

El amparo por mora después de las modificaciones de la Ley 27.742

Protection for inactivity of the administration as amended by Act 27.742

Mauricio Goldfarb

RESUMEN

La Ley 27.742, sancionada en 2024, ha introducido sustanciales modificaciones al procedimiento administrativo. Entre los cambios más importantes figura la modificación del trámite del amparo por mora que ahora aparece regulado de manera más extensa y detallada. Este artículo analiza las novedades más trascendentes en la materia, considerando especialmente como variable la tutela efectiva de los derechos de los particulares.

Palabras clave: procedimiento administrativo, inactividad de la administración, tutela efectiva

ABSTRACT

Law 27742, passed in 2024, has introduced substantial modifications to the administrative procedure. Among the most important changes is the modification of the protection procedure for inactivity of the Administration, which is now regulated in a more extensive and detailed manner. This article analyzes the most important innovations, especially considering the effective protection of the rights of individuals as a variable.

Keywords: administrative procedure, inactivity of the administration, effective protection of rights

Mauricio Goldfarb

estudiogoldfarb@hotmail.com

orcid.org/0000-0002-9152-7638

Facultad de Derecho y

Ciencias Sociales y Políticas

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)

ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Goldfarb, M. (2025). El amparo por mora después de las modificaciones de la Ley 27.742. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 34(1), 1-8 <https://doi.org/10.30972/rfce.3418336>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN
1668-6365 (formato digital) por Facultad de
Ciencias Económicas Universidad Nacional
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye
bajo una Licencia Creative Commons
Atribución – No Comercial – Sin Obra
Derivada 4.0 Internacional.

1. Introducción

Entre las muchas modificaciones que la Ley 27.742 (Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos)¹ introdujo al procedimiento administrativo, una de las más importantes en materia procesal administrativa es la referida al régimen del amparo por mora. Antes de considerar el tema en particular, y sin que implique la consideración de todas las reformas que ha significado la sanción de esta ley, resulta necesario enmarcar las modificaciones normativas del amparo por mora dentro del contexto del proyecto aprobado. En este sentido, no puede dejar de señalarse que la sanción de la ley ha sido un hito positivo en la regulación procesal, aun cuando ha sido recibida de manera dispar por la doctrina administrativista argentina (Mairal, 2024, Re-tjman Farah, 2024).

En nuestra opinión, creemos que la reforma era necesaria, no solo por el tiempo transcurrido desde la sanción de la Ley 19.549 y la lógica evolución de los institutos del procedimiento administrativo que tuvieron lugar durante este tiempo, sino que el resultado del nuevo texto aprobado es auspicioso. Entre los principales puntos a destacar aparecen la incorporación expresa de los principios que deben guiar la gestión administrativa, la regulación de plazos de prescripción, la simplificación del régimen de nulidades, un incremento de los casos de silencio positivo, el reconocimiento expreso del derecho a ser oído antes de la emisión del acto (sea individual o colectivo), la ampliación de los supuestos de reconocimiento del deber de reparar los daños, y en general una ampliación de la tutela administrativa efectiva y una modernización de la redacción utilizada en la ley.

Es en este marco que deben considerarse los cambios en la regulación del amparo por mora, para encontrar las soluciones a los muchos aspectos no reglados en la breve consideración que la ley de procedimientos hace de este instituto. Entre otros artículos en particular que servirán para encontrar soluciones supletorias, no pueden soslayarse la ampliación del ámbito de aplicación (artículo 1) la normativización de los principios de transparencia, buena administración, derecho a una decisión fundada y a un plazo razonable (artículo 1 bis) y a la ratificación de la motivación como elemento esencial del acto (artículo 7), de la forma expresa como modo de manifestación de la voluntad de la Administración (artículo 8), y el aumento de los supuestos de silencio positivo de la Administración (artículo 10).

2. Nociones generales sobre el amparo por mora en la República Argentina

El amparo por mora es una acción por la cual quien es parte en un expediente administrativo puede presentarse en sede judicial a fin de requerir una orden de pronto despacho (Creo Bay – Hutchinson, 2006). También se lo ha definido como la “acción judicial mediante la cual el particular puede hacer obligar a la Administración a cumplir con los plazos o términos que

1. Texto completo disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>

ha omitido” (Halperín, 2011) y se funda en el derecho de peticionar a las autoridades y su obvio correlato: el deber de la Administración de dar respuesta a tales peticiones (Gelli, 2010).

El instituto del amparo por mora fue introducido en la legislación argentina por el Decreto Ley 19.549 en sus artículos 28 y 29; y es una derivación del derecho a peticionar a las autoridades, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Nacional. Debe destacarse la utilidad que, desde su incorporación en la ley de procedimientos administrativos de 1972 ha cumplido el amparo por mora, como un instrumento sencillo, económico y a la vez potente para vencer a la inactividad formal de la Administración y hacer efectivo el derecho de los particulares de obtener una respuesta a sus peticiones (Creo Bay – Hutchinson, 2006).

El deber del Estado de responder a las peticiones de los particulares, correlativo del derecho a peticionar, ha tenido también un reconocimiento adicional a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, con la elevación a jerarquía constitucional de los Tratados de Derechos Humanos en el artículo 75 inciso 22. En el caso concreto del deber de respuesta, debe recordarse el artículo XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos que expresamente reconoce, no solo el derecho a formular peticiones, sino a recibir una resolución oportuna.

Queda claro entonces que el ciudadano argentino tiene derecho no solo a una respuesta expresa por parte de la Administración, sino que además esta debe ser “pronta”. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, pronta es un adjetivo que significa “veloz, acelerado, ligero” (RAE, 2025).

¿Quién puede promover una acción de amparo por mora? La ley legitima expresamente a quien fuere parte de un expediente administrativo. Hutchinson (2006) enseña que la legitimación en este tipo de proceso es amplia, abarcando a “cualquier persona física o jurídica, pública o privada que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo”. Se ha discutido si se hallan legitimadas otras personas, que no fueron parte en sentido estricto en el expediente administrativo, en particular los casos del Defensor del Pueblo y de las Asociaciones. La cuestión puede tener gran importancia en los supuestos en los que en sede administrativa se discuta sobre un derecho de incidencia colectiva (v.gr. materia ambiental o cultural). Creemos que la respuesta también es afirmativa: si la acción de amparo (genérica) puede ser deducida por “el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización” (artículo 42 de la Constitución Nacional), también la acción de amparo por mora (especie) puede ser deducida por quienes aleguen la defensa de un derecho de incidencia colectiva. Del mismo modo, nos parece importante resaltar que el deber de la Administración de dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos debe ser especialmente cumplido cuando se trata de cuestiones que por su trascendencia afectan a una colectividad de sujetos, cuando no a la comunidad toda.

3. El nuevo régimen del amparo por mora según la Ley 27.742

Pasemos ahora a la consideración de la regulación actual del amparo por mora. El nuevo artículo 28 avanza en un mayor grado de regulación procesal, al tiempo que busca ampliar la tutela

de los derechos, sin perjuicio de algunas observaciones que consignaremos en el capítulo final de este trabajo.

La redacción actual del artículo dice:

“Artículo 28.- Quien fuere parte en un procedimiento administrativo podrá solicitar judicialmente que se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, cuando hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable, sin emitir el dictamen, la interpretación aclaratoria o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado”.

Entre las novedades, la reforma introduce como un supuesto habilitante del amparo por mora la dilación del órgano administrativo en dictar la “*interpretación aclaratoria*” solicitada. Se trata de una derivación de los principios de buena fe y transparencia que aparecen en el artículo 1 bis del nuevo texto legal. La adición aparece como correcta y especialmente útil cuando durante el trámite administrativo el particular solicita que se clarifique alguna norma o regulación ambigua o de difícil interpretación, donde resulta conveniente o necesario que el órgano encargado de aplicarlas especifique su alcance. Como ejemplo, podemos pensar en casos referidos a contratación pública en procedimientos de selección del contratante para la consulta de detalles de los pliegos de bases y condiciones, o incluso en la etapa de ejecución contractual.

El segundo párrafo del artículo introduce más novedades:

“Presentado el petitorio, el juez, si hubiere vencido el plazo fijado al efecto o si considerare irrazonable la demora, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que en el plazo de cinco (5) días hábiles judiciales informe las causas de la demora aducida y el plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada”.

En el caso, se hace referencia al examen de admisibilidad que debe hacer el magistrado. Entendemos que, sin embargo, la referencia al vencimiento del plazo o la irrazonabilidad de la demora pueden llevar a confusión. Tal vez hubiera sido más conveniente dejar claro que se trata de un examen de admisibilidad, que deja de lado las consideraciones sobre si ha tenido o no lugar una demora irrazonable, lo que recién deberá ser evaluado por el magistrado al momento de dictar la sentencia. Es de destacar que, en el anterior texto, la redacción también era confusa (“*si la justicia lo estimare procedente en atención a las circunstancias*”).

El plazo del informe de la autoridad administrativa se fija en 5 días. En la redacción anterior quedaba al arbitrio judicial (“*en el plazo que le fije*”). En la práctica, normalmente el plazo del pedido de informes era breve, y podía variar entre 5 y 10 días. Entendemos que se podría haber fijado un plazo máximo, pero dejando al juez la posibilidad de reducirlo, por ejemplo, frente a una situación de urgencia debidamente acreditada en las actuaciones.

Otra modificación legal importante aparece en relación con el contenido del informe. En la nueva redacción no solo se requiere informe sobre las razones de la demora denunciada, sino que

se avanza inquiriendo respecto del plazo dentro del cual expedirá la medida solicitada; un agregado en clara consonancia con el principio de la tutela administrativa efectiva.

El trámite posterior también contiene una importante innovación, al preverse un nuevo traslado al actor:

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

Se trata de una novedad total, con varias implicancias. En primer lugar, la nueva sustanciación permite superar totalmente la discusión sobre la unilateralidad o bilateralidad del amparo por mora ([Hutchinson, 2006](#)). En segundo término, este nuevo traslado, aunque complejiza el trámite, puede resultar muy útil para los casos, como los que ya denunciaba [Gordillo \(2010\)](#) de resoluciones antedatadas o dictadas a las apuradas, *a posteriori* del pedido de informes y con la única intención de tornar abstracta la cuestión y evitar las costas del proceso ([Goldfarb, 2017](#)).

La siguiente etapa del proceso aparece en el tercer párrafo:

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

En este párrafo se incluyen tal vez las innovaciones más importantes a la regulación. En la redacción anterior el juez solo podía “resolver 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”. Ahora, no solo debe pronunciarse aceptando o no el plazo informado por la Administración, y fijando uno nuevo -si correspondiere-, sino que puede agregar (*en todos los casos*, dice el artículo) el apercibimiento de considerar aprobada la solicitud del peticionante de no respetarse el nuevo plazo aceptado o fijado. Como señala [Mairal \(2024\)](#) esta posibilidad debería funcionar como un incentivo muy importante para que la Administración cumpla con el plazo fijado judicialmente.

Esta facultad judicial aparece también como coherente con el nuevo artículo 10 de la ley, que amplía los casos de silencio positivo. ¿Podría el juez decretar el apercibimiento en alguno de los casos especialmente vedados por la ley (salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público)? La respuesta negativa parece ser la más razonable, ya que de lo contrario sería muy fácil sortear la prohibición del artículo 10 con la simple promoción de una acción de amparo por mora, subvirtiendo la tutela agravada establecida por el legislador.

Finalmente, el artículo 28 cierra con una referencia a los recursos contra la sentencia:

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

El anterior texto decía que la sentencia era inapelable. A pesar de ello, lo normal era que se interpusieran y se concedieran las apelaciones. Incluso hemos tenido casos que llegaron al máximo tribunal de la Nación, por vía del recurso extraordinario federal; el más famoso *Giustiniani c. YPF* (2015).

Es loable que el recurso de apelación contra la sentencia que hace lugar al amparo por mora se conceda al solo efecto devolutivo, sin suspender la ejecutoriedad de la orden emitida contra la administración. Se trata de un importante avance, que revierte la jurisprudencia que le asignaba efecto suspensivo a la apelación, que en la práctica desvirtuaba totalmente la celeridad inherente a esta vía procesal.

Pero, tal vez, en lugar de enumerar los casos en que es apelable, bastaba con decir que la sentencia es apelable con efecto devolutivo. Y es que la enumeración genera algunos límites cuestionables a la apelación, que pueden considerarse como afectando a la tutela judicial efectiva y a la garantía de la doble instancia. ¿Cuáles serían los supuestos en que no sería apelable la sentencia de acuerdo al texto legal ahora vigente? Se nos ocurren al menos dos supuestos: cuando la cuestión deviene abstracta y cuando se trata solo de las costas del proceso. Sin embargo, en ambos casos, parece lógico y razonable que, si alguna de las partes se viere afectada en sus derechos tuviera la posibilidad de recurrir.

La norma no regula de modo expreso el plazo para interponer la apelación, lo que hubiera sido más que conveniente. Esta omisión obliga a una interpretación sistemática y analógica, que dependerá de cuál se considere la normativa supletoria aplicable. Si se entiende que es el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el plazo será de 5 días (artículo 244 del CPCC). En cambio, si como se entiende que la ley a aplicar es la ley de amparo en todo lo no previsto, el plazo sería de solo 2 días (artículo 15 de la Ley 16.986).

El artículo 28 se ve complementado por la nueva redacción del artículo siguiente:

Artículo 29.- “La desobediencia a la orden de pronto despacho tornará aplicable, a los efectos disciplinarios, lo dispuesto por el artículo 17 del Decreto-Ley 1.285/58, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder por dicha desobediencia”.

Si bien se mantuvo la primera parte de la redacción original, en este artículo se incorporó un agregado final muy correcto, dejando claro que no solo se debe comunicar al Poder Ejecutivo Nacional la desobediencia a la orden judicial, sino que pueden hacerse efectivas las demás responsabilidades (penales, civiles, administrativas, incluso políticas, si correspondieren), respecto del o de los funcionarios responsables de la demora.

Conclusiones

La nueva regulación del amparo por mora según el texto de la Ley 27.742 establece una regulación más detallada y precisa de este valioso instituto. Aunque perfectible, entendemos que constituye un avance importante y un reconocimiento de la utilidad y economía de este tipo de procesos, muy eficaces ante la inactividad formal de los órganos de la Administración.

En la reforma aprobada, resultan particularmente saludables el reconocimiento del carácter apelable de la sentencia, el efecto devolutivo del recurso de apelación, y como una de las mayores innovaciones, la facultad de que el juez decreta el apercibimiento de considerar el silencio de la Administración ante el nuevo plazo fijado como un caso más de silencio positivo.

También nos parece importante destacar que todas las modificaciones incluidas en el nuevo texto legal deben ser interpretadas en un sentido siempre favorable a la más amplia tutela de los derechos de los particulares, no solo porque ese es el fundamento de la acción de amparo por mora en sí misma, sino, especialmente, a partir de la incorporación expresa de los principios del procedimiento administrativo en el artículo 1 bis de la reforma.

Por otra parte, las breves sugerencias u observaciones que hemos formulado a lo largo de este trabajo, relacionadas especialmente con el examen de la admisibilidad y algunas otras precisiones de orden netamente procesal, como el establecer un plazo expreso para la interposición del recurso de apelación podrían dar lugar a futuras reformas del instituto. Por eso, las propuestas se fundan exclusivamente en la experiencia y la intención de una mejor y más eficiente prestación del servicio de justicia y del control de la inactividad de la Administración.

Para concluir, es obvio que todo lo dicho está muy lejos de agotar el debate sobre la reforma de esta vía procesal sumaria, que esperamos siga prestando valiosos servicios en aras de la tutela efectiva de los derechos y una Administración que no guarde silencio ante las peticiones de los particulares. Solo el tiempo y la jurisprudencia irán trazando los contornos definitivos de la reforma y permitirán una conclusión más categórica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Creo Bay, H. y Hutchinson, T. (2006). *Amparo por Mora de la Administración Pública*. Astrea.
- Gelli, M. (2008). *Constitución de la Nación Argentina Comentada, y Concordada*, 4ta. Edición ampliada y actualizada. La Ley.
- Goldfarb, M. (2017). *Cuestión abstracta y costas en el Amparo por Mora ¿En el orden causado o a cargo de la demandada?*. DPI Cuántico (Derecho para Innovar). Diario Administrativo Nro. 144 – 07/03/2017.
- Gordillo, A. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo*. FDA.
- Halperín, D. (2011). *La acción de amparo por mora de la Administración en Derecho Procesal Administrativo*. Director Guido Santiago Tawil. Abeledo Perrot.

Hutchinson, T. (2006). *Régimen de Procedimientos Administrativos*. Astrea.

Mairal, H. y Veramendi, E. (2024). *La reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos*. La Ley. 12/07/24.

RAE. (2025). Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/pronto?m=form>

Rejtman Farah, M. (2024). La ley de bases y el procedimiento administrativo: una oportunidad perdida. *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.

CURRICULUM VITAE

Mauricio Goldfarb

Doctor en Derecho. Docente de la cátedra a de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), Argentina.

 orcid.org/0000-0002-9152-7638
estudiogoldfarb@hotmail.com