

AÑO 2025



REVISTA DE LA SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA DE LA PROVINCIA DE FORMOSA



**AÑO IV
EDICIÓN N°7
DICIEMBRE 2025
EJEMPLAR
VIRTUAL
GRATUITO**

📍 Casa de Gobierno- Belgrano N°878 - 2do Piso - Formosa ☎ 0370 4420431
🌐 <https://www.formosa.gob.ar/legalytecnica>
✉️ secretarialegalytecnica@formosa.gob.ar Slyt Formosa slyt_formosa
 Ecaef Formosa ecae.slyt@gmail.com

ÍNDICE

EDITORIAL.....	Pág. 04
RESEÑA 10 AÑOS DE LA SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA.....	Pág. 05
ARTÍCULOS:	
1- Ángel Manuel Dasso . LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLÁUSULA TRANSITORIA.	Pág. 06-09
2 - Alejandra Marlene Morales . EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO: NATURALEZA JURÍDICA, LÍMITES CONSTITUCIONALES Y CONTROL JUDICIAL	Pág. 10-14
3- Rosarito Celeste Rivero . ALCANCES Y LÍMITES DEL FORMALISMO ATENUADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO	Pág. 15-23

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombre y las direcciones de correo electrónico en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

AUTORIDADES DEL ORGANISMO

Secretaria Legal y Técnica:
Dra. Grissel Mabel Insfrán

Directora de la Escuela del Cuerpo de Asesores de Estado:
Analía Cecilia Coronel

Directora de Biblioteca, Jurisprudencia e Informática:
Andrea Silvina Villalba

Directora de Asesoramiento de Personal:
María Alejandra de Madariaga

Director de Análisis Legal y Administrativo:
Juan Carlos Saldarini

Director de Asesoramiento de Licitaciones y Contrataciones:
Adrián Andrés Areco

Directora de Sumarios:
Andrea Daniela Ayala

Directora de Administración:
Nancy Verónica Espinoza

Director de Análisis Legal y Administrativo:
Juan Carlos Saldarini



EDITORIAL



Dra. Analía Cecilia Coronel

Directora de Escuela del
Cuerpo de Asesores de Estado



La revista nace en el seno de la Secretaría por medio de la Resolución N° 116/2022 con el objetivo primordial de generar un espacio académico a través del cual se fomente el estudio, el debate, el intercambio y la comunicación con miras al fortalecimiento institucional y modernización del servicio jurídico del Poder Ejecutivo, así como la formación permanente de los profesionales que integran el Cuerpo de Asesores del Estado y de los abogados que prestan servicio en la Administración Pública Provincial.

En virtud de la función de dirección del Cuerpo de Asesores del Estado que posee la Secretaría y, en línea con el compromiso de permanente capacitación y desarrollo profesional de quienes lo integran, esta propuesta, que tendrá una publicación semestral, aspira a ser una herramienta de trabajo, de consulta de los distintos organismos, que aporte a la democratización del conocimiento y al perfeccionamiento de la práctica jurídica del derecho público provincial.

La selección del formato en soporte electrónico de la revista refleja la decisión de adaptarse a las nuevas tecnologías, plataformas y sistemas digitales, promoviendo a la vez, el acceso abierto al conocimiento como bien común y su llegada a todos los asesores desde cualquier punto del territorio provincial.

SECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA

Presentación de la obra



Dra. Grissel Mabel Insfrán
Secretaria Legal y Técnica

En conmemoración del décimo aniversario de la Secretaría Legal y Técnica, presentamos a los integrantes del Cuerpo de Asesores del Estado, a la comunidad jurídica local e interesados en general, el primer ejemplar de la Revista del organismo.

La Revista de la Secretaría Legal y Técnica tiene como propósito fomentar el estudio y el debate del derecho a través de la publicación de trabajos de investigación y ensayos académicos, como así también, generar un espacio de intercambio que facilite el cotidiano ejercicio profesional del abogado del Estado.

La concreción de este proyecto se encuentra en consonancia con los objetivos de la Secretaría Legal y Técnica, determinados en el Decreto N° 263/12 que establece el organigrama y las funciones de la Institución, aclarando que, siguiendo los lineamientos del Modelo Formoseño para el Proyecto Provincial, su función es efectuar el adecuado encuadre del ordenamiento jurídico en el Estado Social de Derecho vigente en la Provincia de Formosa.

El cumplimiento de esta función implica dar respuesta a los desafíos de creciente complejidad que enfrenta la actuación estatal; ello exige una constante evolución de la capacidad operativa para la implementación eficaz y eficiente de políticas públicas integrales, equitativas e inclusivas.

En este contexto, corresponde mencionar que la Ley de Ministerios N° 1.578 del año 2.011 jerarquizó la función del asesoramiento jurídico en la elaboración de las políticas de Estado, elevando la otrora Asesoría Letrada General del Poder Ejecutivo a una Secretaría de Estado, y reconoció como base fundamental esta función en la implementación del modelo formoseño.

Estos basilares objetivos solo pueden alcanzarse mediante el compromiso con concretas políticas de capacitación y perfeccionamiento profesional de los asesores del Estado. La revista es la materialización de estas metas.

Anhelamos la positiva recepción de esta obra por parte de sus lectores, invitándolos a ser parte de esta construcción colectiva.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. CONSTITUCIONALIDAD DE LA CLÁUSULA TRANSITORIA.

Ángel Manuel Dasso¹

La flamante Constitución del Pueblo Formoseño, con las reformas introducidas en el corriente año (2025) se destaca por constitucionalizar obras estratégicas, profundizar la paridad de género, modernizar garantías de derechos y actualizar el régimen financiero; sin embargo, lamentablemente, solo una cláusula, que, además, es "transitoria"; pareciera concentrar toda la atención.

La Cláusula transitoria cuarta, que expresamente dice "El mandato del Gobernador y Vicegobernador en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período." (SIC) ha generado debate en ciertos sectores, que obliga a referirse a ella.

Estas modificaciones introducidas en el nuevo Texto Constitucional han sido abordadas en el "XXVIII Encuentro - Ciclos de capacitación y desarrollo profesional para Abogados del Estado" llevado a cabo el pasado 11 de noviembre de 2025, por la Secretaría Legal y Técnica de la Provincia a través de la Dirección de la Escuela del Cuerpo de Asesores del Estado (ECAEF), donde se abordaron los grandes avances incorporados en la Nueva Constitución Provincial y las dificultades que los Diputados Constituyentes enfrentaron, en un marco de hostilidad generado por la minoría, cuyo único interés era el artículo referido a la reelección.

En ese marco, resulta necesario abordar la cuestión de la constitucionalidad de la controvertida cláusula transitoria cuarta.

Argumentos en contra de la Cláusula Transitoria Cuarta.

Partiendo de la premisa de que resulta indiscutida la facultad de la Convención Constituyente de dictar Disposiciones o Cláusulas transitorias, deviene necesario el análisis de la constitucionalidad de la misma, y así despejar toda duda respecto de que, al momento de la reforma constitucional, el periodo en el que se encuentra en ejercicio el poder ejecutivo debe considerarse como el primero; habilitándolo a una única reelección consecutiva conforme la nueva redacción constitucional.

En ese cometido, y a los fines de un análisis integral, no puede dejar de esbozarse los argumentos esgrimidos por quienes sostienen la inconstitucionalidad de la mentada Cláusula.

En ese marco cabe referirse a la reciente presentación realizada por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos Caratulados "Confederación Frente Amplio Formoseño C/ Formosa, Provincia de S/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad" (Expte. 2218/2025) de público acceso la página web del Poder Judicial de la Nación²; detallándose a continuación los argumentos sobre los cuales se basan, excluyéndose cuestiones procesales (legitimación activa, pasiva, competencia originaria de la CSJN, procedencia de la acción, etc.) para centrarse exclusivamente en la cuestión de fondo, es decir, la constitucionalidad de la cláusula.

¹ ANGEL MANUEL DASSO, Abogado – Universidad Católica de Salta. Especialista en Derecho Penal – Universidad de la Cuenca del Plata. Asesor del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Formosa.

² www.pjn.gov.ar

1.- Supuesta violación del Sistema Republicano de Gobierno (Arts. 1°, 5° y 123 CN):

El argumento central es que la Cláusula Transitoria Cuarta de la nueva Constitución Provincial de la Provincia de Formosa atenta contra la esencia de la forma republicana de gobierno, que exige la periodicidad y la alternancia en el poder. Alegan que el sistema Representativo Republicano (Art. 5° CN) presupone ambas características (periodicidad y alternancia) y recurrentemente citan la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 19DIC2024 (Expte. 922/2023 CSJN).

Cabe recordar que la mencionada sentencia declaró inconstitucional el Art. 123 de la Constitución de la Provincia de Formosa del año 2003; ahora bien, dicha inconstitucionalidad señalada por la CSJN ha sido saneada mediante la redacción del actual Art. 156 de la nueva Carta Magna Provincial, el cual permite una sola reelección.

Asimismo, debemos destacar que la propia Corte en dicho fallo señala:

"(...) En ese contexto, es claro que no compete a la Corte subrogar el ejercicio del poder constituyente local definiendo cuál es el número máximo razonable de reelecciones gubernamentales, sino de establecer el marco dentro del cual el ejercicio de dicha potestad queda encuadrado en los límites de la Constitución Nacional."

"15) Que la intervención de este Tribunal debe limitarse a la invalidación de la norma bajo examen, estándose vedado ofrecer una alternativa específica en su reemplazo, so pena de inmiscuirse en el poder constituyente local con menoscabo del sistema federal previsto en la misma cláusula que el republicanismo (artículo 1° de la Constitución Nacional), cuya salvaguarda se procura con la presente decisión. Por consiguiente, el texto de la cláusula reeleccionista formoseña, deberá ser corregido mediante el procedimiento constitucional previsto en la carta magna provincial."³(3)

Entendemos que la inconstitucionalidad señalada por la Corte Suprema en la sentencia dictada en el Expte. 922/2023 CSJN, ha quedado salvada y agotada, siendo el actual Artículo 156 acorde a lo solicitado por la CSJN y respecto de la Cláusula Transitoria Cuarta por su carácter de "transitoria" no puede tacharse de inconstitucionalidad utilizando los mismos argumentos que afectaron el derogado Art. 123 de la modificada Carta Magna, ya que hace al poder y las facultades de la Convención Constituyente, de lo contrario se estaría permitiendo una injerencia indebida de la CSJN en desmedro del sistema federal, todo esto dicho por la propia Corte Suprema. Además, debemos destacar que los análisis realizados hasta el momento, tanto del derogado Art. 123, como de la Cláusula Transitoria Cuarta, son en abstracto (inconstitucionalidad formal), no señalándose menoscabo o daño cierto y concreto a las instituciones públicas provinciales; y, definida la cuestión de la reelección, no puede continuarse con análisis que devienen abstractos.

Si se considerara la Cláusula Transitoria Cuarta como inconstitucional, por ser contraria al principio republicano, nos preguntamos, cuál sería el límite de la injerencia de la CSJN vía interpretativa del principio republicano, para intervenir en la democracia provincial so pretexto de evitar la "concentración de poder".

2. Supuesta violación del fallo precedente de la CSJN (Expte 922/23):

Se pretende instalar que la Cláusula Transitoria atacada, constituye una desobediencia al fallo de la CSJN en Expte. 922/23; sin embargo, como se expusiera en párrafos precedentes, la propia Corte señala en el fallo en cuestión que solo puede limitarse a expedirse respecto de la inconstitucionalidad de norma puesta en crisis; por lo que la propia CSJN ordenó que el Estado Provincial respetando sus propios mecanismos constitucionales, salve, revierta o aadecue la cláusula tachada de inconstitucionalidad (anterior artículo 123 de la Constitución Provincial).

³ Expte. CSJ 922/2023 – Originario – "Confederación Frente Amplio Formoseño C/ Formosa, Provincia de s/ amparo" punto 13 – 2do. Párrafo y Punto 15 – 1er Párrafo; ambos del voto de los Jueces Rosatti y Maqueda (voto preopinante).

Nos remitimos a los párrafos del fallo en cuestión, transcriptos en el apartado 1 del presente, de donde surge con meridiana claridad que la propia CSJN manifiesta que "no compete a la Corte subrogar el ejercicio del poder constituyente local definiendo cuál es el número máximo razonable de reelecciones gubernamentales" y que le está vedado ofrecer una alternativa específica en reemplazo de la norma tachada de inconstitucional, so pena de inmiscuirse en el poder constituyente local con menoscabo del sistema federal, señalando que el texto de la cláusula reelecciónista formoseña, debía ser corregida mediante el procedimiento constitucional previsto en la Carta Magna provincial.

3. Supuesta violación de Derechos Políticos y Principio de Igualdad (Art. 23 CADH y Art. 16 CN):

Un sector minoritario argumenta que la cláusula transitoria limita el derecho de los ciudadanos a postularse con "posibilidades ciertas" de acceder al cargo de primer mandatario del Poder Ejecutivo, ya que, arguyen, el candidato en ejercicio acumularía ventajas inadecuadas para una contienda electoral leal.

Dejando claro que la cláusula cuarta permitiría al actual Gobernador de la Provincia una so-la reelección, con lo cual, mal podría hablarse de "perpetuidad", cabe preguntarse qué respeto se le da a la voluntad popular, a la voluntad del pueblo de elegir libremente y democráticamente a su representante, un representante que no tiene asegurado su lugar si no cumple con los objetivos y con las expectativas del pueblo.

Se cita en forma comparativa a Catamarca y a Santa Cruz, provincias que cuentan con Constituciones que no prevén expresamente un límite temporal para la reelección. La Constitución de la Provincia de Catamarca en su Art. 133 que expresamente prescribe: "El Gobernador y Vice-Gobernador podrán ser reelectos." (SIC); y la Constitución de Santa Cruz, por su parte, en su Art. 114 dispone "El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios. Podrán ser reelectos." (SIC); y, sin embargo, aún sin ese límite temporal, en ambas provincias se sucedieron distintos gobernadores, pertenecientes a distintos partidos políticos, lo cual evidencia que nada garantiza la permanencia de un primer mandatario en su cargo.

Es en ese sentido que las teorías democráticas han sostenido habitualmente que la reelección de los funcionarios es un recurso que garantiza la responsabilidad de los mismos en el ejercicio de sus funciones, porque son susceptibles de no ser elegidos en las urnas si han tenido un mal desempeño.

Respecto del control de convencionalidad de los Tratados Internacionales suscriptos por la Nación Argentina y la opinión Consultiva 28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual se establece que los principios de la democracia representativa incluyen la obligación de evitar la perpetuación de una persona y garantizar la alternancia en el poder; considero que se agotan en la declaración de inconstitucionalidad del derogado art. 123 de la Carta Magna Provincial.

Asimismo, la propia CSJN estableció que el mencionado artículo debía modificarse por los mecanismos propios de la Carta Magna Provincial, difiriendo la aplicación de su fallo y remitiendo a los propios plazos y mecanismos de la Constitución Provincial, todo lo cual hace razonable, democrático y federal pensar que en el marco de dicho proceso provincial de modificación de la Carta Magna se establezcan cuestiones de orden temporal como la reelección por única vez en forma inmediata; ya que es facultad de la Convención Constituyente.⁴

⁴ Fallo CSJN de fecha 05DIC2013 en autos "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de S/ Acción declarativa de certeza." (Expte. U-58-XLIX).-

Conclusión

El fallo de la CSJN en el Expte. 922/23 que declara inconstitucional el derogado art. 123 de la Carta Magna de Formosa ha sido cumplido cabalmente, en respeto del procedimiento constitucional provincial, a través del actual Art. 156.

Sin embargo, las prescripciones de dicho fallo no pueden ser proyectadas a la Cláusula Temporaria Cuarta, dado que su redacción se ajusta a los mandatos constitucionales y requiere un análisis propio, siendo una potestad inherente a la Convención Constituyente en el marco de sus facultades democráticas, republicanas y federales, y, por ende, pretender su declaración de inconstitucionalidad implicaría una intromisión inadmisible en la Provincia, violatorio del principio federal que la propia Constitución Nacional consagra.

EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO PÚBLICO ARGENTINO: NATURALEZA JURÍDICA, LÍMITES CONSTITUCIONALES Y CONTROL JUDICIAL

Alejandra Marlene Morales¹

El presente trabajo analiza el régimen jurídico del agotamiento de la vía administrativa en el Derecho Público argentino, tomando como eje las tensiones entre la autotutela estatal y la tutela judicial efectiva. El examen se aborda desde la doctrina de Balbín, Cassagne y Lino Palacio, quienes permiten articular una interpretación sistemática entre el derecho administrativo y el procesal. Asimismo, se estudian dos precedentes relevantes: Ángel Estrada y Cía. S.A. de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Sosa c/ Provincia de Formosa del Superior Tribunal de Justicia de Formosa. Se concluye que, si bien el agotamiento conserva valor como instrumento de racionalidad administrativa, su operatividad está constitucionalmente condicionada por los requisitos de razonabilidad, eficacia y acceso judicial pleno.

Palabras clave: vía administrativa; autotutela; control judicial; razonabilidad; acceso a la justicia; tutela judicial efectiva; procedimiento administrativo; derecho público.

I. INTRODUCCIÓN

El agotamiento de la vía administrativa constituye uno de los institutos de mayor gravitación en el Derecho Público argentino. Consiste en la obligación de que el administrado recurra y obtenga una resolución final en sede administrativa antes de habilitar la instancia judicial. Su fundamento tradicional se vincula con la jerarquía interna, la presunción de legitimidad del acto y la necesidad de permitir a la Administración revisar sus propios errores.

No obstante, en un Estado constitucional de derecho, el requisito no puede erigirse en un valladar absoluto que impida el acceso a la justicia. La tendencia jurisprudencial y doctrinaria contemporánea apunta a entenderlo como un instrumento, no como un filtro infranqueable.

II. OBJETO, ALCANCE Y PROBLEMÁTICA JURÍDICA

El agotamiento de la vía administrativa constituye uno de los institutos centrales del procedimiento administrativo argentino, pero su aplicación práctica revela tensiones estructurales que exigen un análisis preciso de su objeto, alcance y dificultades jurídicas. Su objeto inmediato es determinar en qué medida la Administración Pública debe tener la oportunidad de revisar sus propios actos —en ejercicio de la autotutela— antes de la intervención judicial. Sin embargo, esa función tradicional de revisión interna se complejiza cuando se confronta con principios constitucionales contemporáneos como la tutela judicial efectiva, la razonabilidad y el derecho de acceso a la justicia.

El alcance del instituto no se limita al estudio de los recursos jerárquicos y la secuencia procedural administrativa. Comprende también la identificación de los efectos jurídicos derivados del incumplimiento del trámite previo, la distinción entre admisibilidad y procedibilidad de la acción judicial y el análisis del peso institucional que debe asignarse a la revisión administrativa frente al control judicial pleno. Asimismo, abarca la determinación de los ámbitos donde la vía previa se mantiene como regla y aquellos en los cuales su exigencia resulta constitucionalmente insostenible por ineficaz, excesiva o incompatible con derechos fundamentales.

¹ Abogada, Escribana egresada de la Universidad Nacional del Nordeste, Especialista en Derecho Procesal Civil de la Universidad de Buenos Aires, Asesora Legal de la Municipalidad de El Espinillo, Provincia de Formosa.

La problemática emerge precisamente de la fricción entre la finalidad histórica del agotamiento —racionalizar litigios y permitir corrección interna— y las exigencias del Estado constitucional de derecho. En numerosos supuestos, la vía administrativa se presenta como un trámite meramente formal que prolonga controversias sin generar valor decisivo real. En otros, se convierte en un requisito que, lejos de favorecer la eficiencia administrativa, obstaculiza el acceso judicial mediante demoras estructurales, vacíos competenciales, inactividad del órgano o ausencia de capacidad técnica para resolver el conflicto.

A ello se suma un problema adicional: la tendencia de ciertos organismos a interpretar el agotamiento como prerrogativa exclusiva de la Administración, sin consideración suficiente del estándar de razonabilidad que exigen tanto la Constitución Nacional como la jurisprudencia nacional e interamericana. Esta falencia se intensifica cuando se discuten derechos fundamentales —salud, libertad, igualdad, patrimonio, intereses alimentarios o situaciones urgentes— donde la demora administrativa puede tornar ilusoria la protección judicial.

Cabe destacar, que la Corte Suprema ha reiterado que ningún órgano administrativo, aun especializado, puede ostentar la última palabra en cuestiones que involucren derechos o pretensiones de naturaleza jurídica. De ello se desprende que el agotamiento no puede funcionar como barrera infranqueable, sino como mecanismo condicionado por su eficacia y por su compatibilidad con las garantías constitucionales.

Entonces, el agotamiento de la vía administrativa, aunque vigente y operativo, debe ser interpretado desde un enfoque que combine técnica procedural, principios constitucionales y análisis práctico de eficiencia estatal. El desafío consiste en armonizar su utilidad institucional con los límites que impone el derecho a la jurisdicción, evitando que la exigencia se transforme en un ritualismo estéril o en una denegación indirecta de justicia.

III. ENFOQUE METODOLÓGICO

Este análisis se desarrolla a partir de un enfoque dogmático, normativo y jurisprudencial, orientado a examinar el agotamiento de la vía administrativa como presupuesto de habilitación de la instancia judicial. Se recurre a la doctrina clásica y contemporánea del derecho administrativo argentino, con el fin de sistematizar los criterios predominantes y las tensiones interpretativas que presenta el instituto.

De tal manera, se realiza un análisis de las normas que regulan la vía administrativa y los actos recurribles, considerando su relación con el debido proceso, el acceso a la justicia y el control judicial suficiente. Se relevan disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. Se integran las posiciones de los autores influyentes en la materia para identificar puntos de consenso y divergencia respecto del carácter obligatorio o no del agotamiento, su fundamento y sus límites. Asimismo, se consideran precedentes relevantes de tribunales superiores y resoluciones administrativas significativas, con el propósito de mostrar cómo los criterios normativos y doctrinarios han sido aplicados en la práctica, y de qué manera la jurisprudencia ha matizado o consolidado los alcances del agotamiento de la vía administrativa.

Todo esto, con el fin de elaborar una interpretación integral del instituto, identificar sus principales problemáticas jurídicas y ofrecer una exposición ordenada que refleje tanto su complejidad teórica como sus implicancias operativas en la litigación administrativa contemporánea.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DEL AGOTAMIENTO

La finalidad del agotamiento se encuentra en la autotutela declarativa: la Administración goza de la potestad de revisar sus propios actos antes del control judicial. Cassagne destaca que el instituto debe concebirse como un mecanismo instrumental, destinado a mejorar la calidad decisoria estatal y evitar litigios innecesarios, pero nunca como un dispositivo de cierre judicial.

Desde la doctrina clásica, particularmente autores como Balbín y Gordillo, se concibe la autotutela administrativa como un principio que reconoce a la Administración la capacidad de emitir decisiones ejecutorias y revisarlas internamente sin control judicial inmediato. Por un lado, Gordillo

destaca que la vía previa cumple una función ordenadora destinada a evitar la judicialización compulsiva de conflictos menores, aunque advierte que el instituto no puede operar como mecanismo para dilatar o eludir el control judicial. Balbín, por su parte, enfatiza que la vía administrativa solo tiene sentido si agrega valor decisario, es decir, si permite revisar técnicamente el acto, rectificar errores o completar la información necesaria antes del proceso judicial. Cuando la vía no cumple ese propósito, su exigencia se vuelve formalista y contraria al diseño constitucional.

El análisis procesal permite distinguir entre admisibilidad y procedibilidad. Lino Palacio, en su clásico tratamiento del proceso civil, sostiene que la admisibilidad se refiere a la habilitación inmediata de la acción, mientras que la procedibilidad depende de la realización de actos previos necesarios.

Aunque Palacio no aborda el derecho administrativo, esta distinción ha sido asumida por la doctrina contencioso-administrativa.

Continuando con Lino Palacio, el autor distingue entre admisibilidad, que se da en la instancia judicial habilitada, y la procedibilidad, que tiene que ver con el cumplimiento de requisitos previos a esta. Esta distinción, originalmente civilista, fue incorporada por Gordillo para explicar que el agotamiento no afecta la existencia del derecho a la jurisdicción, sino el momento en que puede hacerse valer procesalmente.

Esto implica que el agotamiento debe analizarse con criterios de funcionalidad, no de formalismo ritualista: el juez debe valorar si el trámite previo tenía capacidad real para lograr la finalidad para la cual fue diseñado.

V. LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL AGOTAMIENTO

La constitucionalización del Derecho Público argentino obliga a reinterpretar el agotamiento desde los principios del Estado constitucional. Esto implica desplazar el análisis desde el formalismo procedural hacia una revisión orientada por estándares materiales: razonabilidad, proporcionalidad, tutela judicial y celeridad.

A partir de la reforma de 1994 y la jerarquización de tratados internacionales, el análisis de la vía previa debe realizarse bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad, tutela judicial efectiva, no regresividad y garantía de un plazo razonable. Es así, que ningún requisito procedural puede anular en la práctica el derecho de acceso a la justicia.

La tutela judicial efectiva como parámetro estructurante

La tutela judicial efectiva no se agota en la garantía de un acceso meramente formal a los tribunales, sino que exige que dicho acceso sea real, oportuno y adecuado. Desde esta perspectiva, el agotamiento de la vía administrativa no puede configurarse como un obstáculo irrazonable o desproporcionado, pues su validez depende de la existencia de una conexión funcional entre la finalidad del trámite previo y la eficacia del control judicial ulterior.

En el plano constitucional, este principio opera como un mandato de maximización, en donde, las restricciones al acceso a la jurisdicción no admiten interpretaciones extensivas y sólo se toleran cuando resultan estrictamente necesarias y mínimamente lesivas para el derecho fundamental comprometido. La tutela judicial efectiva, se encuentra reconocida en la Constitución Nacional, en la CADH, arts. 8 y 25. Y, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, se impone que el acceso a la justicia sea real y no ilusorio, y que se materialice en condiciones que aseguren una respuesta oportuna y adecuada.

En consecuencia, la exigencia de agotamiento sólo se mantiene válida en la medida en que conserve funcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Es decir, no puede operar como un factor de dilación estructural, incompatible con la exigencia de tutela judicial oportuna. Y, no puede imponer trámites cuya ineeficacia sea objetivamente verificable, ya sea por ausencia de competencia, falta de funcionamiento o imposibilidad material del órgano interviniente. Tampoco puede reconducirse a un formalismo vacío, desprovisto de aptitud para revisar o corregir el acto impugnado, y, no puede configurarse como un dispositivo de cierre o restricción indirecta del control judicial, susceptible de generar ámbitos de inmunidad administrativa.

El estándar de razonabilidad y la prohibición de exigir trámites ineficaces

El examen de razonabilidad aplicable al agotamiento exige considerar tres dimensiones. Primero, el de la Idoneidad, donde el trámite debe ser apto para cumplir su finalidad, esto es, permitir una revisión administrativa real del acto cuestionado. Segundo, el de la necesidad, donde no debe existir una alternativa menos restrictiva para garantizar la tutela judicial efectiva. Tercero, la Proporcionalidad estricta, en el que, el sacrificio impuesto al administrado no puede superar la utilidad administrativa derivada del trámite.

Por todo esto, cuando la vía administrativa evidencia ineficacia estructural, demoras crónicas, inexistencia de órganos competentes o vacíos decisoriales, la exigencia del agotamiento debe ceder. Esta interpretación se encuentra consolidada en la jurisprudencia nacional y en la doctrina interamericana. Este triple test ha sido recepcionado de forma implícita por la Corte Suprema en materia de acceso a la justicia, y de manera explícita por tribunales provinciales, entre ellos el Superior Tribunal de Justicia de Formosa.

La prohibición del "encapsulamiento administrativo" La Corte Suprema y el caso Ángel Estrada:

En Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resolución 71/96 (2005), la Corte Suprema estableció un parámetro de alcance estructural: los procedimientos administrativos previos no pueden convertirse en sustitutos del control judicial ni en "compuertas" que el administrado no pueda franquear. El fallo fija dos doctrinas centrales, el principio de revisión judicial amplia, y la regla de que ningún órgano administrativo, incluidos los entes técnicos o reguladores, puede detentar la última palabra en conflictos que involucren derechos.

Este precedente constituye un punto de inflexión para la comprensión del agotamiento, en tanto traslada a este instituto el mandato constitucional de evitar cualquier forma de encapsulamiento administrativo del conflicto. El fallo incorpora la exigencia de que la vía previa permita un control pleno, eficaz y no meramente ritual, y descarta toda pretensión de autonomía decisoria absoluta por parte de órganos administrativos, incluso aquellos de carácter técnico o regulador.

VII. JURISPRUDENCIA REPRESENTATIVA

Corte Suprema de Justicia de la Nación — Ángel Estrada y Cía. S.A.

En este precedente, el Tribunal cimienta la doctrina del control judicial suficiente, destacando que ninguna estructura administrativa puede erigirse en un obstáculo que limite el acceso a la jurisdicción. La Corte reafirma que los entes reguladores, por su naturaleza técnica y su posición en el organigrama estatal, no pueden invocar la autonomía decisoria para restringir la revisión judicial plena de sus actos. El pronunciamiento consolida así un criterio de inconstitucionalidad de toda restricción normativa o reglamentaria que impida o dificulte de manera irrazonable el acceso a la instancia judicial.

Superior Tribunal de Justicia de Formosa. Sosa, Clara Mabel c/ Pcia. de Formosa

El Superior Tribunal profundiza el análisis de la eficacia real de la vía administrativa previa. Sostiene que el agotamiento sólo cumple su función cuando opera como un mecanismo idóneo para obtener una respuesta estatal dentro de un plazo razonable. Ante la inactividad prolongada de la Administración, entiende que la exigencia se desnaturaliza y debe ceder frente al principio de tutela judicial efectiva. El fallo incorpora una perspectiva finalista: el instituto no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe servir a la resolución adecuada y oportuna del conflicto jurídico.

VIII. CONCLUSIONES

La constitucionalización del derecho administrativo argentino exige revisar el agotamiento de la vía administrativa a la luz de criterios de razonabilidad, eficacia y tutela judicial efectiva. La doctrina de Cassagne aporta una comprensión instrumental del instituto, orientada a su función dentro del sistema de control de la Administración; mientras que el enfoque procesal de Palacio permite diferenciar con precisión los conceptos de acceso, procedibilidad y habilitación de la vía judicial.

Además, la jurisprudencia de la Corte Suprema y de tribunales locales converge en un estándar común: el agotamiento es válido en la medida en que no transforme el acceso a la justicia en una ilusión formal. Cuando la vía previa no ofrece una respuesta oportuna, cuando se prolonga sin causa, o cuando la Administración no garantiza una actuación eficaz, el requisito deja de ser exigible.

En definitiva, el agotamiento debe ser entendido como un dispositivo funcional del procedimiento administrativo. Es legítimo cuando contribuye a la eficiencia estatal y favorece la solución administrativa del conflicto; deviene inválido cuando opera como un obstáculo indebido que compromete derechos fundamentales. La clave reside en mantenerlo dentro de los límites de la constitucionalidad, la proporcionalidad y la tutela judicial efectiva, principios que orientan hoy la fisonomía del derecho administrativo contemporáneo.

REFERENCIAS

- Balbín, S. (2019). Manual de Derecho Administrativo (3.^a ed.). La Ley.
- Cassagne, J. C. (2022). Derecho Administrativo (Tomo I, 10.^a ed.). Abeledo-Perrot.
- Gordillo, A. (2021). Tratado de Derecho Administrativo (Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.
- Palacio, L. E. (2005). Derecho Procesal Civil (Tomo I). Abeledo-Perrot.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2005). Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ Resolución 71/96 (Fallos 328:651).
- STJ Formosa, Sosa, Clara Mabel c/ Provincia de Formosa s/ Ordinario, Boletín Judicial N° 39/2024, Fallo 13.066/24 (22 may. 2024).

ALCANCES Y LÍMITES DEL FORMALISMO ATENUADO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Rosarito Celeste Rivero¹

1. Introducción

- Propósito del artículo a la luz del Decreto Ley 263/12:

El Formalismo Atenuado, consagrado en el art. 1º inc. c) de la LNPA, ha trascendido su rol de mera regla de subsanación para convertirse en un mandato constitucional de tutela efectiva. Sin embargo, la jurisprudencia argentina actual debe equilibrar esta protección con el riesgo de desnaturalizar el procedimiento, lo que nos obliga a reexaminar sus límites rigurosos. Es por ello el interés en abordar esta temática, empresa que, más allá de ameritar un desarrollo pormenorizado y extenso, será emprendida con ánimo en estas breves páginas. Es fundamental abordar la temática del principio de formalismo atenuado en el contexto del procedimiento administrativo, dado que su correcta interpretación y aplicación impactan directamente en la juridicidad, la razonabilidad, la buena fe, la simplificación administrativa, la buena administración y la tutela administrativa efectiva.²

2. Procedimiento administrativo y principios jurídicos

- Concepto:

Enrique Fernando Novo define al procedimiento administrativo como el conjunto de actos jurídicos, simples actos de la Administración y hechos administrativos que se cumplen previamente al dictado de un acto administrativo definitivo.^[1] Al decir de Julio Comadira, esta será la serie, secuencia o sucesión de actos que, dirigida a la satisfacción directa o inmediata del bien común o interés público, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado.^[2]

El procedimiento administrativo persigue como regla un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración, con el objetivo de resguardar los derechos e intereses de los administrados, y muchas veces estos deberán ser analizados en casos concretos con sujeción al ordenamiento jurídico objetivo y junto con la interpretación de varios principios, como ser el de juridicidad, razonabilidad, buena fe, buena administración y tutela judicial efectiva, varios de los cuales detallaremos más adelante.

- Principios del procedimiento administrativo:

Los principios generales del derecho desempeñan un rol sumamente importante en la organización del ordenamiento jurídico, puesto que permiten no sólo interpretar las normas, sino además, servir de base para la construcción jurídica y facilitar la labor del operador del derecho, al generar insumos para cubrir los vacíos del derecho positivo, como bien se expresa “en el plano de las relaciones entre la Administración y los particulares que se vinculan con ella resulta imprescindible la aplicación de la normativa y principios propios del procedimiento administrativo, el cual no debe entenderse como una herramienta meramente instrumental, sino como el continente de garantías que asisten a esos particulares y como verdadero cauce formal de toda la actividad administrativa.”^[3]

¹ Abogada. Universidad Nacional de Córdoba, Diplomada en Derecho Digital, Escuela de Capacitación Acción Jurídica Córdoba. Profesora adscripta en Filosofía del Derecho, Universidad Cuenca del Plata, Formosa. Asesora Auxiliar Secretaría Legal y Técnica Formosa.

² La sentencia “Astorga Bracht” ha puesto en evidencia la necesidad de equilibrar las formalidades estipuladas en la normativa con la realidad y las particularidades de cada caso concreto, promoviendo una mirada más flexible y equitativa, precedente que impactó en el Derecho Administrativo.

De esta manera el derecho administrativo en general requiere un conjunto de principios, algunos que son comunes a otras ramas del derecho público. Ellos rigen la actuación de la Administración Pública de manera directa, teniendo un evidente efecto normativo en tanto permiten dirigir debidamente el poder de las entidades, impidiendo que el mismo viole derechos e intereses de los administrados.^[4]

Así, los principios son reglas que funcionan como una especie de directrices que deben ser respetadas durante el transcurso de todo el procedimiento jurídico administrativo. Por un lado, son herramientas normativas utilizadas con gran criterio **interpretativo** por aquellos que deban intervenir y dictaminar en un proceso, haciendo valer las reglas establecidas en el derecho administrativo, pero cuya aplicación literal de las normas no se revele como posible.

Por otra parte, el rol de los principios administrativos se extiende no solo a aquellos casos, sino que también resultan aplicables para aquellos casos de **creación de normas** que inciden en los procedimientos administrativos, es decir, para la elaboración de normas administrativas que regulen el funcionamiento interno de las entidades del Estado.

Entendemos que los principios jurídicos no determinan la resolución del caso, sino que solamente **proporcionan razones que hablan a favor de la decisión**. Ellos permiten construir una argumentación razonable, aportando criterios decisivos.

No obstante, también le reconocemos a los principios una dimensión de peso, frente a situaciones de colisión entre distintas reglas. Los principios se diferencian esencialmente de las reglas en un sentido cualitativo, porque imponen su optimización en la mayor medida fáctica y jurídica posible. Debe interpretarse como un problema de optimización de derechos.

“La teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy es un intento muy valioso por llevar la racionalidad argumentativa al campo del derecho y, en particular, a las sentencias judiciales. El hecho de que en ciertos casos los jueces deban sopesar principios que en abstracto tienen la misma jerarquía, señala el autor, no implica que su decisión deba ser irracional, ni que tenga un “cheque en blanco” para decidir de acuerdo con el procedimiento que se le ocurra. En este sentido, la teoría de Alexy puede entenderse como una advertencia a los jueces, de acuerdo con la cual la racionalidad no termina allí donde la ley no proporciona explícitamente una solución a un caso. (...)

Una de las distinciones principales en la teoría de los derechos fundamentales de Alexy es aquella entre reglas y principios. El autor afirma que entre las reglas y los principios hay una diferencia cualitativa, no de grado. En el esquema conceptual que adopta Alexy, tanto las reglas como los principios son normas. Sin embargo, los principios son normas según las cuales algo debe ser realizado en la mayor medida posible, dadas las posibilidades físicas y jurídicas.

Para el autor, **los principios son mandatos de optimización**, y su rasgo definitorio es que pueden cumplirse en diferente grado. En cambio, las reglas son normas que o bien son cumplidas o no. Si una regla es válida, debe cumplirse. Si no lo es, no debe cumplirse (o no es necesario cumplirla). Dicho de otro modo, a diferencia de las reglas, los principios no contienen mandatos definitivos, sino *prima facie*. (...) La diferencia entre reglas y principios puede ilustrarse mejor mediante ejemplos de conflicto de normas: más precisamente, casos de conflicto entre dos reglas, y casos de colisión entre dos principios.

Por un lado, cuando hay un conflicto de reglas, es decir, cuando en un caso no puede cumplirse con ambas, una regla es válida y la otra es inválida (a menos que la primera regla incluya una cláusula según la cual la segunda regla es una excepción al cumplimiento de la primera). Que una regla sea inválida y la otra válida implica que en todos los casos la misma regla cede ante la otra. Por otro lado, cuando dos principios colisionan, si bien uno debe ceder ante el otro, ello no implica que el principio desplazado sea inválido. En algunos casos, el principio A desplaza al principio B, pero en otros casos el principio B desplaza al principio A. Es decir, el peso de los principios varía de acuerdo con las circunstancias^[5].

Esto nos permite concluir que un juez, que aplica una regla, tiene que estar seguro de que no infringe ningún derecho fundamental y que en su decisión optimiza la mayor cantidad de derechos.

Esto provoca que reconozcamos a los principios como **mandatos de optimización**, en tanto que debe pretenderse su máxima realización.^[6] Será de particular interés y desarrollo el formalismo moderado (o informalismo a favor del administrado), el cual se encuentra previsto en el inc. d) del Art. 2) de la Ley 971, Ley de Procedimientos Administrativos de Formosa. Más allá de ello, resulta necesario mencionar que la misma se complementa con el debido procedimiento administrativo, la razonabilidad, la Buena Fe, la Buena Administración, la simplificación administrativa y la juridicidad.^[7]

Finalmente, y dado que en el derecho administrativo la actuación de las entidades públicas rige estrictamente bajo el principio de juridicidad, la analogía ve limitado su campo de implementación. Consecuentemente, estas herramientas de las que venimos haciendo mención deben ser empleadas a modo de integración jurídica.

3. Decreto Ley 971/80

- Principales disposiciones y objetivos:

Esta normativa establece en su artículo 2 las reglas a ser cumplidas en el procedimiento administrativo a nivel local, el cual dispone: El procedimiento administrativo tenderá a un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración, con sujeción al ordenamiento jurídico objetivo, debiendo asegurarse sustancialmente como requisitos de cumplimiento esencial: a) La vigencia permanente de los principios de equidad, legalidad, razonabilidad, buena fe y moralidad como fundamentos orientadores del accionar administrativo y toda la actividad procedural. b) La búsqueda de la verdad material, valiéndose al efecto de la instrucción e impulsión de oficio. c) La celeridad, economía, sencillez y eficacia de las actuaciones administrativas. d) El informalismo en los trámites, permitiéndose al administrado subsanar errores formales no esenciales, o a calificar por error incorrectamente sus recursos, reclamaciones o peticiones, siempre que no se afecten derechos de terceros o que las circunstancias del caso no autoricen a proceder en forma distinta; e) La publicidad de las actuaciones y procedimientos administrativos, los que dejarán de ser públicos y se convertirán en secretos o reservados cuando motivos especiales así lo requieran.

Según lo mencionado ut supra, estas normativas forman un sistema orgánico cuyo régimen jurídico concreto y específico versa sobre la función administrativo cuyo objeto principal será acercar todos aquellos elementos imprescindibles al órgano competente encargado de resolver a través de un acto administrativo oportuno y válido.

Aquí, vemos el importante rol que juegan los principios en el procedimiento administrativo para cumplimentar con la sujeción al orden público, la satisfacción del interés público, la seguridad jurídica, la eficiencia y la tutela de los derechos de las partes involucradas.

4. Principio de formalismo atenuado: implicancias y alcances.

- Concepto y significado en el contexto del procedimiento administrativo:

La ley nacional de procedimientos administrativos, N.º 19.549, en su artículo 1, inciso c), contempla este principio, expresando: "Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, 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".

Asimismo, se encuentra acogido por el sistema normativo provincial a través del Decreto Ley 971/80 en su artículo inciso d), detallado anteriormente.

Ahora bien, cuando hablamos del procedimiento administrativo, debemos tener en cuenta la búsqueda de la verdad material por parte de la Administración y, también, que forma parte del espectro del derecho positivo contemporáneo como un "procedimiento formalizado", lo cual implica no necesariamente un rigorismo formal, pero sí el estar impregnado de criterios formales que rigen la actuación del Estado en protección del administrado.^[8]

1. Relación entre el formalismo del proceso judicial y el formalismo en el procedimiento administrativo:

El procedimiento administrativo, históricamente, fue adoptando aspectos formales que pertenecen al proceso judicial, sobre todo civil. Aun así, en el proceso judicial civil, uno de los principales principios que lo rigen es la imparcialidad e independencia del poder judicial que posibilita la igualdad entre las partes; primera diferencia con el procedimiento administrativo, ya que, en este último, como se mencionaba anteriormente, el objetivo es lograr la verdad material de los hechos. "El procedimiento administrativo conformado por una serie de actos internos concatenados en forma armoniosa tiene por objeto acercar los elementos necesarios al órgano con competencia para resolver, a fin de que el acto administrativo sea oportuno y válido. El procedimiento administrativo concebido como un cauce formal se fundamenta tanto en las razones de interés público que debe satisfacer como en la garantía a los derechos e intereses de los administrados".[9]

Por lo tanto, el administrado, en tanto quiera participar en defensa de sus intereses, lo hará en calidad de colaborador de la Administración.[10] Aun así, esto no quita, por supuesto, la garantía de encontrarnos frente a un procedimiento formalizado.

1. Ratio iuris del formalismo atenuado:

Como regla tendiente a orientar la interpretación, fundamentación e integración de la juridicidad en un acto administrativo, el mismo consiste sin más en la "exclusión de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que pueden ser cumplidas posteriormente". (Art. 1, inc. c) de la LNPA).

Este principio rige para cuestiones de formalidad no esencial; por lo tanto, corresponde en primer lugar, diferenciar las exigencias formales esenciales de las no esenciales.

Respecto a la actividad recursiva, los límites de plazos pertinentes y demás elementos esenciales del procedimiento administrativo, la regla será la de la formalidad estricta, salvo disposición expresa o "razonablemente implícita"[11] en contrario.

2. Formalidades esenciales y no esenciales:

Para hablar de atenuar las formas, hay que identificar qué formalidades son esenciales y no pueden ser alteradas, y cuáles, por el contrario, fácilmente pueden ser adaptadas sin menoscabar el derecho al debido proceso, sin causar agravio a terceros, al interés público, ni a la esencialidad de la juridicidad vigente.

Los requisitos y formas procesales, más allá de la importancia que revisten para el orden del proceso, no pueden ser obstáculos o límites para la prosecución del mismo, ni convertirse en formalismos insalvables.

Según Cassagne (Juan Carlos, Derecho Administrativo, Ed. Lexis, Séptima Edición, Tomo II, p. 529), las formalidades no esenciales son abarcativas de aquellas irregularidades intrascendentes que no provocan vicio alguno, los defectos formales atinentes a las nulidades relativas, las dudas que se plantean en el desarrollo del procedimiento administrativo, siempre que no vulneren el orden público ni comporten una nulidad absoluta. Entonces, lo no esencial será aquello que pueda ser subsanado sin agravio a terceros, al interés público, a los requisitos fundamentales del acto administrativo o al debido proceso. Quedará a criterio de la autoridad pública discernir en cada caso concreto frente a qué tipo de formalidad se encuentra a la hora de emitir un acto administrativo, siempre en base a los lineamientos de la ley de procedimiento administrativo.

3. El formalismo en los plazos relacionados con la actividad recursiva:

A nivel provincial, dicha situación se encuentra contemplada en el art. 68: "Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, se perderá el derecho para articularlo. En ningún caso el mero recurso rechazado por extemporáneo será considerado como denuncia de ilegitimidad."

Entonces, en el procedimiento administrativo, cabe considerar a los plazos recursivos como requisitos esenciales y perentorios. Así lo expresa el Artículo 67 del Decreto-Ley 971: "Los plazos quedan sujetos a las siguientes reglas: (...) c) Son perentorios y fenen por el mero transcurso del tiempo fijado para los mismos, sin necesidad de declaración alguna ni petición de parte y con ellos caducan los derechos que se hubieran podido hacer valer en su transcurso y no lo fueron".

El transcurso de los términos recursivos se relaciona con la plena ejecutoriedad del acto administrativo, el conocimiento de la Administración de la firmeza de sus actos y con ello el interés público en juego, el orden, la imparcialidad, la seguridad jurídica y la juridicidad.[12]

4. El formalismo y su vinculación con la actividad recursiva:

El formalismo moderado también repercute en la instancia impugnatoria. "En general, las normativas de procedimiento administrativo admiten expresa o implícitamente que el principio de informalismo se aplique en los siguientes casos:

- * Cuando el interesado no nomine el recurso, debe considerarse que ha interpuesto el legalmente correspondiente (art. 81 RLNPA);
 - o Cuando el interesado haya nominado incorrectamente el recurso, también debe darse el trámite que corresponda legalmente (art. 81 RLNPA);
 - o Cuando existan dudas sobre su voluntad de impugnar, debe presumirse que su presentación en discrepancia con lo resuelto por la Administración es un recurso.
 - o Cuando presente el escrito ante una autoridad incompetente, debe encaminárselo por la vía apta, salvo situaciones extremas como ocurriría si el recurso claramente debe presentarse ante el Poder Ejecutivo y se interpone ante el Poder Legislativo.
 - o Cuando no resulta clara la fecha de presentación del recurso o la fecha de notificación del acto respectivo, debe considerarse como presentado en tiempo y forma." [13]

Queda evidente que es el campo del derecho administrativo donde se prioriza que el agente cuente con el acceso a la tutela administrativa efectiva, sin tantos obstáculos; por lo tanto, se procederá acorde a la regla jurídica del in dubio pro actione, que induce a interpretar favorablemente al ejercicio del derecho de acción para asegurarse una decisión de fondo.

Fallaría la aplicación del principio cuando el mismo se aplicara en perjuicio de la propia Administración, o para subsanar la falta de competencia del órgano involucrado o si el error es grave o insanable como ser incumplir plazos perentorios o requisitos esenciales de fondo. Durante todo el procedimiento administrativo, tanto la Administración como el administrado deben operar de buena fe acorde al principio que lleva su nombre, siendo una responsabilidad del administrado colaborar con la Administración, proporcionando datos, informes y antecedentes necesarios para el buen desarrollo de los procedimientos, facilitando así la labor administrativa y garantizando que las soluciones sean más pertinentes y eficaces, promoviendo una participación activa del ciudadano y logrando la verdad material. El informalismo premia la buena fe y el error excusable, no la negligencia grave.

5. El informalismo como principio que opera solo a favor del administrado:

La jurisprudencia ha establecido lo siguiente: "...El procedimiento es informal solo para los administrados y usuarios de servicios públicos, consumidores, vecinos: son ellos únicamente quienes pueden invocar la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas les benefician; ese informalismo no puede ser empleado por la administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto a su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso, o sus deberes de control de los servicios que ha concedido o licenciado en monopolio. Tampoco lo pueden invocar los concesionarios o licenciatarios de poderes económicos monopólicos otorgados por el Estado, en cuanto se refiere a las normas de control que rigen su actividad." (Tratado de Derecho Administrativo. La defensa del usuario y del administrado", Agustín Gordillo, Tomo 2, página IX-34)" (Gallegos Fedriani, Otero, Grecco. 14.683/01 "Hidrocarburos Neuquén S.A. c/ Resolución 2292/01 ENARAS (Expte. 7086/01)", fallo del 3/05/04).

Así también, tiene por dicho Hutchinson que el administrado tiene el derecho a esperar de

la Administración una actuación acorde a lo establecido normativamente, "de allí que no va a ser el arbitrio del funcionario el que determinará cómo debe seguirse un procedimiento, sino que es la normativa la que prescribe una serie de formas, plazos y trámites, que deben cumplirse como requisitos para que el acto sea válido".[14]

V. Casos prácticos y ejemplos

- Ilustración del principio de formalismo atenuado en situaciones reales

1. Aplicación práctica a nivel nacional:

Dictamen n.º 329, Procuración del Tesoro de la Nación: "Análisis jurídico de la consulta:

1. En lo que hace a la cuestión formal, debo señalar que corresponde considerar la presentación efectuada por la causante como recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio. Ello así, por aplicación del principio del informalismo a favor del administrado que rige en el procedimiento administrativo y la teoría de la calificación jurídica, según la cual los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que le atribuyen las partes (cfr. Dictámenes 118:102; 187:104 y 211:470, entre otros)."

1. Aplicación práctica en la provincia de Formosa:

Dictamen n.º 180/24: "Pese a ser identificado como Recurso Jerárquico y por aplicación del principio del informalismo a favor del administrado (art. 2.º del Decreto-Ley n.º 971/80), debe ser tomado como Recurso de Apelación contra la Resolución de la Caja de Previsión Social que rechaza el beneficio de pensión (art. 75.º de la Ley n.º 571). Por aplicación del principio del informalismo a favor del administrado, los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que le atribuyen las partes.

Dictamen n.º 895: "Desde el punto de vista formal, cabe precisar que el acto recursivo interpuesto por la Sra. *** del principio del informalismo a favor del administrado (art. 2.º Decreto-Ley n.º 971/80) debe ser tomado como recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra la Resolución N.º 1.006/23 de la Caja de Previsión Social, en los términos del art. 75.º de la Ley n.º 571 (T.O. por Decreto n.º 1505/95 y sus modificatorias), ha sido interpuesto dentro de los términos procesales y temporales previstos por la norma citada, correspondiendo, en consecuencia, tratar la cuestión de fondo allí planteada. (En virtud del principio del informalismo a favor del administrado que rige el procedimiento administrativo y la teoría de la calificación jurídica, los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que le atribuyen las partes -Dictamen N.º 130/13 de la Procuración del Tesoro de la Nación). Y, en cuanto a la presentación obrante a f. 69/70, denominada Recurso con Apelación en Subsidio; la misma es considerada como una ampliación del reclamo."

VI. El procedimiento administrativo como garantía del administrado y a la luz de la Constitución Nacional.

Así las cosas, habiendo realizado un recorrido normativo específico y, analizado el mismo, se destaca que el "informalismo" no es inexigibilidad de formas, sino solo relativización de ellas en beneficio inmediato de los administrados, siempre que no sean esenciales, ni afecten al interés público o administrativo, ni a derechos de terceros.

Históricamente, fueron los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional los invocados para la justificación y sustento del informalismo en el procedimiento administrativo, en cuanto refiere uno al derecho de peticionar a las autoridades y el otro a la inviolabilidad de la defensa en juicio.

Así, y en concordancia con lo anterior, correspondió hacer mención sobre la "tutela administrativa", que significa ni más ni menos que "la administración debe cumplir con el debido procedimiento legal, el cual surgirá no sólo de las disposiciones procedimentales vigentes para el desarrollo de la actividad administrativa, sino también de los principios que surgen de las normas constitucionales aplicables en la materia. (...)

En definitiva, esta garantía representa, para el particular, el respeto de una serie de derechos que pueden resumirse en que este, al tener vinculación –cualquiera que fuere el origen de dicha vinculación– con la administración, tenga un debido procedimiento”[15].

El Alto Tribunal aludió por primera vez a la “**tutela administrativa efectiva**” en la causa “Astorga Bracht Sergio y otro v. Comfer -decreto 310/1998 s/ amparo ley 16.986”. [16]Allí sostuvo que la disposición impugnada era violatoria del artículo 18 de la Constitución Nacional y de diversas normas contenidas en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, “en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva”. La CSJN fundamentó su sentencia en: “(...) las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva”.[17]Con tal base, declaró que “(...) la garantía mencionada en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia –a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes– y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes”[18] y que requiere, por sobre todas las cosas, “que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso –o procedimiento– conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión –fundada”.[19]

Es ese el motivo por el que seleccionamos a este principio entre los muchos que integran la tutela administrativa efectiva. Además, por haber tenido recepción en nuestro derecho aún antes del Decreto-Ley de Procedimientos Administrativos 19.549 a través de la doctrina argentina y los pronunciamientos de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Aun así, la diferenciación clara entre formalidades esenciales y no esenciales resulta clave para salvaguardar la eficacia del procedimiento y evitar que errores o incumplimientos menores afecten el ejercicio de derechos del ciudadano.

Las formalidades no esenciales pueden ser flexibilizadas o subsanadas, de modo que el interesado no vea limitado su acceso a la justicia ni vedado el cumplimiento de sus derechos por defectos de forma que no impiden la validez del acto o la protección de sus intereses. Esto garantiza un procedimiento más justo y humano, que prioriza la protección real del administrado.

La atenuación de las exigencias formales no esenciales en el procedimiento administrativo es consecuencia del papel de colaborador que, en él, y en principio, corresponde atribuir al administrado respecto de la gestión del bien común atribuida a la Administración Pública.[20]

Del mismo modo, los plazos en los recursos administrativos cumplen una función de seguridad jurídica y finalización del proceso, pero también pueden ser interpretados en forma flexible bajo el principio del formalismo atenuado.

La posibilidad de considerar errores o dudas y permitir su subsanación en los plazos busca evitar que se afecten derechos fundamentales y promover una tutela efectiva. De esta manera, el administrado no queda privado de ejercer sus derechos por formalismos estrictos que limiten su participación o acceso a la justicia.

En el derecho procesal, el cumplimiento de las formalidades y la preclusión de las diversas etapas del proceso se justifican en la obligatoriedad de garantizar la igualdad de trato a las partes contrapuestas, como la vigencia del valor ético de la lealtad y la seguridad procesal (Couture, E., Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Bs. As. 1958, p. 195 y ss.). Ha señalado la jurisprudencia que “ni el principio de informalidad, ni el consecuente debilitamiento del principio de preclusión en el procedimiento administrativo justifican el cumplimiento de las cargas y los plazos procesales, en especial sobre recursos administrativos...” (Cámara Civil, Comercial y Contencioso-Administrativa de Río Cuarto, Nov. 1992, “Sacco c. Municipalidad de Canals”, La Ley Córdoba, 1994-376).

El formalismo en la actividad recursiva se orienta a facilitar el ejercicio del derecho de defensa del ciudadano, permitiendo que impugnaciones y recursos sean admitidos y tramitados, aunque presenten errores menores o requisitos formales no cumplidos exactamente. La interpretación del formalismo atenuado favorece la sustanciación de los recursos y la protección efectiva del

interesado, evitando que obstáculos formales innecesarios puedan perjudicar su acceso a la tutela judicial o administrativa, fortaleciendo la protección de sus derechos fundamentales.

Además, el principio del informalismo en el procedimiento administrativo opera exclusivamente en favor del interesado, pues permite mayor flexibilidad en la presentación y tramitación de sus peticiones y recursos. Sin embargo, esta flexibilidad no puede ser utilizada por la Administración para eludir sus obligaciones o violar principios esenciales del debido proceso. La función de este principio es facilitar el acceso del ciudadano a la justicia, garantizando que sus derechos sean respetados y que pueda participar activamente en los procedimientos administrativos en condiciones de igualdad y protección efectiva.

VI. Conclusión.

El **principio de formalismo atenuado**, también denominado **informalismo a favor del administrado**, constituye una herramienta esencial para garantizar la tutela administrativa efectiva y la vigencia de los derechos fundamentales en el procedimiento administrativo.

Lejos de suponer la eliminación de las formas, este principio implica su **relativización razonable**: autoriza a subsanar o dispensar el cumplimiento de aquellas exigencias formales **no esenciales**, siempre que no se vean comprometidos el interés público, la juridicidad, los derechos de terceros ni los plazos perentorios fijados por la ley.

De este modo, el procedimiento administrativo mantiene su naturaleza **formal y reglada**, pero evita que un excesivo rigorismo formal se transforme en un obstáculo para el acceso a la justicia administrativa.

La jurisprudencia —tanto nacional como provincial— ha reiterado que este informalismo opera **exclusivamente en favor del administrado**, permitiendo interpretar presentaciones y recursos conforme a su verdadera naturaleza y favoreciendo el principio **in dubio pro actione**, sin que la Administración pueda invocarlo para eludir sus propias obligaciones.

En definitiva, el formalismo atenuado asegura un **equilibrio entre seguridad jurídica y protección de derechos**, garantizando que las formalidades sean un medio y no un fin en sí mismas. Así, se refuerza la función del procedimiento administrativo como cauce de participación ciudadana y como garantía constitucional de defensa, conforme a los artículos 14 y 18 de la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Este principio, por tanto, se erige en un **instrumento de justicia material**, que permite que el administrado sea oído y obtenga una decisión fundada, evitando que meras imperfecciones formales frustren el ejercicio pleno de sus derechos frente a la Administración.

1. Novo, Enrique Fernando, "Manual de Derecho Administrativo", S&S editores, Córdoba 2008, pág. 355.
2. Comadira, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y Comentada", Ed. La Ley, Bs. As., 2002, pág. 1 y ss.
3. Armando N. Canosa, "Alcances de la denominada tutela administrativa efectiva." SECCIÓN JURISPRUDENCIA COMENTADA, pág. 77
4. Christian Guzman Napurí, "Los principios generales del derecho administrativo", IUS La revista n.º 38, pág. 228.
5. Ezequiel Spector Castellano, "Algunas reflexiones en torno a la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy", pág. 1.
6. Ruben Marcelo Garate, "Una visión iusfilosófica de los principios del derecho y de los principios del derecho de familia", Filosofía del Derecho, pág. 686.
7. Enrique Fernando Novo, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 355.
8. Massimo, Diritto Amministrativo, Ed. Giuffre, 1979, tomo I, p. 823
9. Domingo Sesin, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 361, Cap. XIII-C.
10. Domingo Sesin, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 2, Cap. XIII-C.

11. Domingo Sesin, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 4, Cap. XIII-C.
12. Domingo Sesin, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 367, Cap. XIII-C
13. Domingo Sesin, "Manual de Derecho Administrativo", S & S editores, pág. 381, Cap. XIII-C
14. Hutchinson, Tomás, Procedimiento administrativo, Digesto práctico La Ley, 2004, p. 84.
15. Armando N. Canosa, "La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador", Derecho & Sociedad, Asociación Civil, Universidad de Buenos Aires, pág. 249.
16. Fallos 327:4185, del 14/10/2004
17. (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8.º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8.º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.º inc. 3.º aps. ay b, y 14 inc. 1.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)
18. Fallos: 310:276 y 937; 311:208
19. Fallos: 310:1819.
20. Curso de Derecho Administrativo – Julio Rodolfo Comadira (director) – en prensa, pág. 17.



**AÑO IV
EDICIÓN N°7
DICIEMBRE 2025
EJEMPLAR
VIRTUAL
GRATUITO**

📍 Casa de Gobierno- Belgrano N°878 - 2do Piso - Formosa ☎ 0370 4420431

🌐 <https://www.formosa.gob.ar/legalytecnica>

✉️ secretarialegalytecnica@formosa.gob.ar Slyt Formosa slyt_formosa

Ecaeef Formosa ecae.slyt@gmail.com