

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 procedimental 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 decisorio 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 procedimental, 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 decisorio, 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 procedimental 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 procedimental 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 ineficacia 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 decisorios, 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).