

# RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR UNA ADMINISTRACIÓN INEFICIENTE (CON ESPECIAL REFERENCIA A LA DILACIÓN INDEBIDA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS).

*Leonardo Massimino*

SUMARIO: 1. Planteo. 2. Los casos de aplicación. Ejemplos. 3. El derecho a una buena administración. Una administración eficiente. 3.1. Introducción. 3.2. El ejemplo español y la experiencia europea. 3.3. El principio de tutela administrativa efectiva y el principio de eficiencia. 3.4. El Artículo 42 de la Constitución Nacional. 4. Los antecedentes en la actividad judicial. Caso “Poggio”. 4.1. Los antecedentes del caso. 4.2. Los fundamentos de la responsabilidad del Estado por dilación indebida del proceso judicial. 5. La responsabilidad por dilación de la actividad administrativa. Replanteo. 6. Los presupuestos básicos de la atribución de responsabilidad del Estado por demora excesiva en la actuación administrativa. 6.1. La responsabilidad extracontractual del Estado por el obrar ilícito. 6.2. El procedimiento administrativo como un proceso eficiente. 6.3. La actividad administrativa indebida o irrazonablemente prolongada. 7. La responsabilidad de los funcionarios y empleados por daños que por sus hechos, actos u omisiones generen a la hacienda pública. 8. El funcionamiento anormal del servicio. La falta personal de los funcionarios. 9. El daño resarcible. 10. Los diferentes perjuicios y costos derivados de la dilación de los procedimientos administrativos. 11. A modo de conclusión.

## 1. Planteo.

La evolución de la disciplina iuspublicista muestra, en los últimos años, un mayor énfasis en la protección de los derechos de los individuos frente al accionar estatal en sus diversas manifestaciones. Las visiones clásicas del derecho administrativo referidas a las “potestades exorbitantes del derecho privado”, aunque mantienen su relevancia material, han debido ser compaginadas con otras nociones que provienen de la consagración, en muchos textos constitucionales, del ideario del Estado constitucional de Derecho<sup>1</sup>.

La incorporación de los tratados de protección de los derechos humanos en los diferentes regímenes constitucionales ressignifica el sentido y el alcance de las instituciones de derecho público en general y del administrativo en particular. El derecho de

<sup>1</sup> La consagración española del “Estado Social y Democrático de Derecho” (con antecedente en la Ley Fundamental de Bonn de 1949) es un dato a tener muy en cuenta en esta evolución. V. Alli Aranguren, Juan Cruz, *Derecho administrativo y Globalización*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 85.

la integración parece contribuir, al mismo tiempo, a una reformulación de los ordenamientos administrativos locales. Las elaboraciones europeas así lo demuestran y ocurre de modo similar con las normas de derecho comunitario y regional que procuran una mejor Administración pública.

La refundación del derecho administrativo sobre las nuevas bases que la Constitución ofrece<sup>2</sup> se traduce en una nueva fisonomía de las instituciones de derecho público. Estas nuevas visiones que se anclan en la Constitución irradian sus efectos sobre la actividad estatal misma que requiere cada vez recaudos de mayor eficiencia en el cumplimiento de los cometidos públicos. Es que, según estos nuevos enfoques, el ciudadano tiene derecho lisa y llanamente al buen y eficiente desempeño de la Administración, en cualquiera de sus manifestaciones.

Sin embargo, los ciudadanos perciben que los tiempos que emplea la Administración para dar una respuesta o expedirse respecto de sus pretensiones exceden largamente las expectativas razonables. Más aún, en muchos casos esas demoras producen importantes perjuicios no solo a los administrados sino también a la propia Administración ya que, en tales casos, la hacienda pública tiene que hacer frente a gastos y costos adicionales como consecuencia de las demoras excesivas o, aunque no tanto, de igual manera se traducen en perjuicios al interés público comprometido.

En ese marco, la pregunta que nos formulamos es si corresponde atribuir responsabilidad al Estado en los casos en que se verifique un funcionamiento ineficiente de la Administración. Más concretamente, si resulta posible atribuir responsabilidad estatal como consecuencia de la demora en los trámites administrativos.

En relación al interrogante planteado voy a sostener que, efectivamente, cabe responsabilidad al Estado por demora en la actuación administrativa y que esa responsabilidad derivada de la dilación indebida del procedimiento administrativo se fundamenta, esencialmente, en la conducta negligente del Estado en la conducción del trámite administrativo, que impide u obsta la adopción de una decisión o medida administrativa en un tiempo útil<sup>3</sup>.

El plan de exposición será el siguiente. En primer lugar, mencionaremos, a modo de ejemplo, algunos casos que representan la situación en estudio. Luego formularemos una breve referencia al derecho a una buena administración en el derecho comparado,

<sup>2</sup> Fernández, Tomás R., *De la arbitrariedad de la Administración*, Navarra, Thomson-Civitas, 2008, p. 96. Ya el magistrado alemán, Fritz Werner, hablaba del derecho administrativo como “derecho constitucional concretizado”. Ello no implica negar las aportaciones del derecho administrativo al constitucional, como bien puntualiza Landa, César, “Principios rectores y derechos fundamentales del administrado en el marco de la Constitución económica de 1993”, en Landa, César (Coordinador), “Constitución Económica del Perú (Foro Económico Asia-Pacífico APEC)”, Edición Especial de la Revista *Justicia Constitucional*, número 6, Lima, 2006, p. 52, con cita de doctrina germana. Las notas 1 y 2 son citas de Carnotta, Walter, “El derecho a una buena Administración pública”, *LL*, 23-10-2009.

<sup>3</sup> A modo de comparación, recuérdese que en relación a la dilación indebida del proceso judicial la Corte Suprema de Justicia se expidió, por ejemplo, en *Fallos*: 244:34; 261:166; 264:192; 300:152; 305:504; 308:694; 314:1757; 315:1553 y 2173; 316:35 y 324:1944.

particularmente en el caso español y la experiencia europea, y la situación en nuestro ordenamiento. Posteriormente, comentaremos un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia que entendemos suministra elementos aplicables al tema en análisis. Por último, nos referiremos brevemente a los elementos de la responsabilidad del Estado por la demora indebida en el desarrollo de la actividad administrativa y expondremos algunas consideraciones finales a modo de conclusión.

## **2. Los casos de aplicación. Ejemplos.**

La dilación en la resolución o adopción de las decisiones a las que se encamina la actividad administrativa puede producirse de múltiples maneras y en cualquier etapa del procedimiento administrativo. Además, la demora injustificada que se traduce en una actuación ineficiente debe meritarse según las particularidades y la naturaleza de cada procedimiento, razón por la cual no luce factible establecer reglas generales al respecto.

Sin embargo, podrían señalarse, a modo de ejemplo, algunos supuestos bien reconocidos de dilaciones. En tal sentido, la demora en la elevación de las actuaciones administrativas al órgano jerárquicamente superior en los casos en que se hubiera interpuesto el correspondiente recurso, o en aquéllos supuestos en los que se exceden largamente los plazos legales establecidos para resolver las respectivas impugnaciones administrativas.

En la misma línea de los casos mencionados en el párrafo anterior pueden señalarse en forma más genérica los “pases” del expediente de una oficina a otra o de una repartición a la siguiente, que sumados unos y otros, todos en conjunto, pueden exceder los parámetros de razonabilidad y conformar la causa de las dilaciones indebidas a las que nos referimos en el presente trabajo.

El retardo sin causa alguna en el pago de certificados de obra que corresponde abonar a la Administración debe ser, de igual forma, compensado al contratista afectado tal como lo prevén las normativas de obra pública en las respectivas jurisdicciones. Se trata aquí de típicos supuestos de responsabilidad del Estado en los que se prevé la consecuencia indemnizatoria frente al tercero afectado, sin perjuicio –por cierto– de las responsabilidades que pudieran corresponder, en tales casos, a los funcionarios intervinientes en esas demoras o dilaciones.

En el derecho español se ha considerado, en cuanto al retraso de la actividad administrativa, que no son indemnizables los daños generados por la demora en la tramitación de un expediente (su cauce de solución, se dice, es el recurso de queja previsto en la legislación); sin embargo, se han estimado indemnizables los daños originados por la tardanza en cuatro años en la resolución de un recurso de alzada contra una sanción que suponía la privación de la posesión de un carné profesional necesario para ejercicio de una determinada actividad laboral.

Otra situación particular la constituyen los supuestos en los que la Administración incurre en demoras en el cumplimiento de determinadas órdenes o sentencias judiciales, sea que hubieran establecido o no la obligación de abonar astreintes como consecuencia

de ese retraso<sup>4</sup>. En los casos en que se establece el pago de astreintes, éstas importan una modalidad que, en sí misma, se dirige a obtener el cumplimiento por parte de la Administración<sup>5</sup>. Sin embargo, el perjuicio al administrado puede subsistir o presentarse aunque la orden judicial no hubiera establecido la obligación de pago de astreintes, siempre que aquél acredite, por cierto, una lesión en el patrimonio o derechos del administrado<sup>6</sup>.

Finalmente y como surge de los ejemplos anteriores, además de la responsabilidad del Estado –que es la que le cabe a este para con los terceros afectados– otra arista de esta cuestión es la responsabilidad que cabe al funcionario interviniente para con el Estado y/o la hacienda pública, dado que el obrar –o no obrar– del agente es el que produce en realidad la inactividad o dilación indebida. A este tema nos referiremos más en detalle en el apartado 7.

### 3. El derecho a una buena administración. Una administración eficiente.

#### 3.1. Introducción.

Nuestro sistema constitucional ha adoptado definitivamente, como lo ha señalado autorizada doctrina<sup>7</sup>, los principios de equidad, transparencia y eficiencia en la actuación del Estado mediante la incorporación de los tratados internacionales<sup>8</sup>. Ello por cuanto desde su sanción misma –pero básicamente desde la reforma de 1994–, la Constitución Nacional y el orden jurídico supranacional e internacional no solo tienen normas jurídicas supremas, sino también principios jurídicos de suma importancia entre los que se incluyen los antes señalados.

<sup>4</sup>Nielsen, Federico, “La responsabilidad de los funcionarios públicos derivada de la aplicación de astreintes”, en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, p. 295 y sigs.

<sup>5</sup> Ídem, p. 296.

<sup>6</sup> La demora en la terminación de los procesos de renegociación de los contratos de derecho público en los términos de la Ley N° 25.561, a pesar de diversas mandas judiciales que indican su prosecución, puede ser un ejemplo en este sentido.

<sup>7</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. 1, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, 8ª ed., pp. VI-26, § 6.

<sup>8</sup> Nos referimos, entre otros, a los que se plasman en el Art. III, inc. 5, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada por la Ley N° 24.759, que dispone como medida preventiva la regla según la cual los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado deben asegurar la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. En este orden puede verse la opinión de Gordillo, quien tiene dicho: “[...] La constitución y el orden jurídico supranacional e internacional no solo tienen normas jurídicas supremas, tienen también y principalmente principios jurídicos de suma importancia [...]” (cfr. Gordillo, Agustín, *Tratado...*, *op. cit.*, 8ª ed. del T. 1, pp. VI-26, § 6). En el mismo sentido debe decirse que en la actual formulación de nuestro derecho administrativo no puede prescindirse de la circunstancia de que toda actuación de los órganos administrativos no solamente está subordinada al principio de legalidad, entendido este como de estricta sujeción al texto legal formal, sino también a su necesaria legitimidad, pues también debe ser oportuna, conveniente y razonable. Calificada doctrina nacional se ha ocupado del fenómeno descrito utilizando la locución jurídica, por considerar que ella representa la idea que se espera del accionar de la Administración pública (cfr. Comadira, Julio R., “Función Administrativa y Principios Generales del Procedimiento Administrativo”, en AA VV, *130 Años de la Procuración General del Tesoro de la Nación*, Buenos Aires, Procuración del Tesoro de la Nación, 1994, p. 84; y en Comadira, Julio R., *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1996, Cap. IV, p. 115 y sigs., en especial p. 123).

Es evidente que en la concepción del constituyente, las crecientes necesidades sociales y los recursos económicos públicos escasos conforman una combinación que obliga a desarrollar una arquitectura jurídico-administrativa que posibilite el logro del bien común, sin perder de vista la necesidad de que vayan acompañados de requerimientos de mayor eficiencia. Esta circunstancia se ve reflejada en diferentes planos que, yuxtapuestos e interrelacionados los unos con los otros, confluyen siempre en la axiología apuntada. Así, por ejemplo, el principio de eficiencia contribuye a la realización de la forma representativa y republicana de gobierno (cfr. Art. 1º, CN)<sup>9</sup>, se asocia la eficiencia con el principio de razonabilidad que consagra el Artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>10</sup> y, más concretamente y como veremos en el apartado siguiente, con el Artículo 42, que obliga a las autoridades de la Nación a proveer a servicios públicos de calidad y eficiencia que, podría sostenerse, se trata de un requerimiento que puede ser extendido como recaudo para el accionar estatal en su totalidad<sup>11</sup>.

### **3.2. El ejemplo español y la experiencia europea.**

En relación con el derecho a una buena administración el caso español se muestra emblemático, en la medida en que el Artículo 103.1 de la Constitución de 1978 estatuye: “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”<sup>12</sup>.

En el tratamiento de la cuestión adquiere trascendencia el papel informante de los principios del derecho administrativo, particularmente en España, que tienen, como fue dicho, una configuración constitucional. Queda claro que a partir de esa conformación, el derecho administrativo español va a tener su origen en la Constitución, con la misión de salvaguardar los derechos fundamentales, dentro del concepto del Estado Social y Democrático de Derecho. Al respecto se ha observado: “El entendimiento que tengamos del concepto de interés general a partir de la Constitución de 1978 va a ser capital para caracterizar el denominado derecho administrativo constitucional que, en dos palabras, aparece vinculado al servicio público, al interés general y a la promoción de los derechos fundamentales de la persona, cuestiones que deben interpretarse desde la complementariedad”.

<sup>9</sup> Cfr. Ariño Ortiz, Gaspar, “Democracia y administración (notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión)”, en AA VV, *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, cit. por Barra, Rodolfo C., *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Ábaco, 1980, p. 232. En el mismo sentido ver Sacristán, Estela B., “La motivación como requisito esencial del acto administrativo”, en AA VV *Acto Administrativo y Reglamento*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2002, pp. 65-92.

<sup>10</sup> Sola, Juan V., *Constitución y Economía*, Buenos Aires, LexisNexis-AbeledoPerrot, 2004, p. 391.

<sup>11</sup> Massimino, Leonardo F., “Un aporte desde la ley de procedimientos administrativos para el dictado de actos de alcance general eficientes (en especial en el campo de la intervención administrativa en las industrias de redes naturalmente monopólicas)”, *Derecho Administrativo Austral*, Ed. Ad-Hoc, año 2008, número 1, p. 193.

<sup>12</sup> En este apartado seguimos lo sostenido por Carnota, quien plantea la cuestión del derecho de los ciudadanos a una buena Administración pública. Al respecto, ver Carnota, Walter F., “El derecho a una buena Administración pública”, *LL*, Suplemento derecho comparado del 23-10-2009.

En Europa también es frecuente oír hablar de la existencia de un “derecho administrativo comunitario”. Es que “la formación de un sistema jurídico-administrativo comunitario se produce en un contexto de evolución producto de la europeización del derecho de los Estados miembro a partir del dictado por la Unión y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo, en un proceso de desarrollo recíproco entre los ordenamientos nacionales y el comunitario, que da lugar a una recepción por integración jurídica”.

En tal sentido, desde hace bastantes años, en distintas partes de Europa, se ha venido barajando el concepto de un derecho fundamental a una buena administración<sup>13</sup>. Se trata de un concepto-síntesis, dado que comprendería un abanico de potestades y de facultades del administrado, de muy diverso origen y perfil<sup>14</sup>. En los últimos tiempos, se lo ha vinculado incluso con la idea de “governabilidad”, o de “governanza” (*governance*), o también de la “buena gobernanza”. Además se relaciona con la creencia en lo que se ha denominado “Europa como espacio de libertades”<sup>15</sup>.

### **3.3. El principio de tutela administrativa efectiva y el principio de eficiencia.**

El denominado principio de tutela administrativa efectiva consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 23.323)<sup>16</sup>—que posee rango supra legal (Art. 75 inc. 22 CN)—, proyecta sus implicancias en materia de organización, procedimientos y gestión administrativa.

El Artículo 2° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos dispone:

“1. Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social [...]”.

“3. Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

<sup>13</sup> Tomás Mallén, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid, INAP, 2004, citado por Carnota, Walter, *El derecho a una buena Administración...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>14</sup> Carnota, Walter, *idem*, p. 3.

<sup>15</sup> Al respecto ver, entre otros, Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “El derecho administrativo, la unión europea y los derechos fundamentales”, en *ED*, 31 de marzo de 2008, Buenos Aires, p. 1; Ivanega, Miriam M., *Principios de la Administración pública*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, p. 91.

<sup>16</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución N° 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el Art. 49. Ratificado por la citada Ley N° 23.313.

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Por su parte, el principio de eficiencia que consagra el Artículo 42 de la Constitución Nacional en materia de servicios públicos y que, según Ismael Mata, se proyecta en toda actividad estatal, también irradia consecuencias en cuanto a los efectos que deben asignarse a las impugnaciones administrativas contra los actos administrativos<sup>17</sup>.

En efecto, el Artículo 3° de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley N° 24.759) exige que los sistemas de adquisición de bienes y servicios del Estado aseguren la eficiencia de tales sistemas. Dada la ubicación de este precepto en la parte dogmática de la Constitución Nacional y su jerarquía normativa—pues el Art. 75 inc. 22 se incorporó a la Constitución Nacional—, es dable predicar su aplicabilidad a toda actividad estatal.

En ese sentido, Parejo Alfonso, en alusión a estos mismos principios consagrados en los Artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución Española (CE), respectivamente, señala que ellos exigen que la Administración no solo actúe para atender las necesidades de los ciudadanos, sino que al hacerlo resuelva los problemas<sup>18</sup>. En virtud de ello, afirma el autor, surge así la efectividad o el éxito como criterio de legitimidad de la Administración<sup>19</sup>.

Si bien puede decirse que el principio así consagrado es genérico y, por tanto, de contenido muy amplio, capaz de legitimar diversas opciones legislativas, es claro que se consagra como una garantía del administrado (como sujeto activo) exigible a la Administración (sujeto pasivo) en esa sede, es decir, independiente de la revisión judicial posterior. Al mismo tiempo, la efectividad en que consiste la tutela, además del derecho a una respuesta expresa y oportuna, comprende los remedios, en cabeza suya, para asegurar cautelarmente su pretensión pues solo así es un derecho efectivo del administrado. En virtud de ello, vista la cuestión desde la posición del administrado—no solo de la Administración—, es dable señalar que las prestaciones que comprenden una tutela administrativa efectiva equivaldrían—insistimos desde la perspectiva del administrado— a un derecho suyo a gozar de una buena administración.

### ***3.4. El Artículo 42 de la Constitución Nacional.***

Luego de la reforma constitucional de 1994, el Artículo 42 dispone: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, [...] Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos [...] al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios”.

<sup>17</sup> Mata, Ismael, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2009, p. 147 y sigs.

<sup>18</sup> Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1995, p. 99 y sigs. Este autor señala que la eficiencia se recoge en la parte dogmática o sustantiva en el contexto de los recursos económicos públicos y en estrecha vinculación con el valor principio de economía (Art. 31.2 CE) y la eficacia; por el contrario, se recoge en la parte organizativa, se erige como criterio empleado por la legislación reguladora de la Administración y de su actividad en los distintos sectores (Art. 103.1 CE).

<sup>19</sup> El principio de eficacia debe encaminarse siempre, como lo ha dicho el STC Español, a la consecución de resultados, conjugándose con el principio de eficiencia (cfr. Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia...*, *op. cit.*, p. 99 y sigs.).

Si bien la Constitución hace referencia a los derechos de los consumidores y usuarios en una relación de consumo y establece el de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, entendemos que esos conceptos son trasladables, y por tanto exigibles, a toda la actividad administrativa. En tal sentido y como lo ha señalado la doctrina<sup>20</sup>, es posible exigir a la actividad del Estado en general y de la Administración, en particular, un desempeño de calidad y eficiencia, tal como lo requiere la Constitución.

Los servicios a los que alude el citado Artículo 42 en su primer párrafo tienen su correlativa garantía que deberá ser asegurada por las autoridades en cuanto a la eficiencia y calidad de su prestación. Por esa razón, este también está obligado a prestar sus propios servicios y actividades en relación al ciudadano de manera justa y equitativa aplicando estándares de calidad y eficiencia que logren la mayor satisfacción<sup>21</sup>. Entre esos servicios se encuentra, por cierto, que la respuesta, o el pronunciamiento, que corresponde al procedimiento administrativo sea emitida sin dilaciones o demoras irrazonables.

Este propósito, por cierto, se encuentra alineado con el objetivo planteado en el Preámbulo de la Constitución Nacional en cuanto establece el bienestar general al que debe aspirar todo el plexo normativo nacional<sup>22</sup>.

#### 4. Los antecedentes en la actividad judicial. Caso “Poggio”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación atribuyó en un reciente pronunciamiento<sup>23</sup> responsabilidad al Estado por el anormal desarrollo de la actividad judicial. A esos fines consideró que la garantía de no ser sometido a un desmedido proceso penal impone al Estado la obligación de impartir justicia en forma tempestiva, de manera que existirá un obrar antijurídico que comprometa la responsabilidad estatal cuando se verifique; nueva fisonomía que adquiere el derecho público ha merecido la observación que señala que se debe emprender, según la Corte Suprema, que el plazo empleado por el órgano judicial para poner final al pleito resulte, de acuerdo a las características particulares del proceso, excesivo o irrazonable<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Mata, Ismael, *Ensayos...*, *op. cit.*, p. 147 y sigs.

<sup>21</sup> Flores, Victoria, *El Estado eficiente: el derecho a una buena Administración pública. (A propósito del proceso de modernización del Estado de la Provincia de Córdoba)*, Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Austral, 2010, inédita. La autora plantea, a la luz del principio de eficiencia consagrado en los Tratados de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales, las Constituciones Nacional y de la Provincia de Córdoba, ciertas pautas útiles a considerar a efectos de avanzar en el proceso de modernización en esa provincia.

<sup>22</sup> En este trabajo, siguiendo a Comadira, utilizamos como equivalentes los términos “bien común” e “interés público”, habida cuenta de que el interés público al cual generalmente se refiere la doctrina no puede ser sino el bienestar general mencionado en el Preámbulo de la Constitución, y éste, a su vez, debe ser entendido, según lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como el “bien común de la filosofía clásica”. *Fallos*: 179:113 (cfr. Comadira, Julio, *Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 124, nota al pie 376).

<sup>23</sup> La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Poggio, Oscar Roberto c/EN, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos s/ daños y perjuicios” fue emitida con fecha 8 de noviembre de 2011.

<sup>24</sup> Ver considerando 13 del fallo citado.



Seguidamente nos referiremos a algunas consideraciones vertidas por el Máximo Tribunal en el citado pronunciamiento para luego analizar si tales conceptos resultan o no aplicables a las demoras injustificadas de la actividad administrativa y, en consecuencia, puede atribuirse responsabilidad al Estado con esos fundamentos.

#### ***4.1. Los antecedentes del caso.***

En el caso “Poggio” se obligó al Estado Nacional a indemnizar al actor del pleito con la suma de \$ 50.000 por los daños y perjuicios derivados de la duración irrazonable (más de veinte años) del juicio penal que se le había seguido en una causa penal denunciados por la aduana en el año 1976, los que fueron subsumidos en el delito de ingreso de mercadería a plaza sin el debido control aduanero. En dicha causa el actor fue sobreseído el 25 de marzo de 1998, resolución que fue confirmada por la Cámara en lo Penal económico el 29 de octubre de 1999.

La Corte Suprema, al igual que las instancias anteriores, sustentó la responsabilidad del Estado en la dilación indebida del proceso penal al que fue sometido el actor, esto es un funcionamiento anormal del servicio de justicia a su cargo. Asimismo, destacó que el planteo no se encuadraba en el marco de la doctrina elaborada por la Corte en materia de “error judicial” sino que debía resolverse a la luz de los principios generales establecidos para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilícita.

En tal sentido, examinó si la prolongación irrazonable de la causa penal había producido un retardo judicial de tal magnitud que podía ser asimilado a un supuesto de denegación de justicia y concluyó que, en definitiva, aquella situación configura responsabilidad del Estado por falta de servicio del órgano judicial.

#### ***4.2. Los fundamentos de la responsabilidad del Estado por dilación indebida del proceso judicial.***

Los fundamentos por los cuales el Máximo Tribunal atribuyó responsabilidad del Estado por la demora en un proceso judicial se circunscribieron a los estándares normativos que emergen de los tratados de derechos humanos aplicables y a las circunstancias particulares del expediente judicial en análisis.

En primer lugar recordó que el Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional que reconoce la jerarquía constitucional de diversos tratados de derechos humanos, obliga a considerar el Artículo 8º, inciso 1, del Pacto de San José de Costa Rica, referente a las garantías judiciales, que prescribe no solo el derecho a ser oído sino también el de ejercer el derecho con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, y a su vez, el Artículo 25 del mismo instrumento, al consagrar la protección judicial, asegura la tutela judicial efectiva contra cualquier acto que viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, la ley o la Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales.

Asimismo, señaló que la Corte Europea de Derechos Humanos en diversos precedentes había considerado que se había violado el Artículo 6.1 del Convenio Europeo

para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales en cuanto establece: “[...] toda persona tiene derecho a que su causa sea oída, equitativamente, públicamente y dentro de un plazo razonable por un Tribunal independiente e imparcial establecido por la ley [...]”. La Corte europea evaluó el alcance del retraso judicial en razón de la complejidad de la causa, la conducta del solicitante y de las autoridades competentes. De igual forma pero respecto de la dilación indebida de la prisión indebida se expidió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en informe 2/97 del 11-3-1997 sobre distintos casos presentados por ciudadanos argentinos contra la República Argentina<sup>25</sup>.

Por otra parte, la Corte Suprema consideró las circunstancias fácticas propias de la causa para tener configurado el retardo de justicia, como por ejemplo, la complejidad del asunto y la conducta de los sujetos del proceso. Al respecto, argumentó que algunas ineficiencias en la dirección del proceso colaboraron con el retardo (la deficiente confección de las cartas notificaciones, la indagatoria que omitió preguntas esenciales al imputado, etc.). Señaló que la complejidad de la causa no había tenido incidencia por cuanto los hechos investigados no fueron extraordinariamente complejos, ni la prueba difícil. Destacó, además, que el comportamiento de la defensa del procesado tampoco había causado la demora ya que de ese comportamiento del imputado podía desprenderse como justificativo el retardo irrazonable de las autoridades judiciales en el trámite de la causa<sup>26</sup>.

En virtud de estas consideraciones el Máximo Tribunal concluyó en que la duración del proceso por más de dos décadas había violado ostensiblemente las garantías del plazo razonable y del derecho de defensa del actor y había puesto de manifiesto que se había incurrido en un incumplimiento o ejecución irregular del servicio de administración de justicia a su cargo y sus consecuencias debían ser reparadas.

### **5. La responsabilidad por dilación de la actividad administrativa. Replanteo.**

La premisa analizada en este trabajo es si es posible afirmar que se configura una responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilícita en aquellos casos en los que se verifique un funcionamiento anormal de la actividad administrativa. En otras palabras, el interrogante sería si la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia en la precitada causa “Poggio” (en la que, como vimos, en virtud de la demora excesiva e irrazonable de un proceso judicial se atribuyó responsabilidad al Estado) es trasladable o predicable también respecto de la dilación de la actividad administrativa.

Los ciudadanos tienen derecho, según los fundamentos del derecho convencional y constitucional que hemos visto en los apartados anteriores, a una buena y eficiente administración. Por esa razón y en respuesta al interrogante planteado, podemos afirmar que, efectivamente, cabría atribuir responsabilidad al Estado por demora en la actuación administrativa y que esa responsabilidad derivada de la dilación indebida del procedimien-

<sup>25</sup> Ver considerando 12 del fallo citado.

<sup>26</sup> Ver considerandos 17 y 18 del fallo citado.

to administrativo se fundamentaría, esencialmente, en la conducta negligente del Estado en la conducción del trámite administrativo, que impide u obsta la adopción de una decisión o medida administrativa en un tiempo útil.

Si bien la generación de responsabilidad del Estado por falta de servicio del órgano administrativo encuentra cierto desarrollo en nuestra doctrina como en la jurisprudencia, aún no encontramos análisis referidos a la posible responsabilidad estatal en un supuesto más específico como sería el caso de una dilación prolongada de los procedimientos administrativos o en los que la resolución adoptada exceda el tiempo útil de tales procedimientos.

Por esa razón, en los apartados siguientes nos referiremos brevemente a los presupuestos básicos de la atribución de responsabilidad al Estado por la demora excesiva en la actuación administrativa.

## **6. Los presupuestos básicos de la atribución de responsabilidad del Estado por demora excesiva en la actuación administrativa.**

### ***6.1. La responsabilidad extracontractual del Estado por el obrar ilícito.***

El particular afectado tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de toda lesión que sufra en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento anormal de la actividad administrativa. Más concretamente, que sea producto de la dilación indebida o irrazonable del trámite administrativo.

Para que se verifique esa responsabilidad es necesario que el daño sea consecuencia del funcionamiento anormal de la actividad –o inactividad– administrativa, es decir, que haya una relación de causalidad entre los daños verificados y la dilación irrazonable –según las circunstancias– del trámite administrativo de que se trate.

En ese entendimiento, existen unas causas de exoneración de la responsabilidad tales como, por ejemplo, el hecho de un tercero, la culpa del propio afectado y la fuerza mayor que pueda haberse verificado. En tal sentido y siguiendo los lineamientos esgrimidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso antes comentado, deberán considerarse la complejidad de la causa, la conducta del administrado y el proceder de la propia Administración a efectos de meritar las eventuales demoras, tal como veremos en el apartado siguiente.

### ***6.2. El procedimiento administrativo como un proceso eficiente.***

El procedimiento administrativo se muestra como un conjunto de formas jurídicamente reguladas, cumplidas por y ante los órganos que tiene atribuido el ejercicio de la función administrativa, con el fin de preparar la emisión de actos que satisfacen directa e inmediatamente el bien común<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Comadira, Julio, *Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 125.

Las normas que regulan el procedimiento administrativo tienen, pues, un carácter instrumental en relación a la gestión del bien común<sup>28</sup>, causa final del Estado, y, en ese sentido, el interés público como estándar de interpretación de la relación jurídico administrativa gravita también en el ámbito estrictamente procedimental.

Y más aún, la regulación legal del procedimiento sobre la base de las pautas axiológicas de esa índole constituye un factor condicionante de la eficiencia del accionar estatal. En ese marco, afirma Comadira, las formas –y el procedimiento es “forma”– cumplen un doble papel tuitivo, pues deben asegurar, por un lado, la eficacia de la gestión de la Administración, y, por otro, el respeto de los derechos de los intereses particulares, entre los que se encuentra, agregamos nosotros, que el trámite sea realizado en tiempo útil y sin dilaciones.

### **6.3. La actividad administrativa indebida o irrazonablemente prolongada.**

Entonces, el procedimiento administrativo debe realizarse en los tiempos, según las formas y solemnidades que, para su desarrollo, establece el ordenamiento jurídico (cfr. Artículos 1° y 7° LNPA).

En tal sentido, se establece el impulso de oficio como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo, razón por la cual –cuando no media en el trámite el exclusivo interés particular del administrado– corresponde a la Administración tomar las medidas conducentes al impulso y movimiento de los procedimientos. En virtud de ello, el elemento tiempo (*timing*) es consustancial y forma parte inherente a la función administrativa.

Ahora cabe preguntarse cuándo o dentro de qué parámetros puede considerarse que se configura una prolongación indebida del procedimiento administrativo o, dicho de otro modo, la no resolución del caso en un tiempo “útil”.

Como dijimos, el procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público<sup>29</sup>.

En tal sentido, la satisfacción en tiempo y forma de las necesidades de interés público depende de la naturaleza, clase y vicisitudes de los procedimientos administrativos de que se trate en cada caso. Por esa razón la determinación de las demoras o dilaciones excesivas o irrazonables no es una cuestión que sea posible predicarla de antemano y en forma abstracta para todos los supuestos sino que, por el contrario, debe analizarse de acuerdo a las circunstancias verificadas en cada caso.

La demora excesiva o irrazonable, si bien connota básicamente una noción cronológica, debe integrarse con un dato teleológico, esto es la finalidad del procedimiento y/o la actuación administrativa de que se trate. Por cuanto, aunque en el caso hubiera transcurrido un tiempo no considerable cronológicamente hablando, podría sin embargo configurarse una dilación indebida o prolongada teniendo en cuenta la finalidad propia del trámite en cuestión. Tal podría ser el caso, por ejemplo, en la demora en dar respuesta a la solicitud de una prótesis médica o cualquier medicamento por parte de un anciano al organismo estatal de salud.

<sup>28</sup> En relación al concepto de “interés público” y “bien común”, ver nota al pie n° 22.

<sup>29</sup> Comadira, Julio, *Función Administrativa...*, op. cit., p. 125.

Es útil recordar sobre esta temática que, por falta de integración plena en la organización administrativa, la Administración no responde de los daños originados por los concesionarios de servicio público vinculados a ellas por un contrato administrativo de concesión de servicios públicos (la responsabilidad es a cargo del concesionario), excepto si la lesión es consecuencia directa del cumplimiento de una cláusula impuesta por la Administración.

### **7. La responsabilidad de los funcionarios y empleados por daños que por sus hechos, actos u omisiones generen a la hacienda pública.**

La acción u omisión con culpa, negligencia, impericia o inobservancia de las reglas de la buena administración por parte del agente público puede traducirse en daños, por un lado, sobre los terceros particulares, cuya reparación recae sobre la hacienda pública y que es analizada en el marco del instituto de la responsabilidad del Estado y, por el otro, sobre la propia hacienda pública y/o sobre el interés público que esta representa<sup>30</sup>.

En relación a los daños señalados en el primer apartado, corresponde, como se dijo, la aplicación de la responsabilidad del Estado y, por tanto, son aplicables las consideraciones vertidas en este trabajo en cuanto a su tipificación y recaudos de procedencia. Sin embargo, aquí nos referimos brevemente a la responsabilidad de los agentes públicos por daños a la hacienda pública como consecuencia de la demora irrazonable en que incurren en la gestión administrativa a su cargo.

En este caso baste decir que, en todos los supuestos en que se produzca responsabilidad del Estado como consecuencia de la demora en la actividad administrativa y/o que se produzcan daños a la propia administración por la causal que venimos analizando, correspondería, en forma refleja, analizar la responsabilidad que cabe al funcionario o agente público interviniente en ese asunto, por ser el agente, justamente, quien produce *prima facie* la demora o dilación en el trámite.

La doctrina ha destacado, desde esta perspectiva, la responsabilidad patrimonial por daños a la hacienda pública que el agente público puede irrogar, directa o indirectamente, afectando bienes y derechos estatales en el ejercicio de sus funciones; sea por incumplimiento de las obligaciones o deberes a su cargo, por acción u omisión, sea en forma culposa, producto de su impericia, falta de idoneidad, tengan o no a su cargo el manejo de valores pertenecientes al Estado, es una responsabilidad subjetiva que estará sujeta a las disposiciones del derecho público local o a la Ley de Administración Financiera según el caso<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Herrera de Villavicencio, Blanca, “Responsabilidad de los funcionarios por daños a la hacienda pública en Tucumán”, en AA VV, *Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2007, p. 83 y sigs.

<sup>31</sup> La autora referida en la nota al pie anterior cita a Nallar, Daniel M., “Análisis sobre la responsabilidad del Estado y del funcionario público en las provincias argentinas” (con especial referencia a la Provincia de Salta), en AA VV, *Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración, División Estudios Administrativos, junio de 2000, p. 468.

En ese marco, nos referimos a la responsabilidad por daños que se origina en el empleo público por incumplimiento del deber emergente del contrato público cuando, por ejemplo, se trata de agentes o funcionarios a quienes se les haya confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar, custodiar, etc., fondos, valores que pertenecen al Estado, en razón de la asignación de la gestión de fondos públicos<sup>32</sup>.

En cualquiera de los supuestos mencionados, cuando se verifique que el agente incurre en una dilación o demora injustificada en la adopción de las decisiones que le corresponden, según las competencias que el ordenamiento le asigna, este asumirá las consecuencias que su obrar activo u omisivo hubieren generado a la Administración.

### **8. El funcionamiento anormal del servicio. La falta personal de los funcionarios.**

La doctrina española ha estudiado el supuesto del funcionamiento anormal del servicio<sup>33</sup>, situación que se da, dice, cuando el servicio no ha funcionado, ha funcionado defectuosamente o lo ha hecho con retraso. El derecho español tiende a poner en la cuenta de la Administración todos los comportamientos de los funcionarios sin distinguir entre lo que es una falta del servicio y lo que es una falta personal del funcionario<sup>34</sup>.

Es posible, en consecuencia, argumentar responsabilidad de la Administración incluso cuando la autoridad o funcionario ha actuado con dolo, culpa o negligencia grave. En tales casos, cuando la administración abone los daños al tercero afectado podrá dirigirse contra el agente que ha causado el daño a través de una acción de regreso.

### **9. El daño resarcible.**

La doctrina ha destacado que la responsabilidad del Estado comprende el deber de indemnizar toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos y que estos no tengan la obligación de soportar.

En consecuencia, son necesarios ciertos requisitos para que el daño sea indemnizable, a saber: (i) daño efectivo, por lo tanto, se excluyen los daños eventuales o simplemente posibles; (ii) evaluable económicamente, es decir, debe ser acreditable y mensurable económicamente e (iii) individualizable el daño en relación a una persona o grupo de personas, el daño ha de concretarse en el patrimonio del afectado sin ser una carga común que todos los administrados tengan que soportarlo.

<sup>32</sup> Ídem, p. 86.

<sup>33</sup> La jurisprudencia española interpreta el término de servicio público como sinónimo de actividad administrativa, “de gestión, actividad o quehacer administrativo”. La actividad administrativa puede ser de acción u omisión (por ej., se ha condenado a la Administración por incumplir los deberes de inspección urbanística). La actividad administrativa que da lugar a responsabilidad puede tratarse de una actividad material o de una actividad jurídica: la emanación de un reglamento o un acto administrativo, cuando estos originen perjuicios que deban ser indemnizados.

<sup>34</sup> Para ampliar, Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia...*, *op. cit.*, p. 99 y sigs.

El daño ha de ser antijurídico, es decir, un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar. Una antijuridicidad que es consecuencia de la no existencia de un título legítimo que justifique la carga impuesta al administrado, y por tanto será un daño injusto que deberá ser indemnizado. En estos casos, reiteramos, el obrar antijurídico que compromete la responsabilidad estatal se verifica cuando el plazo empleado por el órgano administrativo para resolver el procedimiento o adoptar la decisión administrativa resulta, de acuerdo a las características particulares del procedimiento, excesivo o irrazonable.

Sin perjuicio de ello, además de los daños a los que hace referencia tradicionalmente la teoría de la responsabilidad estatal, es posible afirmar que las dilaciones indebidas o irrazonables de los procedimientos también producen otras clases de daños o lesiones, cuya identificación, mensura y determinación caso por caso es dificultosa, lo cual disuade muchas veces un estudio pormenorizado. Sin embargo, es útil referirnos brevemente a esa clase de daños si pretendemos profundizar en la problemática que abordamos.

#### **10. Los diferentes perjuicios y costos derivados de la dilación de los procedimientos administrativos.**

Los daños derivados del incumplimiento o del cumplimiento anormal de los procedimientos administrativos pueden ser variados y de diversa índole. En tal sentido, y a modo de ejemplo, en el derecho comparado se repara en el deber de los funcionarios de merituar el costo que importa adoptar las decisiones administrativas, entre los que se encuentran los costos de los propios procedimientos. A modo de ejemplo, basta citar en el caso norteamericano la *Executive Order N° 12.866*<sup>35</sup> –que exige a la autoridad administrativa incluir la mensura cualitativa de los perjuicios y costos para la toma de decisiones en cierta clase de procedimientos<sup>36</sup>.

La doctrina también estudia el costo y/o los perjuicios derivados del incumplimiento o cumplimiento anormal de los procedimientos administrativos. Así, por ejemplo, es muy útil la conceptualización que se realiza respecto de esos perjuicios en relación a los procedimientos previos a la emisión del acto administrativo<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Executive Order N° 12.866 del 30 de septiembre de 1993, en *Selected Federal and State Administrative and Regulatory Laws*, West Publishing Company, p. 139. En la exposición de motivos de la Executive Order N° 12.866 se señala: “El pueblo de los Estados Unidos merece un sistema regulatorio que funcione para ellos y no contra ellos: un sistema regulatorio que proteja y mejore su salud, seguridad, ambiente y bienestar y mejore los resultados de la economía sin imponer a la sociedad costos irrazonables o inaceptables; políticas regulatorias que reconozcan que el sector privado y los mercados privados son el mejor motor para el crecimiento económico; soluciones regulatorias que respeten el rol del Estado; y regulaciones que sean efectivas, consistentes, razonadas y entendibles. Hoy no tenemos ese sistema regulatorio. Con este decreto iniciamos un programa para iniciar la reforma y hacer más eficiente el proceso regulatorio”. En el mismo sentido, ver Bonfield, Arthur Earl, *State Administrative Rulemaking*, especialmente cap. 7, “Overall Evaluation of Agency Procedures”, Little, Brown and Co., Boston, Toronto, 1986.

<sup>36</sup> Executive Order N° 12.866 Secc.3 (d), (1).

<sup>37</sup> Galligan, Dennis J., *Due Process and Fair Procedures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 122 y sigs.

El planteo central de estos estudios consiste en que los procedimientos involucran diferentes tipos de costos y que existen ciertas reglas que pueden emplearse para merituar –y minimizar– tales costos cuando se diseñan aquéllos. De igual manera, esas reglas son útiles para considerar los perjuicios derivados del cumplimiento anormal de los procedimientos.

En primer lugar, se señala que hay costos directos que son los destinados a establecer los recursos necesarios para el desarrollo del procedimiento, por ejemplo, los gastos y las erogaciones en el mantenimiento de los recursos materiales y físicos para el funcionamiento de la administración: inmuebles, salarios, tecnología, capacitación, etc.

Una segunda categoría de costos se relaciona con la finalidad de cada clase de procedimientos, por ejemplo, sea el propósito determinar el otorgamiento de una licencia o permiso, establecer una sanción, etc. Dado que la sociedad otorga un determinado valor al logro de tales objetivos, cualesquiera sean ellos, el no lograrlos o hacerlo de un modo insuficiente representa un verdadero costo para la sociedad y para el individuo que debe soportarlos o sobre el cual recaen. Estos son los llamados “costos de resultados” (*outcomes costs*<sup>38</sup>). Los costos de resultados no se reducen a los resultados finales, pues pueden ocurrir en diferentes etapas del procedimiento de toma de decisión.

La tercera categoría de costos refiere al daño moral o la injusticia que deriva de las decisiones incorrectas. El concepto de daño moral o factor de injusticia consiste en la inequidad de violar los derechos en el caso concreto. El evitar –o al menos reducir al mínimo los daños morales– debe ser una preocupación permanente del diseño de los procedimientos. Si bien la víctima principal del daño moral es la persona cuyos derechos han sido transgredidos, el desconocimiento de un valor importante es también un costo importante para la sociedad. Los costos morales son, en consecuencia, personales y sociales.

La cuarta categoría de costos es similar a la anterior, salvo que aquí se hace referencia a valores y estándares que no se relacionan con los resultados del procedimiento (*non-outcomes costs*). La falla en respetar los valores que no se relacionan con los resultados del procedimiento (*non-outcome values*) crea sus propios daños morales, que es el costo para la persona pero también para la sociedad en su conjunto. Los procedimientos deben dirigirse a minimizar ambas clases de costos morales<sup>39</sup>.

Los procedimientos deben estar encaminados, en consecuencia, a considerar y merituar los diferentes perjuicios derivados de cada clase de costos, procurando minimizarlos en sus respectivos diseños. A su vez, sirven para tener en cuenta un aspecto poco considerado en la práctica: cada vez que se produce una demora o dilación en la tramitación administrativa, se producen impactos múltiples en cada uno de estos tipos de costos.

<sup>38</sup> Posner se refiere a tales costos como “costos de errores” (*error costs*): Posner, Richard, “An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration”, en *Journal of Legal Studies*, año 1973, vol. 2, p. 399.

<sup>39</sup> En cuanto a los costos morales relacionados con los resultados, aquella reducción se logra alcanzando los resultados correctos del procedimiento, mientras que los costos morales relacionados con los *non-outcomes values* se logran maximizando su satisfacción. Asimismo: a mayor respeto de los valores relevantes del procedimiento no relativos al resultado del mismo (*non-outcomes values*), menores serán los costos morales. Pero la reducción de los daños morales probablemente incrementará los costos directos y los costos de resultados (*outcomes costs*).



**11. A modo de conclusión.**

El derecho a obtener un pronunciamiento o una resolución administrativa dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas encuentra fundamento en el inciso 1 del Artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el apartado c) del inciso 3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Artículos 18 y 42 de la Constitución Nacional.

La responsabilidad del Estado en la dilación indebida del procedimiento administrativo que afecta el derecho a una buena y eficiente administración de los ciudadanos debe analizarse a la luz de los principios generales establecidos para determinar la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilícita.

En tal sentido, podría afirmarse que cabe responsabilidad al Estado por demora en la actuación administrativa y que esa responsabilidad derivada de la dilación indebida del procedimiento administrativo se fundamenta, esencialmente, en la conducta negligente del Estado en la conducción del trámite administrativo, que impide u obsta la adopción de una decisión o medida administrativa en un tiempo útil.

Para que se verifique esa responsabilidad es necesario que el daño sea consecuencia del funcionamiento anormal de la actividad –o inactividad– administrativa, es decir, que haya una relación de causalidad entre los daños verificados y la dilación irrazonable –según las circunstancias– del trámite administrativo de que se trate.

Por otra parte y en relación al agente comprendido, cuando se verifique que este incurre en una dilación o demora injustificada en la adopción de las decisiones que le corresponden, según las competencias que el ordenamiento le asigna, correspondería a este asumir las consecuencias que su obrar activo u omisivo hubieren generado a la Administración.

