	El futuro del amparo por mora	231
§ 147.	Premisas básicas que deberán respetarse	232

B) CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

§ 148.	La mayoría de edad del amparo por mora	234
§ 149.	Propuestas para una futura reforma	235
§ 150.	Regulación de la figura en aquellas jurisdiccio- nes donde aún no se lo ha hecho	237
§ 151.	No creamos que el amparo por mora va a resol- ver la desorganización administrativa	237

APÉNDICE

NORMATIVA NACIONAL Y PROVINCIAL

1.	Nación	243
2.	Buenos Aires	243
3.	Catamarca	244
4.	Córdoba	247

5. Corrientes	250
6. Formosa	251
7. La Pampa	251
8. San Juan	252
9. San Luis	253
10. Santa Cruz	258
11. Tierra del Fuego	259
12. Tucumán	259
<i>Bibliografía</i>	261