

El principio del informalismo en el procedimiento administrativo

The principle of informalism on administrative procedure

MIRIAM MABEL IVANEGA*

Resumen: El principio del informalismo a favor del administrado es uno de los aspectos fundamentales del procedimiento. Consiste en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir, aquellas que no están exigidas por el orden público administrativo. Su aplicación impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal, con lo que obliga a la administración a optar por la solución más favorable para aquel. En definitiva, se propugna un equilibrio entre la acción administrativa que no puede ser entorpecida y el derecho de los administrados a no encontrarse sometidos a rigorismos que los perjudiquen, porque sería inconstitucional negar una solución al particular por causas meramente formales.

Palabras clave: Procedimiento administrativo – principio del informalismo – criterios jurisprudenciales

Summary: One of basic aspects of administrative procedure is the principle of informalism on behalf of the applicants. It consists in applicant's exemption to fulfill non essential formalities, that is to say those not required by public administrative policy. Application of this principle prevents the private to be deprived of a right due to a failure to comply a formal duty. In that case, the Administration must choose the best solution for applicants. In short, this advocates a balance between, on the one hand, administrative action which can not be hindered and, on the other hand, the right of applicants to be protected from harshness. To deny a solution for merely formal causes is unconstitutional.

Key words: Administrative procedure —principle of informalism— case law

* Es doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, magister en Derecho Administrativo por la Universidad Austral y, además, directora ejecutiva de dicha maestría. Asimismo, es abogada de la Universidad de Buenos Aires, profesora titular en la UNLAM, adjunta en la Facultad de Derecho de la UBA y profesora de postgrados en instituciones universitarias de su país e Iberoamérica. Correo electrónico: ivanega@arnet.com.ar.

CONTENIDO: I. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA Y LEGISLACIÓN ARGENTINAS.– I.1. CONCEPTO Y ALCANCE.– I.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.– I.3. CLASIFICACIONES.– II. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.– II.1. NOTAS ACERCA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.– III. PRINCIPIO DEL INFORMALISMO.– III.1. REGULACIÓN NACIONAL.– III.2. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INFORMALISMO.– III.3. BREVES REFLEXIONES ACERCA DEL INFORMALISMO Y LOS PLAZOS PARA RECURRIR.– III.4. SU RELACIÓN CON LA OFICIALIDAD, LA VERDAD MATERIAL Y EL DERECHO DE DEFENSA.– III.5. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y DE LA PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN.

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA Y LEGISLACIÓN ARGENTINAS

I.1. Concepto y alcance

El procedimiento administrativo es la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa e inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado¹.

El sometimiento de la acción administrativa a un cauce formal se justifica como garantía desde dos perspectivas: como garantía del interés público y de los derechos de los particulares².

Se trata, entonces, de un conjunto de formas jurídicamente reguladas que se cumplen por y ante los órganos que ejercen aquella función, con el objeto de preparar la emisión de actos administrativos. Por ello, es un instrumento de control, tanto de la legitimidad como del acierto de las decisiones en relación al interés público.

En este sentido, tiene un carácter instrumental en relación con el bien común, lo que no obsta a que se busque el aseguramiento de los derechos de los particulares. Las formas —y el procedimiento administrativo lo es— cumplen un doble rol tuitivo, pues aseguran la eficacia de la gestión de la administración y el respeto de los derechos individuales³.

El procedimiento encauza jurídica y racionalmente la actividad administrativa, y protege a los ciudadanos ante cualquier actuación y resolución anómala de los órganos de la administración⁴.

1 COMADIRA, Julio Rodolfo. *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (anotada y comentada)*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2002, p. 3.

2 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*. Madrid: Civitas, 1977, p. 70.

3 COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit., p. 5.

4 LÓPEZ RODÓ, Laureano. *Procedimiento administrativo*. Colección «Xornadas e seminario 6», Xunta de Galicia, 1994, p. 17.

Ello es producto de una noción que, desde su génesis, concibe al procedimiento administrativo como un dispositivo instrumental llamado a racionalizar el desarrollo de la función administrativa, al ordenar jurídicamente la actividad práctica, concreta y permanente que es propia de ella. Ahora bien, su funcionalidad no se circunscribe a la satisfacción de pretensiones de particulares en situaciones de conflicto administrativo, ni agota su finalidad en la participación defensiva de los intereses individuales o colectivos que son afectados.

Existen relevantes razones de interés público comprometidas con el deber de una administración adecuada, eficaz y democrática que justifican a este instituto como herramienta para el logro de decisiones administrativas de calidad y como instrumento para el cumplimiento de los encargos básicos de carácter social que manda la Constitución Nacional⁵.

En cuanto a su alcance, se diferencian tres conceptos⁶: (i) amplio, que parte de la idea general de combinación de actos que conservan su individualidad y que se conectan entre ellos para alcanzar un fin. Se incardina con la definición del diccionario de la Real Academia Española, como «acción de proceder», «método de ejecutar algunas cosas», concepción que excede las funciones del Estado; (ii) intermedio, que lo limita a las tres funciones estatales, y del que se deriva un procedimiento para la formación de las leyes, otro para obtener el dictado de una sentencia y el que traduce la voluntad de la administración en el dictado de los actos administrativos; y (iii) restringido, que relaciona directamente el procedimiento administrativo y la actividad administrativa, y llega a identificarlo con la función de esta naturaleza.

Tal clasificación remite al debate sobre la distinción entre procedimiento y proceso. Desde el punto de vista procesal, se entiende que procedimiento administrativo y procedimiento judicial son cauces procesales externos de funciones diversas: el primero se dirige a garantizar la satisfacción con inmediatez del interés público, mientras que el segundo se encamina a lograr la resolución de conflictos entre partes con intereses contrapuestos⁷.

Ahora bien, si se adopta un sentido amplio, el proceso se identifica con una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el fin de llegar a un acto estatal, donde se destaca la unidad de actos que constituyen el proceso y su carácter teleológico. De esta forma habría proceso en cualquier función estatal, con lo que existiría un proceso

5 SAMMARTINO Patricio. «Procedimiento administrativo, juridicidad e interés público». En A.V. *Cuestiones de procedimiento administrativo*. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Buenos Aires: Ediciones Rap, 2005.

6 CANOSA, Armando. *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008, pp. 55-58.

7 COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit., p. 6.

judicial —civil, penal comercial, contencioso administrativo—, un proceso legislativo —conjunto de actos parlamentarios que tiene por objeto el dictado de una ley— y un proceso administrativo —conjunto de actos de la administración que tiene como fin la emanación de un acto—⁸.

Este enfoque no es considerado útil, pues aplicar esa noción a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o aplicación de normas jurídicas implica quitar ese carácter tradicional y fundamental de técnica para la administración de justicia. Estas y otras razones habilitan a considerar la necesidad de establecer una unidad terminológica y mantener el término al proceso judicial. Negar al procedimiento administrativo el carácter de proceso no implica eludir la sujeción a los principios de derecho en su tramitación, ya que estos y las normas constitucionales en el marco del Estado de Derecho y del sistema republicano de gobierno no están destinadas a aplicarse solo en el proceso judicial: la administración también está sometida a aquellos. «De allí entonces que rechazar la calificación de ‘proceso’ no implica en absoluto desechar la aplicación analógica, en la medida delo compatible, de todos los principios procesales [...]»⁹.

Con sentido similar, se expresa que entre procedimiento y proceso hay una relación de género a especie, y se deja a este último para identificar el procedimiento que se desarrolla ante el órgano jurisdiccional¹⁰.

1.2. La participación ciudadana en el procedimiento administrativo

La concepción tradicional de que el particular actúa como colaborador de la administración —que ha tenido reconocimiento jurisprudencial—¹¹, aún en el caso del recursivo y reclamatorio, encuentra un nuevo sustento en los principios vinculados a la transparencia pública. Es decir, a la participación y al acceso a la información que permiten adaptar al procedimiento administrativo las exigencias de la Constitución¹².

La visión tuitiva de la acción administrativa se traduce en una mayor apertura hacia la participación de diferentes sectores, lo que a su vez permite la correlativa consolidación de un nuevo contenido del interés

8 GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado*. Novena edición. Tomo II. Buenos Aires: FDA, 2009.

9 *Ibid.*, pp.10-13.

10 CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Séptima edición. Tomo II. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2002, pp. 514 y siguientes.

11 Por ejemplo, en fallos 308:633, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha indicado que quien recurre actúa como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa «aún cuando defiende sus derechos subjetivos, por lo que predominan las reglas de informalismos e impulsión de oficio [...]».

12 IVANEGA, Miriam. *Instituciones de Derecho administrativo*. Bogotá: UEC, 2010.

público, en especial a partir de los derechos de tercera generación consagrados en diversas cartas constitucionales¹³.

La participación es, entonces, un medio y un fin en el proceso de la toma de decisiones y con posterioridad a ellas.

Los derechos a participar¹⁴ implican por necesidad de obligaciones positivas a cargo de la administración, lo que comprende la existencia de mecanismos institucionales para lograr una comunicación fluida entre administración y administrado¹⁵.

El particular puede tomar parte en el ejercicio de la función administrativa actuando de diversos modos: durante el procedimiento administrativo que conduce a la emisión del acto, pero sin incorporarse a la estructura administrativa, o bien puede hacerlo insertándose en esta de forma circunstancial o permanente. La primera es denominada participación procedimental; la segunda, orgánica¹⁶.

A su vez, si se considera la protección concedida por el ordenamiento jurídico, es posible distinguir otras dos especies de participación. La primera es la tutelada o participación propiamente dicha, que se configura cuando el ordenamiento jurídico «otorga al administrado el derecho, exigible en sede administrativa y judicial, de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa, sea en el procedimiento previo a la emisión del acto, sea a través de su inserción, ocasional o permanente, en dicha estructura».

La segunda o participación de otorgamiento discrecional se presenta cuando el ordenamiento posibilita al particular que colabore en el ejercicio de la función administrativa a través de cualquiera de los dos modos indicados, pero solamente como una alternativa de decisión discrecional para la autoridad administrativa. Esta solo tiene el deber de fundar su negativa cuando mediere una petición del particular¹⁷.

Los mecanismos pueden revestir diversas modalidades en el marco de procedimientos de defensa o de simple colaboración. En los ámbitos de

EL PRINCIPIO DEL
INFORMALISMO
EN EL
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

THE PRINCIPLE OF
INFORMALISM ON
ADMINISTRATIVE
PROCEDURE

13 GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo. *La administración pública, juridicidad y derechos humanos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009, p. 266.

14 «La participación administrativa tiene un alcance restringido; se refiere al vínculo entre Administración y administrado, aunque siempre la idea primaria de participación está unida al concepto de Estado democrático» (MEILAN GIL, José Luis. «El principio de participación en la Constitución Española». *Revista Iberoamericana de Derecho público y administrativo*. Año 5, número 5, 2005, pp. 29 y siguientes, Madrid). La Constitución española dice, en su artículo 9.2, que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, cultural y social. Se trata, entonces, de un principio rector que debe informar la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

15 RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. *Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la administración pública*. Segunda edición. Bogotá: UEC, 2004, p. 295.

16 COMADIRA, Julio Rodolfo. «Procedimiento administrativo y participación ciudadana». En: www.eldial.com/DC697.

17 *Ibid.*

la contratación pública, de la gestión de los servicios públicos y de determinadas modalidades de control, el administrado puede colaborar con la administración participando en el procedimiento administrativo, sin necesidad de defenderse¹⁸.

La audiencia pública es una instancia dentro del procedimiento en el cual los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y recomendaciones, un mecanismo de participación de raigambre constitucional cuya efectividad obliga a que sean admitidos los que tienen derecho o interés legítimo y también los titulares de derechos de incidencia colectiva¹⁹.

Es considerada también un medio de defensa del particular, de autocontrol administrativo e instrumento de colaboración y participación en el marco del «debido procedimiento adjetivo»²⁰, y constituye, entre otros, una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales, un mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y de la conveniencia del obrar estatal, y un elemento de democratización del poder²¹.

El concepto de esta institución tiene un doble carácter público. Por un lado, por la publicidad y transparencia del procedimiento, por su oralidad, inmediación y registro gráfico y fílmico de los medios de comunicación, por publicación de las reuniones, etcétera, y, por otro, por la participación procesal y el acceso del público en general a tales procedimientos, como sujeto activo y parte en sentido procesal de ellos.

En el primer caso, se concretan la transparencia y el acceso al conocimiento público de todos los actos estatales. En el segundo, se cualifica de modo especial a las «audiencias públicas», dándole prioridad a «la activa participación del público como parte en el procedimiento, en sentido jurídico y no ya como mero «espectador»²².

1.3. Clasificaciones

Existen diversas clasificaciones de procedimiento. A título de ejemplo cabe citar la división entre general y especiales, y entre formación e impugnación.

El procedimiento general es el que se encuentra instituido por las normas legales generales, aplicable a todos los órganos de la administración pública, con principios e institutos jurídicos comunes. Es el previsto en el decreto ley 19.549 (LPA), norma federal²³ cuyo ámbito de aplicación,

18 *Ibíd.*

19 GORDILLO, Agustín. *Ob. cit.*

20 COMADIRA, Julio Rodolfo. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2003, p. 249.

21 GORDILLO, Agustín. *Ob. cit.*

22 *Ibíd.*

23 CSJN, fallos: 312:1188, 312:2050, 315:1605, 321:336, entre otros.

conforme a su artículo 1, comprende la administración nacional centralizada y descentralizada, entes autárquicos, con excepción de los organismos militares, de defensa y de seguridad.

Se excluyen de la ley a los poderes Judicial y Legislativo —aunque se admite su aplicación en forma subsidiaria cuando estos ejercen función administrativa—, y las fuerzas armadas y de defensa y seguridad²⁴.

Dentro de los procedimientos especiales —aquellos que presentan modulaciones específicas— el artículo 2 encomendó al Poder Ejecutivo a determinar los procedimientos que quedarían subsistentes luego de su sanción, lo que dio origen decreto 9.101/72. Ello no fue óbice para que, posteriormente, se institucionalizaran otros procedimientos²⁵.

La proliferación de normas que crean procedimientos específicos conspira con la finalidad misma del procedimiento administrativo, esto es, brindar seguridad jurídica y garantizar la defensa de los particulares. La dicotomía entre la pluralidad de procedimientos necesarios para encausar la actividad administrativa y la unidad procedimental que asegure las garantías individuales provoca tensión e incertidumbre²⁶.

Los procedimientos especiales tuvieron origen en el quehacer propio de organismos o ámbitos específicos de actuación —por ejemplo, el militar— o en la naturaleza de la actividad —por ejemplo, la materia tributaria—.

Paradójicamente, el procedimiento común surgió como reacción ante la diversidad de esos procedimientos especiales, a efecto de fijar pautas uniformes para la actividad administrativa. Si bien la diversidad material de la actuación de la administración impide que exista un solo procedimiento que contemple todos los supuestos, lo acertado sería que el procedimiento especial constituyera una excepción con un contenido enmarcado en el general. La regulación de pautas constantes y comunes involucraría los principios, los pasos para manifestar la voluntad, las vías recursivas, los plazos, el acceso a la justicia²⁷.

24 Véase el caso «Resch» (CSJN, fallos: 327 P. 4681). El dictamen sostiene que la corte se pronunció negativamente sobre la posibilidad de aplicar la LNPA al ámbito de los organismos militares, de defensa y seguridad, y, por lo tanto, no es exigible el agotamiento de la vía previsto en aquella. En cuanto a la aplicación del plazo de caducidad para iniciar la acción judicial, también confirma que no resulta aplicable el artículo 25 (ARIAS, Verónica Lorena. *Caso «Resch»: continúan las controversias en torno a la habilitación de la instancia judicial y la aplicación de las disposiciones de la ley 19-549 a los organismos militares, de defensa y seguridad*. Serie especial de Derecho administrativo del 30-9-05; y COMADIRA Julio Pablo y Fabián CANDA. «Cuestiones relativas a la habilitación de la instancia judicial en un fallo de la CSJN (el caso «Resch» y la aplicación de la LNPA a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, la inhabilitación de oficio de la instancia judicial y la necesidad imperiosa de un Código Contencioso-administrativo)». En: www.eldia.com-DC93B).

25 CANOSA, Armando. Ob. cit., pp. 83-84.

26 ZUBIAUR, Carlos. Ob. cit., pp. 29-44.

27 *Ibid.*, 33-34.

En cuanto al procedimiento de formación cabe mencionar que se trata del conjunto de actos necesarios para arribar al dictado del acto administrativo definitivo, es decir, su necesidad se justifica en la formación de la voluntad administrativa —tanto de actos unilaterales o bilaterales—.

Por su parte, el de impugnación es instado por el particular y tiene inicio una vez concluido por el procedimiento de formación. Cuando el particular impugna el acto administrativo se activa un procedimiento que genera un control de legalidad o de oportunidad, mérito o conveniencia por parte de la administración²⁸.

II. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

II.1. Notas acerca de los principios generales del derecho

El ordenamiento jurídico está formado por principios generales y normas específicas, no obstante la viva y abierta polémica científica acerca del origen, el alcance, la estructura y la función que los primeros desempeñan en el ordenamiento. Se trata de un debate en el que toman protagonismo la doctrina científica y la jurisprudencia²⁹.

En la actualidad, los principios generales del derecho de validez universal comprenden, entre otros, al debido proceso legal, su parte sustantiva o garantía de razonabilidad, la proporcionalidad, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la imparcialidad, la audiencia previa, la desviación de poder, la seguridad jurídica, la cláusula *rebus sic stantibus*, la buena fe, la confianza legítima, el deber de actuar con diligencia y la prudencia³⁰.

En ese contexto, y como lo sostiene Gordillo, los grandes principios del procedimiento administrativo son de carácter constitucional, de justicia natural y de derecho supranacional, dado que garantizan la defensa de los derechos civiles y humanos en general del individuo y de las asociaciones en el procedimiento singular, como también la indispensable participación de la sociedad y la defensa de los derechos de incidencia colectiva en la previa elaboración y debate de las normas generales y los grandes proyectos que afectan a la sociedad, al medio ambiente, a las grandes contrataciones, licencias, concesiones, etcétera. A ello se agrega el principio del informalismo a favor del administrado tanto en su actuación individual como en la colectiva³¹.

28 CANOSA, Armando. Ob. cit., p. 83.

29 LEGUINA VILLA, Jesús. «Principios generales del derecho y Constitución». *Revista de Administración Pública*, número 114, septiembre-diciembre 1987, p. 170, Madrid.

30 GORDILLO, Agustín. *Introducción al Derecho*. Buenos Aires: La Ley, 2007, pp. 9-10.

31 GORDILLO, Agustín. Ob. cit.

Tal es el caso de la legalidad (juridicidad), del debido proceso adjetivo, de la verdad material, de la oficialidad o impulsión de oficio, de la celeridad gratuita y de la eficiencia, todos previstos en la legislación nacional³².

Ahora bien, tanto la definición de la juridicidad, que no limita la sujeción del procedimiento a la ley, sino que incluye los principios generales del derecho, como las consecuencias de la internacionalización del derecho, han afectado, por ejemplo, el debido proceso legal o la eficiencia en cuanto al mayor alcance y a los efectos que se producen en la actividad estatal.

En dicho contexto, se insertan la razonabilidad, la transparencia, el acceso a la información, la participación, la buena fe, la seguridad jurídica. Todos ellos informan el procedimiento, deben ser respetados en su desarrollo, y su omisión puede aparejar la nulidad de la actuación administrativa³³.

La vaguedad y ambigüedad que presentan ha llevado a diferenciar los principios en un sentido fuerte y en un sentido débil. En el primer supuesto, forman parte del derecho por sí mismos, «son aquellos de donde se hace o se constituye algo como derecho, o se identifica algo como derecho. De este modo, pensamos que el derecho en última instancia remite a los bienes humanos básicos [...] a los que intenta proteger con los instrumentos propios del derecho, o sea el *arché* del derecho lo constituye lo que en la terminología contemporánea se llaman 'derechos humanos fundamentales', o 'derechos naturales primarios' [...]». En ese sentido, los principios jurídicos fuertes serían principios de derecho o en sentido estricto³⁴. Por ejemplo, el debido proceso legal.

Los principios jurídicos débiles o «principios en sentido amplio» se identifican con características formales y estructurales, que cumplen el rol de principios respecto de otras normas o frente a otros principios débiles, en virtud de haberlo dispuesto así una decisión autoritativa. Son principios constituidos como tales a consecuencia de un acto humano con capacidad para ello³⁵.

32 Entre otros, véase: DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984; RIVERO, Jean. «Los principios generales del derecho en el derecho administrativo francés contemporáneo». *Revista de Administración Pública*. Número 6, septiembre-diciembre 1951, Madrid; PRIETO SANCHOS, Luis. *Sobre principios y normas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad». *Revista de Administración Pública*, número 20, mayo-agosto 1956, Madrid; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1983; CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. «La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo». *Revista de Administración Pública*. Número 7, enero-abril 1952, Madrid; VIGO, Rodolfo. *Los principios jurídicos*. Buenos Aires: Depalma, 2000; CASSAGNE, Juan Carlos. *Los principios generales del derecho en el derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1988.

33 IVANEGA, Miriam. «La administración pública del siglo XXI». *Revista Jurídica La Ley*, 2 de marzo de 2011.

34 VIGO, Rodolfo. *De la ley al derecho*. México D.F.: Porrúa, p. 82.

35 *Ibid.*, pp. 82-83.

Tanto los principios como las normas operan en el derecho como reglas o medias jurídicas, en tanto pueden emplearse a los fines de determinar si una cierta conducta es jurídicamente obligatoria, prohibida o permitida. En esa terminología, el género está constituido por las «reglas jurídicas» que se componen por las especies de los principios —fuertes y débiles— y de las normas. Es así como Vigo concluye —a partir de su posición centrada en vincular el contenido de los principios del derecho o principios fuertes con los derechos humanos fundamentales o derechos naturales primarios— que «más que un problema de oportunidad o de moda, estamos convencidos de que la cuestión de los principios constituye un excelente *test* para medir la aptitud al cambio de los juristas y su disposición a que el derecho no se aparte de su sentido último»³⁶.

La trascendencia de los principios generales en el Derecho administrativo permite describir a este partiendo de una cadena conformada por los principios que se encuentran en la base del sistema jurídico, que inspiran sus normas y, a su vez, informan su contenido, con lo que permiten que se concrete la obra legislativa, en caso de lagunas. Sin embargo, no existe una dualidad entre derecho natural y derecho positivo, pues el primero sufre la conversión jurídica por su incorporación a fórmulas técnicas que se configuran en función de los problemas. «[...] Esta conversión de los preceptos absolutos del derecho natural en criterios técnicos y tecnicificables es lo que se expresa en el concepto de ‘principios generales del Derecho’»³⁷.

Disposiciones constitucionales y supraconstitucionales contemplan o desarrollan —incluso implícitamente— principios rectores de todo el ordenamiento, con un contenido tan fuerte y profundo como para que su aplicación se extienda y desborde lo que se denomina como:

[...] el simple marco de su interpretación literal. El principio determina en forma integral cuál ha de ser la orientación del acto de creación o aplicación del derecho. Un intérprete o ejecutor del derecho no puede ser un mero lector del texto de cada norma, sino que debe fundamentalmente buscar la interpretación que la hace justa en el caso: allí es donde son de aplicación los principios jurídicos por ser ‘principios’ son la base de una sociedad libre y democrática, son los elementos fundamentales y necesarios de la sociedad y de todos los actos de sus componentes³⁸.

36 *Ibíd.*, pp. 103-104.

37 CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad. El control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2009, p. 23.

38 GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo. Parte general*. Tomo I. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2009, pp. 6-25.

III. PRINCIPIO DEL INFORMALISMO

III.1. Regulación nacional

El artículo 1 de la LPA establece que «las normas del procedimiento que se aplicarán ante la Administración pública nacional [...] se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: [...] c) excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente».

El reglamento de la ley (decreto 1759/72) dispone, en su artículo 5 inciso d, que «el órgano competente dirigirá el procedimiento procurando [...] d) señalar antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos de que adolezca ordenando que se subsanen de oficio o por el interesado dentro del plazo razonable que fije, disponiendo de la misma manera las diligencias que fueren necesarias para evitar nulidades». En materia recurso, el artículo 77 indica que «advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del término perentorio que se le fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso».

Asimismo, el artículo 81 del reglamento establece que «los recursos deberán proveerse y resolverse cualquiera sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo».

III.2. Alcance del principio del informalismo

El informalismo es uno de los aspectos fundamentales del procedimiento³⁹.

También denominado formalismo moderado y debilitamiento de la preclusión, consiste básicamente en la dispensa a los administrados de cumplir con las formas no esenciales, es decir aquellas que no están ligadas o exigidas por el orden público administrativo.

Se orienta a proteger al particular a efectos de que no se vea perjudicado por cuestiones meramente procesales, relativizándose las exigencias adjetivas. Cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento, referida a las exigencias formales debe interpretarse a favor del administrativo y favoreciendo la viabilidad del acto procesal de aquel⁴⁰.

Esta última aseveración sin embargo, se pondría en tela de juicio respecto del cumplimiento de los plazos, según se considerará en párrafos posteriores.

En el Derecho argentino, por impulso de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) se establecieron las particularidades de este principio,

39 DIEZ, Manuel. *Manual de Derecho administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Plus Ultra, 1980, p.486.

40 MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Editorial Gaceta Jurídica, 2003, p. 34.

el que es reconocido solo para los administrados y usuarios de servicios públicos, consumidores, vecinos, en particular a aquellos que se encuentran en menor condición económica, social o cultural.

El informalismo debe estar consustanciado con el principio de contradicción de intereses contrapuestos y con la imparcialidad que debe guiar el procedimiento. Estos últimos principios protegen al particular contra la administración y a esta de sus propios funcionarios, concurriendo el interés público, los derechos de incidencia colectiva y el derecho individual del que recurre⁴¹.

Aun cuando el significado y trascendencia de las formas en el Derecho administrativo es muy superior al que asume en el derecho privado, la aplicación del principio no implica un procedimiento sin formas, pues ello no sería posible dentro del principio de juridicidad que informa toda la actividad administrativa. En consecuencia, no hay obstáculo alguno para que se pueda entender «en el sentido de que en el procedimiento administrativo no se utilizan las formas sacramentales que son de rigor en la actuación ante los órganos judiciales»⁴². Este principio encuentra amplia recepción en el régimen de defensa al consumidor.

La ley 24.240 —modificada por la 26.361— recepta el criterio de la interpretación más favorable al consumidor como protección a la parte más débil de la relación. Con esa base, todo el procedimiento instituido reviste el carácter de informal. Así, el consumidor está habilitado para hacer la denuncia por escrito o verbalmente, con o sin patrocinio letrado, y ofreciendo o no pruebas. Similar regulación rige en la ciudad de Buenos Aires (ley 757) y en la provincia de Buenos Aires (ley 13.133 y decreto 1610/96)⁴³.

El principio del informalismo responde a la regla jurídica *in dubio pro actione*, y se vincula estrechamente con la tutela administrativa efectiva, por eso se admite la aplicación del principio aquí comentado al cómputo de plazos, a la legitimación, a la decisión de si el acto es definitivo o de mero trámite, a la calificación de los recursos, entre otros⁴⁴.

Como se sostuvo, no puede ser invocado por la administración para eludir sus facultades regladas, pues es ilegítimo que aquella se ampare en la dispensa de formas para dejar de cumplir con las exigencias que el orden jurídico le impone a toda su actuación, o para dejar de cumplir con las reglas del procedimiento.

41 GORDILLO, Agustín. Ob. cit., pp. 9-27 y siguientes.

42 CANOSA, Armando. *Los recursos administrativos*. Buenos Aires: Ábaco, 1996, p. 130.

43 Véase: PERRIAUX, Enrique. «El derecho procesal del consumidor y el principio del informalismo administrativo» (decreto judicial 2005-2, 229).

44 CASSAGNE, Juan Carlos. «Los principios generales del procedimiento administrativo». En *Procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Ciencias de la Administración, 1998, pp. 19 y siguientes.

El informalismo es ajeno a la discrecionalidad administrativa o a una excesiva generosidad para el particular, ya que «[...] el beneficio para el particular solo aparecerá precisamente con la existencia de un estricto procedimiento que fije reglamentado y cumpla las obligaciones de la administración»⁴⁵.

Tampoco puede ser invocado por los concesionarios o licenciatarios de poderes económicos monopólicos otorgados por el Estado como si fuera un usuario. De ello pareciera deducirse que es superior el principio del informalismo así planteado respecto del formalismo para todos⁴⁶.

La PTN ha sostenido en esa línea argumental que «el administrado pueda lograr, superados los inconvenientes formales que se presenten, el dictado de un acto que decida las cuestiones planteadas ante la Administración»⁴⁷. Su aplicación impide que el particular pierda un derecho por el incumplimiento de un deber formal, debiendo la administración optar por la solución más favorable para aquel en dicho sentido⁴⁸.

Coincide con la doctrina en que esta cuestión es significativamente importante, al verificarse que una gran proporción de recurrentes y reclamantes son personas de escasos recursos y conocimiento jurídicos, que actúan sin patrocinio y sin técnica alguna, con lo que se considera que este principio es una «suerte de discriminación positiva» respecto de ellos⁴⁹. Se trata, en definitiva, de proteger al más débil.

Por eso, deben superarse los meros formalismos. No es posible ajustarse simplemente a lo peticionado por los particulares si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley les corresponden, aun cuando estos, por omisión o ignorancia inculpable, no los invocaran en forma expresa o clara⁵⁰.

Además, este principio reafirma el aludido rol de colaborador que asume el particular en el procedimiento administrativo, al contribuir en la gestión de los fines públicos⁵¹.

Por otra parte, también se admitió el carácter de «administrado» a los entes públicos no estatales, como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que interpuso un reclamo administrativo previo contra la Superintendencia de Servicios de Salud, con lo

45 GORDILLO, Agustín. *Op.cit.*, pp. 10-30 y notas 133-134.

46 *Ibíd.*

47 PTN, dictámenes: 133:240.

48 ABERASTURY, Pedro y Miguel DANIELIAN. *Procedimientos administrativos (nación y provincias)*. Buenos Aires: La Ley, 1996, p. 26.

49 GORDILLO, Agustín. *Op.cit.*, pp. 9-30 y siguientes.

50 CNACAF, sala I: «López Juan José c/ Ministerio del Interior» (artículo 3, ley 24.043), del 11 de julio de 2000.

51 CSJN, fallos: 300:1292.

que se aplicó el principio del informalismo para encauzar la impugnación como recurso de reconsideración atento que pretendía cuestionar un acto administrativo de esta última⁵².

En definitiva, se propugna un equilibrio entre la acción administrativa —que no puede ser entorpecida— y el derecho de los administrados a no encontrarse sometidos a rigorismos que los perjudiquen. Ello porque sería inconstitucional negar una solución al particular por causas meramente formales.

Sin embargo, cabe reconocer la dificultad de determinar qué formas son esenciales, y cuáles no. Más allá del casuismo que ello implica, es posible considerar como formalidades no esenciales a las irregularidades intrascendentes que no provocan vicio alguno, defectos formales vinculados a las nulidades relativas, o aquellas que no vulneran el orden público ni comportan una nulidad absoluta⁵³.

Lo «no esencial» es comprensivo de las meras o simples inobservancias administrativas que pueden ser subsanadas, sin agravio a terceros, al interés público o a la esencialidad de la juridicidad. Por el contrario, las formas esenciales se vinculan al orden público, a los requisitos fundamentales del acto administrativo, a los derechos humanos y al debido proceso administrativo⁵⁴.

La indeterminación de las formas esenciales merece una especial atención respecto de los plazos para recurrir y sus efectos en el acceso al control judicial de la administración.

III.3. Breves reflexiones acerca del informalismo y los plazos para recurrir

Si bien excede al presente trabajo analizar las causas y efectos de los enfoques doctrinarios y jurisprudenciales formulados, cabe reconocer que se está frente a uno de los principales temas del Derecho administrativo argentino, que origina permanentes reflexiones y debates: el agotamiento de la vía administrativa⁵⁵ y la tutela judicial efectiva.

Esta tutela comprende no solo el acceso a la jurisdicción a quien invoque una situación jurídica subjetiva, sino también la sustanciación del

52 PTN, dictámenes: 261:397.

53 CASSAGNE Juan Carlos. Ob. cit., p. 529.

54 SESIN, Domingo. «El principio del informalismo atenuado y sus consecuencias prácticas». En *Cuestiones de procedimiento administrativo*. Buenos Aires: RAP, 2006, p. 71.

55 Sobre el tema, véase: MAIRAL, Héctor. *Control judicial de la administración pública*. Tomo VI. Buenos Aires: Depalma, 1984; FIORINI, Bartolomé. *¿Qué es el contencioso?* Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965, p. 216; CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2009; COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit.; y GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho administrativo*. Décima edición. Tomo IV. Buenos Aires: FDA, 2010.

proceso, su tramitación en tiempo razonable y le cumplimiento de la sentencia. La idea central es que ninguna decisión administrativa quede fuera del control judicial.

Las legislaciones suelen exigir, en el caso de pretensiones impugnatorias de actos administrativos de alcance particular o general o frente a ciertas reclamaciones a la administración, el cumplimiento de presupuestos procesales, como el denominado agotamiento de la vía administrativa, considerado no como una exigencia meramente formal y carente de significación sustantiva, sino como instrumento de protección de los derechos particulares y, a su vez, como autocontrol administrativo de la legalidad y de la eficacia de su accionar⁵⁶.

La LPA prevé tal requisito, pero ello no significa que se hubieran presentado todos los recursos administrativos previstos en la norma legal, sino solo la interposición del jerárquico (artículo 90 del decreto 1759/72, T.O. 1991)⁵⁷. Es decir que el acto susceptible de revisión judicial debe ser aquel contra el cual no cabe interponer otro recurso obligatorio, ya sea porque no están previstos o porque los previstos ya se han ejercido. Constituye, entonces, «la ‘última palabra’ de la Administración»⁵⁸.

En el caso de los actos administrativos de alcance individual emanados de entidades autárquicas, el interesado puede optar por interponer el recurso administrativo de alzada o la acción judicial pertinente. La elección de esta hará perder la administrativa, pero la interposición del recurso de alzada no impide desistirlo en cualquier estado con el objeto de promover la acción judicial, ni obsta a que se articule esta acción una vez resuelto el recurso administrativo.

A su vez, el artículo 24 de la ley prevé que los actos administrativos de alcance general podrán ser impugnados judicialmente si el interesado a quien el acto afecte —o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos— hubiese formulado reclamo —denominado «impropio»— ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere configurase silencio de la administración. También pueden impugnarlos por vía judicial si la autoridad de ejecución del acto de alcance general le dio aplicación mediante actos definitivos, y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas.

56 COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit., p. 442.

57 Artículo 90: «El recurso jerárquico deberá interponerse ante la autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los quince (15) días de notificado y será elevado dentro del término de cinco (5) días y de oficio al Ministerio o Secretaría de la Presidencia en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto. Los Ministros y Secretarios de la Presidencia de la Nación resolverán definitivamente el recurso; cuando el acto impugnado emanare de un Ministro o Secretario de la Presidencia de la Nación, el recurso será resuelto por el Poder Ejecutivo Nacional, agotándose en ambos casos la instancia administrativa».

58 AGUILAR VALDEZ, Oscar. «El agotamiento de la vía administrativa». En *Tratado de derecho procesal administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2007, p. 605.

La exigencia del cumplimiento de los plazos para recurrir justifica la regulación de la «denuncia de ilegitimidad». El artículo 1, inciso e, apartado 6, de la LPA prevé:

Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos; ello no obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el órgano que hubiera debido resolver el recurso, salvo que este dispusiere lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho.

Esta figura ha sido entendida como un tipo especial de denuncia para recurso informal o para recurso presentado extemporáneamente, un medio autónomo de impugnación de actos administrativos. Pero en sentido estricto no es un recurso, ya que la decisión que sobre él recae —en cuanto al fondo— no es recurrible en sede administrativa ni judicial y, por ende, no constituye un medio apto para habilitar la vía judicial⁵⁹.

Así lo confirmó la CSJN en el caso «Gorordo» al fijar que contra la decisión de fondo que resuelve la denuncia de ilegitimidad no resulta posible deducir acción judicial posterior. En esta decisión, se consolida la interpretación de que la decisión administrativa que desestima en cuanto al fondo un recurso extemporáneo tramitado como denuncia de ilegitimidad no resulta susceptible de ser impugnada en sede judicial, porque el interesado dejó vencer el término para deducir los recursos administrativos, y, por lo tanto, había quedado clausurada la vía administrativa, requisito insoslayable para la habilitación de la instancia judicial (artículo 23, inciso a, de la ley 19.549)⁶⁰. También señaló que no resulta violatorio del derecho de defensa el pronunciamiento que declaró inhabilitada la instancia judicial si el particular, no obstante haber tenido la oportunidad para ejercerlo adecuadamente, omitió articular dentro del término perentorio fijado en el régimen legal el recurso administrativo pertinente (decreto 1759/72, T.O.199).

Con similar razonamiento, confirmó la sentencia que rechazó la demanda de una empresa distribuidora de electricidad, por considerar que no se había agotado la vía administrativa, al resultar evidente que no se había cumplido con el procedimiento que exigía el artículo 31

59 COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit., pp. 71-73.

60 CSJN, fallos 322:73. En dicha sentencia, puntualiza: «además de las condiciones de admisibilidad establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, el proceso contencioso administrativo debe cumplir con aquellos requisitos específicos de este tipo de proceso previstos en el título IV de la ley 19.549, cuyo cumplimiento en cada caso concreto el juez está facultado a verificar [...] Dada la condición de presupuesto procesal del plazo de caducidad establecido en el art. 25 de la ley 19.549, el juez de primera instancia está facultado para examinar de oficio su cumplimiento y rechazar en caso contrario *in limine* la pretensión (artículo 337 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), pues su falta no requiere la expresa denuncia por parte del demandado».

de la ley 19549, requisito previo al inicio de una demanda contra el Estado Nacional. Dice el texto que «la posición asumida por este en el juicio no evidencia la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa administrativa, por lo que no permite concluir que el agotamiento de la vía administrativa constituyera un ritualismo inútil» (artículo 32, inciso e, de la ley 19549 vigente en ese momento)⁶¹.

Otro dato a considerar es el ritualismo inútil aceptado como excepción al agotamiento de la vía administrativa⁶². Ejemplo de ello es el fallo en el cual el citado tribunal dejó sin efecto la decisión que declaró improcedente la demanda contencioso administrativa tendiente a declarar la nulidad de un decreto del presidente del concejo deliberante de un municipio de la provincia de Buenos Aires, por no haberse cumplido el recaudo de interponer un recurso administrativo contra el acto impugnado, con lo que se incurría en un injustificado rigor formal que violaba la garantía de la defensa en juicio, «pues no cabe aceptar que la misma autoridad que concretó los actos impugnados, fuese a modificar lo decidido ante un recurso, por lo que pretender un nuevo recurso ante la misma autoridad superior significaría someter a la actora a un ritualismo estéril, con inútil dispendio de actividad de la propia Administración»⁶³.

Este somero abordaje del tema refleja la existencia de un sistema complejo, con diversos supuestos, plazos y efectos, lo que ha originado la crítica de la doctrina, que ve en dicho régimen un retroceso garantístico, y al que se suma el establecimiento de plazos de caducidad para promover el proceso judicial.

Sin desconocer que la acción de amparo (artículo 43 de la Constitución Nacional) ha morigerado sus efectos —dado su objetivo de acción para restablecer los derechos y garantías constitucionales cuando la administración los violó por acción u omisión—, el requisito de los plazos para impugnar e interponer la acción judicial sigue siendo objeto de críticas por resultar opuesto al principio de la tutela judicial efectiva⁶⁴.

Por el contrario, la defensa del sistema legal vigente se basa en diversas razones: (i) permitir una etapa conciliatoria anterior al litigio; (ii) que la administración tenga la posibilidad de corregir sus errores; (iii) impedir que ella sea llevada a juicio sin aviso previo; (iv) posibilitar el control jerárquico de la legitimidad y la oportunidad de las decisiones administrativas, para evitar que la justicia interfiera prematuramente; (v) evitar al Estado el escándalo de verse judicialmente demandado en causas que

61 CSJN, fallos: 332:1629. Se alude a la LPA previa a la reforma de la ley 25.344.

62 Antes de la modificación de la LPA (ley 25.344), esta excepción se encontraba prevista expresamente en el artículo 32. Si bien dicha reforma la eliminó, la jurisprudencia la receptó.

63 CSJN, fallos: 328:4277, remitiendo al precedente «SACOAR SAIC c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ ordinario».

64 CASSAGNE, Juan Carlos. Ob. cit., pp.106-109.

son indefendibles; y (vi) facilitar la función judicial al someter a su sede las cuestiones que están delimitadas en forma previa, con intervención de organismos administrativos especializados⁶⁵.

Asimismo, se alude a que los plazos recursivos se vinculan con la ejecutoriedad del acto, con el conocimiento de la administración de la firmeza de sus actos y con el interés público en juego, con el orden, con la imparcialidad, con la seguridad y con la juridicidad⁶⁶.

Esta interpretación también se verifica en decisiones de la justicia provincial, desde donde se entiende, por ejemplo, que el principio del informalismo no justifica el incumplimiento de las cargas y de los plazos procesales, los que constituyen normas de orden y sistematización; *máxime* si el régimen local solo prevé su aplicación durante el procedimiento o mientras se desenvuelva el trámite de las actuaciones y no cuando se trata de plazos para iniciar o interponer recursos. En razón de ello, se confirmó el rechazo a un recurso que había sido presentado dentro de las dos primeras horas del día siguiente al vencimiento, por aplicación del Código Procesal Civil⁶⁷.

III.4. Su relación con la oficialidad, la verdad material y el derecho de defensa

A diferencia del proceso judicial, el procedimiento administrativo persigue la verdad material, de ahí la confluencia de ambos principios, pues, en aras de conocer la realidad de los hechos, la administración debe dispensar al particular de formalidades que puedan obstaculizar aquella búsqueda. Asimismo, la verdad material encuentra también su sustento en los principios supraconstitucionales de transparencia pública, participación y acceso a la información. Adviértase que la aplicación del rigorismo formal es pernicioso también para la administración, justamente porque puede afectar la búsqueda de la verdad material. En definitiva, las formalidades que se impongan en el procedimiento administrativo deben ser moderadas, procurando salvar la juridicidad de la actuación⁶⁸.

Respecto de la oficialidad, —principio por el cual la autoridad administrativa es la que debe instar las actuaciones hasta su conclusión— esta cumple también el objeto de determinar la verdad material y ejecutarla, y para ello necesita que la administración dispense al particular de las formas no esenciales.

65 COMADIRA, Julio Rodolfo. Ob. cit., pp. 420-422.

66 SESIN, Domingo. Ob. cit., p.72.

67 Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Causa: «Ottaviani Ernesto c/Provincia de Mendoza» del 13 de octubre de 2004.

68 IVANECA, Miriam. «Procedimiento administrativo: las dimensiones del principio de verdad material». *Revista Jurídica La Ley*, 14 diciembre de 2010.

Todo ello satisface con eficacia los intereses públicos, a la par que se respetan las situaciones de los particulares, verdaderos colaboradores⁶⁹.

A su vez, el formalismo moderado es una instrumentación legal del principio de defensa. Por eso, uno de los debates doctrinarios sigue siendo si es posible la subsanación del incumplimiento de los plazos para recurrir —en los casos de agotamiento de vía administrativa—, por aplicación del principio del informalismo y si ello favorece la defensa del particular, con lo que se le permite el acceso a la justicia, un aspecto que fue considerado en el punto anterior.

III.5. Criterios jurisprudenciales y de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN)

La utilización de ciertos vocablos en el ámbito del procedimiento administrativo no tiene una equivalencia estricta con determinados conceptos o categorías jurídicas, por lo que pretender sujetar la petición del particular a los términos literales bajo los cuales fue escrito puede frustrar el pleno ejercicio de los derechos por causa de un óbice formal⁷⁰.

Ese criterio se mantiene respecto al trámite del reclamo administrativo previo regulado por el artículo 30 de la ley 19.549 —modificado por el artículo 12 de la ley 25.344—, tras haber entendido la PTN⁷¹ que esta vía administrativa no se encuentra sujeta a la observancia de requisitos formales, salvo al que hacer referencia a su obligación a versar sobre los mismos hechos y derechos que serán invocados en la eventual demanda judicial⁷².

En similar sentido, no es necesario calificar las peticiones, y debe prescindirse del título de las presentaciones si surge claramente de estas la pretensión del particular⁷³.

Se consideró viable una acción de amparo por mora, aun cuando el escrito presentado por el particular —y sobre el cual no diera respuesta alguna la administración— adoleció de defectos formales, dado que de él surgía, en forma clara y fundada, la pretensión del acto⁷⁴.

69 Véase: FIORINI, Bartolomé. *Procedimiento recursivo y recurso jerárquico*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1971, p. 58.

70 CNACAF, sala V: «Autolatina Argentina S.A. c/ ANA», del 2 de octubre de 1996. PTN: dictámenes 67:95, 83:72 y 68:210.

71 Dictamen 64 de enero de 2003.

72 PTN, dictámenes: 244:287. Véase: CNACAF, sala IV, causa «Distribuidora de Gas Pampeana», del 12 de abril de 1996.

73 CNACAF, sala II: «Ramírez de Machado Nelly Amalia c/ Administración Nacional de Aduana», del 17 de septiembre de 1998; y CCAT de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala II: «Comastri Raúl A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción meramente Declarativa», del 12 de diciembre de 2001.

74 CNACAF, sala II: «Rodríguez Fuchs, Carlos A. c/ Instituto de Servicios Sociales Bancarios».

Lo que debe evitarse, entonces, son aquellas formas que impidan desentrañar el verdadero meollo del caso, la verdad y, en última instancia, hacer justicia. En las presentaciones del administrado deben atenderse su contenido y finalidad, dejando de lado el modo en que fueron tituladas. La sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires interpretó que, en las impugnaciones, hay que superar los errores que pudieran contener acerca de su calificación jurídica o de la individualización del destinatario del recurso⁷⁵.

La PTN ha sostenido que cuando la petición de un administrado es clara, precisa y concreta, no es posible soslayarla invocando cuestiones formales, resultando a su vez obligatorio para la Administración expresarse sobre tal petición⁷⁶.

Como se dice en la causa «Negocios y Participaciones S.A.», si bien:

[...] en el procedimiento administrativo reina el informalismo, este no puede llegar a tal extremo que las peticiones de los administrados se formulen con tal laxitud y vaguedad que la Administración no tenga elementos de juicio suficientes para acceder o denegar lo solicitado. Pero por el mismo principio ha de aceptarse que el cumplimiento de las formalidades deban valorarse con una laxitud mayor de la exigida en el proceso judicial, de modo que las presentaciones realizadas por el particular sean valoradas con un criterio amplio para considerar cumplidos los requisitos exigidos en la ley y las reglamentaciones administrativas⁷⁷.

En definitiva, no puede constituirse en una pauta desnaturalizadora y sin restricciones que, contrariando su finalidad, autorice a los administrados a desconocer las formas esenciales⁷⁸.

Las normas dispersas que el administrado debe ensamblar para guiar los actos del procedimiento también pueden derivar en un menoscabo del derecho de defensa del particular, si se lo interpreta con un criterio formalmente riguroso y ello imposibilita el acceso a la justicia⁷⁹.

El erróneo incumplimiento o interpretación de las normas administrativas, en tanto ello no encubra la desidia y la mala fe del particular, no

75 CCAT de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, causa «Comastri», citada en la nota 16.

76 PTN, dictámenes: 207:212.

77 En la causa «Negocios y Participaciones S.A.» del año 1998, la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal analizó el archivo de actuaciones administrativas iniciadas por la actora, a fin de obtener el crédito fiscal previsto en la ley 24.073 por una omisión en la nota de solicitud de dicho beneficio (CNACAF, sala IV, causa «Construcciones Lumen de Carlos de Assam c/ Estado Nacional (sección de agricultura y ganadería SENASA) s/ Nulidad de resolución», del 23 de mayo de 1989).

78 SCJBA, causa «Distribuidora Química S.A. c/ Provincia de Buenos Aires (Poder Ejecutivo) s/ Demanda contencioso administrativa», del 8 de septiembre de 1998.

79 CSJN, fallos: 317:1765.

puede causar frustración de las expectativas de justicia⁸⁰. Incluso, aunque el trámite del recurso interpuesto adolezca de fallas formales, ellas no son suficientes para declarar improcedente la impugnación, si se cumplieron las etapas sustanciales, «máxime cuanto en la materia existe un criterio de amplitud a favor del recurrente en los casos que han sido objeto de dictámenes por parte de esta Procuración»⁸¹.

En un caso de reconocimiento de servicios para el cálculo previsional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que, si de las constancias del expediente se desprende que la administración contaba con los elementos de prueba necesarios para acreditar la totalidad del período laboral reclamado, la circunstancia de no haberse invocado en la solicitud de jubilación los referidos servicios no pudo obstar a su consideración al resolverse el otorgamiento de la prestación, «en virtud de los principios establecidos para los procedimientos administrativos por el art. 1, incs. a, b y c de la ley 19.549 que son: impulso e instrucción de oficio, celeridad, economía, sencillez, eficacia e informalismo a favor del administrado»⁸².

Además, dado que la acción de los particulares contribuye al control administrativo, no existe causa valedera que justifique eliminar esa intervención por meras deficiencias formales cuando pueden ser salvadas, ya que esa actitud podría significar reducir las posibilidades del control sobre la actividad administrativa⁸³.

Por otro lado, rige también en materia de contrataciones. Así, por ejemplo, en el procedimiento administrativo de licitación pública se ha admitido el informalismo o formalismo moderado para corregir la denominación o el encuadre erróneo dado por un oferente a su presentación, cuyo objeto era recurrir a una resolución que había denegado un pedido de prórroga para impugnar el informe de precalificación y ampliación del término de vista de las actuaciones, así como la suspensión del procedimiento⁸⁴.

En síntesis, el procedimiento administrativo no puede constituir un camino de exigencias que obstaculicen el ejercicio de los derechos por parte de los administrados. Las formas conforman la juridicidad de la actuación administrativa, coadyuvan a la transparencia y permiten el control de la actuación administrativa. Por ello, el formalismo moderado no puede ser sinónimo de caos procedimental, sino de equilibrio entre el ejercicio de una función administrativa transparente y el derecho de defensa del particular.

80 CNACAF, sala I, causa «Gramajo Raúl c/ Instituto de Servicios Sociales Bancarios», del 8 de octubre de 1998.

81 PTN, dictámenes 74:302 y 64:176.

82 CSJN, fallos 324:2742.

83 CSJN, causa «Soto, Juan Gilberto c/ ANSeS s/ jubilación por invalidez», del 11 de septiembre de 2001.

84 PTN, dictámenes 224:119.

176

En ese marco, tanto el excesivo formalismo como la carencia de formas son propios de una administración pública prescindente del individuo y de sus necesidades, lo que deriva en la frustración de los derechos y afecta directamente el interés público.

Recibido: 14-07-11
Aprobado: 08-08-11