

EL PRINCIPIO DEL INFORMALISMO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

POR LAURA MONTI

Es abogada, egresada de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Austral. En el ámbito académico, ha sido profesora en la Universidad Nacional de Buenos Aires, actualmente es profesora en la Universidad Austral y en la Universidad Católica Argentina. Es coautora, con el doctor Guido Tawil del libro La motivación del acto administrativo, así como de varios artículos de la especialidad.

Ha sido asesora en la ex Secretaría de Justicia, relatora de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Secretaria del Juzgado Nacional de primera instancia en lo contencioso administrativo federal N° 7, Prosecretaria y Secretaria letrada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Actualmente se desempeña como abogada de un estudio jurídico de la ciudad de Buenos Aires.

I. Introducción

En el Art. 1° inc. c) de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) se alude al principio del informalismo, estableciéndose que autoriza la excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales que puedan ser cumplidas posteriormente.

En el procedimiento administrativo provincial, varias leyes establecen también el citado principio.¹

¹Las normas de las leyes de procedimientos administrativos provinciales, algunas de las cuales regulan con gran detalle los alcances y la aplicación del principio, son las siguientes: Catamarca, Ley N° 3.559, Arts. 82: "En el procedimiento administrativo se aplicará el principio del informalismo en favor del administrado, en virtud del cual podrá ser excusada la inobservancia de los requisitos formales establecidos cuando ellos no sean fundamentales. Este principio rige únicamente a favor de los administrados, y no exime a la administración del cumplimiento de los recaudos procesales instituidos como garantía de aquéllos y de la regularidad del procedimiento", 83: "El principio del informalismo en favor del administrado tendrá especialmente aplicación: 1. En lo referente a la calificación técnica de los recursos, a cuyo respecto la equivocación del recurrente en cuanto a la especie de recurso que ha debido interponer deberá ser salvada por la administración, dándole el carácter que legalmente corresponda; 2. En lo que hace a la interpretación de la voluntad del recurrente cuando su presentación no contenga la expresa manifestación de voluntad de recurrir, pero pueda no obstante inferirse del escrito su intención de así hacerlo; 3. En lo que respecta al incumplimiento de requisitos de forma no fundamentales, procediéndose en tal caso de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 82, sin perjuicio de que pueda exigirse su cumplimiento antes de adoptarse la decisión definitiva; 4. En lo atinente a los escritos presentados ante funcionario incompetente, los cuales deberán ser enviados a los organismos competentes. Esta enumeración no es taxativa", y 84: "El principio del informalismo en favor del administrado no será de aplicación cuando por su culpa o negligencia el interesado entorpezca en forma grave el procedimiento, haciendo un ejercicio irrazonable o abusivo de su derecho de defensa. En tal caso no podrá, sin embargo, dársele por decaído su derecho de fondo, sin perjuicio de limitar su intervención a la prudentemente necesaria para su defensa, o de exigirle representación o patrocinio letrado."

En similares términos están expresados los Arts. 143, 144 y 145 de la Ley N° 4.044 de la LPA de la provincia de La Rioja.

→ Como bien se ha señalado, aun cuando el principio no esté previsto expresamente como tal en las normas, se aplica en todo procedimiento administrativo. Se ha resuelto así, que el informalismo en favor del administrado rige aunque el ordenamiento provincial no contenga norma expresa que lo conceptualice genéricamente, a la manera prevista en la LNPA, configurando un criterio de actuación que da preeminencia a lo sustancial, a la verdad objetiva sobre la formal.²

→ El informalismo, conforme ha dicho la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), tiende a 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.³

→ La carencia de formas estrictas en que consiste el principio sólo puede ser esgrimida por el particular, no por la Administración, para dejar de cumplir con las prescripciones que el orden jurídico establece respecto de su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso.⁴

→ Las formas no esenciales a que alude la LNPA son aquellas en cuyo cumplimiento no está comprometido el orden público administrativo, las irregularidades intrascendentes que no provocan vicio alguno y los defectos meramente formales.⁵

Señala uno de los autores de la LNPA que podría excusarse la inobservancia incluso de formas esenciales, cuando no se perjudiquen derechos de terceros.⁶ A ello se opone la

Córdoba, Ley N° 5.350, Art. 9: "Se excusará la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales, que puedan ser cumplidas posteriormente".

Corrientes, Ley N° 3.460, Art. 4 inc. f): "Los siguientes principios serán de aplicación a toda actividad sujeta a la regulación de esta ley: [...] f) Informalismo: A cuya virtud los interesados no verán afectados sus derechos por la inobservancia de exigencias no esenciales, siempre que ellas puedan ser cumplidas posteriormente, sin afectar derechos de terceros, ni los otros principios establecidos en esta ley; y que en efecto, se cumplan en el plazo que para ello se les otorgue.

Chubut, Ley N° 920, Art. 26, inc. 12: "Toda actuación administrativa, cualquiera sea su importancia, deberá sujetarse a los siguientes principios básicos y esenciales: [...] 12) Principio de interpretación favorable al accionante o al reo; en caso de duda, la interpretación deberá favorecer a la parte, el accionante (*in dubio pro actione*) o al reo, en el procedimiento sancionador (*in dubio pro reo*).

Formosa, Ley N° 971, Art. 2' inc. d: "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: [...] d) El informalismo en los trámites, permitiéndose al administrado subsanar errores formales no esenciales, o a clarificar 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".

→ La Pampa, Ley N° 951, Art. 8: "Será excusable la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente".

²Suprema Corte de Mendoza, 27-7-90, "Álvarez".

³Dictámenes, 126:3, 74, 133:240 y 427, cits. por Comadira, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1996, p. 134, nota 59; CNCAF, Sala II, 10-6-93, "Gualdoni" y 15-11-94, "Díaz". En el mismo sentido expresa Cassagne, con cita de García de Enterría y Fernández, que el principio del informalismo tiende a que el administrado pueda lograr, "superando los inconvenientes de índole formal, el dictado de una decisión legítima sobre el fondo del asunto, que plantea o peticona ante la Administración" (Cassagne, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1996, T. II, p. 321).

⁴Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, 1977-1979.

⁵Cfr. Cassagne, *Derecho administrativo*, ob. cit., T. II, p. 321. Entre ellas, se enumeran las siguientes: "a) la no constitución del domicilio legal o real; b) la omisión de acompañar el poder; c) la omisión de acompañar documentos vinculados con la prueba; d) la omisión de indicar el domicilio de los testigos; e) la no indicación precisa del acto que se impugna; f) la defectuosa relación de los hechos y antecedentes que concluyeron en el acto impugnado" (Gambier, Beltrán, "La protección jurídica del ciudadano. Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional", en *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Separata El principio del informalismo en el procedimiento administrativo, Civitas, Madrid, 1993, pp. 2.282/3).

⁶Escola, *Tratado integral de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, 1981, p. 426.

doctrina que estima que las formas tienen en el derecho administrativo no sólo un rol tuitivo del interés particular sino también del interés público.⁷

En efecto, la observancia de las formas no sólo constituye una garantía en favor de los particulares sino que también resulta indispensable en beneficio del buen orden y la regularidad en el funcionamiento de la Administración e inclusive en la determinación de la responsabilidad de los funcionarios intervinientes.⁸

El principio estudiado no da lugar a un informalismo absoluto, por lo que algunos autores se refieren a él denominándolo principio del "formalismo moderado", de "flexibilidad de las normas procesales de la Administración"⁹ o "debilitamiento de la preclusión".¹⁰ (Monti - Fiorini)

Este último concepto, el de "preclusión" nos lleva a adentrarnos en las diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial, en el que la "preclusión" opera como principio.

La preclusión procesal —recordemos— impide en el proceso judicial retrogradar o reiterar actos ya cumplidos o que debieron cumplirse en aquél.¹¹ Pero, toda vez que "el procedimiento administrativo, a diferencia del judicial, busca como objetivo la verdad material en bien de los intereses públicos", "dispone por esta razón un régimen general en las formas del procedimiento".¹²

Por otra parte, las cuestiones rigurosas no tienen vigencia en el procedimiento administrativo porque la ejecutoriedad y la unilateralidad excluyen el tratamiento igualitario.¹³

Como derivación de esta distinción, que importa una mayor rigurosidad en el procedimiento judicial que en el administrativo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) señaló que frente al formalismo moderado que caracteriza al procedimiento administrativo resulta incongruente negar en él lo que está permitido en el ámbito de la Justicia.¹⁴

⁷ Comadira, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 133. Como ha señalado Marienhoff, "las «formas» en el procedimiento administrativo desempeñan una evidente función de garantía... Esa "garantía" ofrece un doble aspecto: a) para el particular o administrado, que por esa vía ve respetados sus derechos esenciales, ya que el arbitrio de la Administración Pública queda constreñido a desenvolverse dentro de determinados límites y a respetar los requisitos pertinentes; b) para el interés público, ya que, como bien se dijo, las «formas» constituyen una garantía automática de la regularidad o legalidad de la actividad administrativa" (Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, T. II, Buenos Aires, 1988, pp. 304/305).

⁸ Tawil, Guido Santiago y Monti, Laura Mercedes, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, 1998, pp. 11/12.

⁹ Fiorini, Bartolomé, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1976, p. 421.

¹⁰ Comadira, Julio, "Función administrativa y principios generales del procedimiento administrativo", en *Derecho administrativo*, ob. cit., Capítulo IV; Escola, *Tratado*, ob. cit., p. 132 y ss.

¹¹ Cfr. Colombo, Carlos, Álvarez Juliá, Luis, Neuss, Germán y Porcel, Roberto, *Curso de derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1992, p. 153.

¹² Fiorini, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 422 y ss. Como señala este autor, "el Estado, cuando los litigantes actúan en un juicio, se preocupa que no rija ninguna prerrogativa a favor de alguno de ellos, pues la igualdad es la base del litigio judicial. El procedimiento administrativo por el contrario trata que las prerrogativas del poder administrador público, cuando se encuentra en conflicto con el particular, no se ejerzan en forma injusta e irrazonable, por eso se le requiere imparcialidad. La convalidación de la pérdida de derechos importantes del particular ante la Administración Pública por simples cuestiones formales, no representan jamás recto ejercicio de un poder jurídico. Esto es actuar en forma injusta e irrazonable, pues no existe en esos casos gravamen ni alzamiento contra la autoridad por el particular reclamante. La presunta referencia a la preclusión procesal con que a veces se pretende justificarlos es absurda" (p. 426).

¹³ Fiorini, *Procedimiento administrativo y recurso jerárquico*, Buenos Aires, 1971, p. 38.

¹⁴ CSJN, 5-10-78, "Fundación Universidad de Belgrano", en el que la Corte admitió la aplicación del plazo de gracia al procedimiento administrativo, lo que fue más tarde incorporado a la RLNPA (Art. 25, último párrafo).

→ Por ello, si bien como aplicación del informalismo, se impone a los órganos administrativos competentes la obligación de "señalar, antes de dar trámite a cualquier petición, los defectos de que adolezca, ordenando que se subsanen de oficio o por el interesado dentro de un plazo razonable que fije, disponiendo de la misma manera las diligencias que fueran necesarias para evitar nulidades" (Art. 5 inc. d) Reglamento de la LNPA), en una expresión similar a la utilizada en el Art. 34 inc. 5° ap. b) del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación respecto del proceso judicial, las señaladas diferencias entre procedimiento y proceso judicial determinan que las facultades otorgadas a los funcionarios administrativos y a los jueces, respectivamente, no se ejerzan con la misma amplitud en uno y otro caso.

→ En efecto, el juez, en el proceso judicial, tiene la atribución y el deber de dirigir el procedimiento, manteniendo la igualdad de las partes en el proceso y la inviolabilidad de la garantía de la defensa (Art. 36 inc. 2° del CPCC), observando el cumplimiento de los plazos procesales, debiendo subsanar los deberes y omisiones de que adolezca el procedimiento, disponiendo de oficio toda diligencia que fuere necesaria para evitar nulidades, pero siempre preservando aquel principio de igualdad entre los litigantes.

→ Como vemos, el informalismo es un principio que responde a la especialidad y fundamento institucional del procedimiento administrativo,¹⁵ y sus contenidos no pueden, pues, extenderse al derecho privado.

→ Las diferencias señaladas con el proceso judicial nos demuestran, además, que las funciones que la Administración ejerce en el procedimiento administrativo no son más que el ejercicio de la función administrativa, no jurisdiccional.

Así, por ejemplo, aun cuando en la Ley N° 11.683 aparece la figura del juez administrativo, "encomendada [...] al director general y a los funcionarios que lo sustituyen por disposición de la misma norma legal", ella no implica en forma alguna una delegación de la función judicial, ya que el ámbito de actuación de estos "jueces administrativos" es -valga la redundancia- puramente administrativo, sus resoluciones constituyen, pues, actos administrativos.

Por lo demás, estos funcionarios, en su carácter de jefes de zona, subzona, región, etc., desempeñan, aparte de las funciones de "juez administrativo", "los roles que de conformidad con la organización de la Dirección General Impositiva les compete",¹⁶ todo lo que demuestra su equiparación con el resto de los funcionarios que, en el ámbito de la Administración activa centralizada o descentralizada, resuelven recursos o reclamos administrativos de cualquier naturaleza.

Debido a lo expuesto, cabe la aplicación del principio del formalismo moderado en estudio a la actuación de los denominados "jueces administrativos" por la Ley N° 11.683.

II. Vinculación con otros principios del procedimiento

→ En primer lugar, cabe señalar que el principio del informalismo se deriva del carácter con el que el particular actúa en el procedimiento administrativo, es decir, como colaborador. El

¹⁵Gambier, La protección jurídica, Art. cit.

¹⁶Gurfinkel de Wendy, Lilian, La figura del juez administrativo en la Ley N° 11.683, quien concluye sosteniendo que "no se debe perder de vista el hecho de que estos funcionarios, a pesar del título que ostentan (juez administrativo), no pueden considerarse jueces y pretender una total asimilación entre ellos y los integrantes del Poder Judicial, ya que el solo hecho de ser "juez y parte" en todas las cuestiones que está a su cargo dirimir, invalida la mayoría de las premisas aplicables a los magistrados judiciales".

P
P
a
A
c
d
d
E
P
c
a
d
P
c
E
le
si
d
ir
A
se
cc
cc
III
El
br
pi
ni
17
18
19
20
21
22
23

particular, si bien defiende sus derechos, en rigor no se enfrenta a la Administración sólo para proteger aquéllos, sino también para colaborar en la restauración de la legitimidad, alterada por el acto que recurre o el hecho u omisión contra la que reclama.

Así lo ha entendido la CSJN, al señalar que el particular en el procedimiento administrativo concurre como colaborador en la elaboración de la decisión administrativa, aun cuando defiende sus derechos subjetivos, derivando de esa categorización del particular las reglas del informalismo y la impulsión de oficio.¹⁷

Ello se desprende también de la diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial, ya que en el segundo se intenta mantener la paridad igualitaria, en cambio, el procedimiento administrativo se sustenta en la ayuda y colaboración al administrado.¹⁸ Como bien se ha sostenido, "la doctrina sobre procedimiento tiene vocación de hacer justicia; cuando lo es en el litigio judicial se respalda en el tratamiento de la paridad igualitaria y en el procedimiento administrativo se sustenta en la necesaria colaboración".¹⁹

Este principio se halla entonces también relacionado con el de la verdad material y la legalidad objetiva, toda vez que aquél exige superar los meros formalismos de ajustarse simplemente a lo petitionado por los particulares si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley le corresponden aunque éstos, por omisión o ignorancia, no los invocaran en forma expresa o clara.²⁰

Asimismo, se vincula con el principio que impone a la Administración la celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites pues ellos, junto con el informalismo, son "solamente condiciones para que el principio que los sustenta —la verdad material— pueda obtenerse sin complejidad, en forma breve, clara y suficiente".²¹

III. Límites del principio

El informalismo no significa inexigibilidad de formas, sino sólo relativización de aquéllas en beneficio inmediato de los administrados,²² pero 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.²³

¹⁷CSJN, 24-4-86, "Durusse de Fernández", cit. por Comadira, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 133.

¹⁸Fiorini, Bartolomé, *Procedimiento administrativo*, ob. cit., p. 34. Aun cuando haya facultades instructorias, éstas sirven para el buen orden del proceso, al igual que las medidas para mejor proveer, establecidas para que el juez las dicte en orden al dictado de una sentencia justa.

¹⁹Fiorini, Bartolomé, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 425.

²⁰Dictámenes, 212:399, del 31-3-1995 (asimismo, Dictámenes, 210:309, del 24-8-94 y 211:470, del 29-12-94). En él también se refirió la jurisprudencia de la Corte conforme a la cual los pronunciamientos que ocultan la verdad jurídica objetiva por un exceso ritual manifiesto vulneran las exigencias del adecuado servicio de la justicia que garantiza el Art. 18 de la Constitución Nacional, y aquélla según la cual los jueces, en cualquier estado del juicio, tienen la facultad de disponer las medidas necesarias para esclarecer los hechos debatidos, facultad que no puede ser renunciada en circunstancias en que su eficacia para la determinación de la verdad sea indudable. En caso contrario la sentencia no sería la aplicación de la ley a los hechos de la causa sino, precisamente, la frustración ritual de la aplicación del derecho, criterio receptado por la PTN, que lo ha aplicado a supuestos ocurridos dentro de la esfera de la Administración (Dictámenes, 175:56, cita de Dictámenes, 207:607).

Fiorini ha señalado en esta orientación que el principio del informalismo se vincula con los principios de la legalidad y jurisdicción que corresponden a la actividad administrativa (*Procedimiento administrativo*, ob. cit., p. 36).

²¹Fiorini, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 422.

²²Comadira, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 132.

²³CNCAF, Sala IV, 23.5.89, "Construcciones Lumen".

IV. Aplicaciones normativas y prácticas del principio del informalismo

IV.1. Conforme al Art. 81 de la RLNPA, los recursos deben proveerse y resolverse cualquiera que sea la denominación que el interesado les dé, cuando resulte indudable la impugnación del acto administrativo.

Esta disposición resulta una aplicación, además del principio estudiado, de la llamada teoría de la calificación jurídica, según la cual los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que les atribuyen las partes.

En coherencia con ella, la LNPA determina que "la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquéllos hubieran sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o hubieran sido deducidos ante órgano incompetente por error excusable" (Art. 1 inc. 7° LNPA). Asimismo, la RLNPA establece que, advertida alguna deficiencia formal, el recurrente será intimado a subsanarla dentro del plazo perentorio que se le fije, bajo apercibimiento de desestimarse el recurso (Art. 77).

Sin embargo, a pesar de la letra de esta última norma, la PTN ha dicho que "el incumplimiento de una intimación para subsanar una deficiencia formal no esencial no puede generar la desestimación de los recursos administrativos".²⁴

En ese entendimiento, se ha resuelto que resulta irrazonable que al existir una manifestación inequívoca y expresa del recurrente de impugnar un acto administrativo, suficiente para determinar la medida y el alcance de su reclamo, y encontrarse las actuaciones pendientes del pronunciamiento del órgano administrativo ya que no quedaba ninguna diligencia a cargo del particular, se aplique la norma que dispone el archivo si el órgano no cumple con su obligación de resolver y el interesado no urge la decisión.²⁵

Se ha afirmado entonces que, en las impugnaciones planteadas por los particulares, debe atenderse a la intencionalidad de éstas antes que a la letra de las presentaciones,²⁶ de modo de superar los errores que ellas puedan contener acerca de su calificación jurídica o la individualización del destinatario del recurso.²⁷

Se advierte también la incidencia del principio en el hecho de que si bien los recursos administrativos deben ajustarse a las formalidades y recaudos previstos en la reglamentación, podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en plazo, en cualquier momento antes de la resolución (Art. 77 RLNPA).

Cabe preguntarse qué sucede con la presentación extemporánea de un recurso administrativo. ¿Constituye o no el plazo para interponer un recurso administrativo un requisito formal esencial, cuyo incumplimiento puede ser dispensado por aplicación del principio estudiado?

²⁴Gambier, "La protección jurídica", art. cit., p. 2291.

²⁵Ello se deriva de que, en el procedimiento recursivo, no cabe aplicar el rigorismo del derecho procesal común. La PTN ha dicho, así, que la determinación del recurso, tanto quiere decir como la voluntad intergiversable de obtener un nuevo pronunciamiento sin que sea menester que se califique jurídicamente la petición y aunque se la haya calificado erróneamente. Lo contrario sería instituir un formalismo y formulismo tan estéril como pernicioso para la Administración Pública que serviría para frustrar en la práctica los escasos remedios que las leyes acuerdan a los administrados (Dictámenes, 92:18 y 94:172).

²⁶En este sentido, CNCAF, Sala II, 6-4-93, "Grandes Pinturerías del Centro S. A." y 26-11-96, Saturno Fontana S. A. y 13.2.97, Vieytes SACIF e I. y 9. 10.97, Tasso.

²⁷Comadira, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 134 y dictámenes citados en esa obra.

De acuerdo con lo dispuesto en la LNPA, los plazos para presentar los recursos son perentorios (Art. 1° inc. e) ap. 6°), por lo que su interposición en plazo constituiría el cumplimiento de un recaudo esencial.²⁸

Empero, el principio del informalismo rige en materia de apreciación del plazo en que se ha interpuesto un recurso, cuando se presentan casos de duda, por ejemplo, si no consta la fecha de notificación del acto impugnado o de la presentación del recurso, supuestos en los que debe entenderse que se lo presentó en plazo.²⁹

Por ello, la PTN entendió que, ante un recurso planteado contra un acto de un ente regulador por vía de recurso jerárquico, cuando correspondía el recurso de alzada, el error al notificar el acto al interesado (pues en la notificación se le dijo que correspondía interponer aquel recurso) no podía perjudicarlo, por aplicación del Art. 40 del RLNPA. Se señaló así que, de conformidad al principio del informalismo, la impugnación debía entenderse bien presentada y dársele el tratamiento de recurso de alzada. Para llegar a esta conclusión, el organismo asesor hizo también referencia al principio de verdad material y la necesidad de salvar obstáculos formales.

Asimismo, frente a un recurso administrativo interpuesto por una empresa, que se entendió extemporáneo, se evaluó la regularidad de la notificación, se concluyó en que debió citársela en su domicilio real (cfr. Art. 20 del RLNPA) y se invocaron los principios del debido proceso adjetivo y del informalismo que conducían a negarle eficacia a la notificación del acto.³⁰

Puede también sostenerse que el principio que mayormente gravita para acceder a la conclusión de que debe estarse por la temporaneidad del recurso se basa más bien en el llamado *in dubio pro actione* que en el principio del informalismo, o que lo hace en ambos principios a la vez.³¹

IV.2 En general, "cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (cómputo de plazos, legitimación, decidir si el acto es definitivo o de mero trámite, calificación de recursos, etc.) debe interpretarse a favor del administrado y de la viabilidad del recurso",³² reclamo o presentación en sede administrativa.

IV.3 Asimismo los jueces aplican este principio para salvar las deficiencias de un recurso directo erróneamente calificado en sede administrativa, aun cuando se trata de recursos judiciales, no administrativos. Lo que sucede es que aquí el juez está examinando lo sucedido en sede administrativa, bajo el cristal de los principios que regulan el procedimiento administrativo, en esta etapa de "puente" entre la actuación en sede administrativa y judicial.

²⁸En la misma opinión, Gambier, La protección jurídica, art. cit., p. 2.285, quien descalifica un fallo de la Suprema Corte de la pcia. de Mendoza que, invocando, entre otros, el debilitamiento de la preclusión en el procedimiento administrativo, dio por extemporáneo un recurso administrativo que claramente no lo era (la sentencia en cuestión fue dictada en la causa "Álvarez, Omar R.", del 27-7-90, y comentada por B. Gambier en "Recursos administrativos, informalismo y denuncia de ilegitimidad (a propósito de un reciente fallo de la Suprema Corte de Mendoza)" en Revista de derecho administrativo, Nro. 5, p. 583).

En este sentido, la CNCAF -Sala IV- ha dicho que el informalismo que rige el procedimiento aduanero no puede llegar a un grado tal de permitir retornar a cuestiones precluidas por no haberse ejercido los derechos que las leyes de procedimiento acuerdan a los interesados (15-10-96, Abad).

²⁹Dictámenes 121:166; 131:239; 147:276 y 168:209, cits. por Gambier, ob. cit., p. 2.283, nota 44.

³⁰CNCAF, Sala IV, 4-4-91, Archipiélago S. A.

³¹El principio *in dubio pro actione* o de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de petición que garantice una decisión ajustada a derecho (Gambier, "La protección jurídica", art. cit., p. 2.283).

³²Cassagne, Derecho administrativo, ob. cit., p. 321.

Se ha dicho así que "la deficiente calificación de los recursos en sede administrativa debe ser superada por la aplicación del principio del informalismo. Si así no se resuelve en esa sede, será necesaria la aplicación del principio *in dubio pro actione* en sede judicial.³³

La CNCAF se ha pronunciado en el sentido de que no obstante la errónea invocación de la recurrente, en virtud del principio del informalismo en favor del administrado, el ENARGAS debió admitir el recurso planteado por la actora en los términos previstos en el Art. 73 de la Ley N° 24.076.

Asimismo, evaluando un recurso planteado ante la Secretaría de Industria y Comercio en los términos de la Ley N° 24.240, que la Secretaría desestimó por motivos formales, la misma Cámara entendió, invocando el derecho de defensa en juicio (Art. 18 de la Constitución Nacional) –cuyo reconocimiento está actualmente reforzado con la incorporación a la Constitución Nacional de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XVIII), la Declaración Universal de Derechos Humanos (Arts. 8 y 10) y la convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 8.1)–, que ese principio descalificaba a toda decisión que, so color de meras cuestiones formales, coartaran ese ejercicio, tanto más cuando existía la voluntad clara y manifiesta del interesado, de requerir aquella intervención.

Si bien el ordenamiento preveía un recurso directo que debía ser interpuesto ante la autoridad administrativa que dictó la decisión, y la recurrente había calificado a su recurso de reconsideración con apelación en subsidio, la Cámara entendió que, no obstante esa caracterización, en virtud del principio del informalismo, la Secretaría debió admitir el recurso planteado por la actora en los términos de la Ley N° 24.240.³⁴

En definitiva, se interpreta que los términos en que hayan efectuado sus presentaciones los particulares no necesariamente deben tomarse en su sentido literal, especialmente si ello puede originar la pérdida de un derecho.

IV.4. La PTN ha entendido que aun cuando el Art. 81 del RLNPA sólo hace referencia a los recursos, dicha normativa comprende también a los reclamos, correspondiéndoles, por ende, idéntico tratamiento. Citó para ello la opinión de la doctrina que recuerda que los reclamos deben proveerse, tramitarse y resolverse cuando resulte indudable la impugnación de actos de alcance general, hechos, omisiones, etc., y cualquiera sea la denominación que se dé al reclamo, con fundamento en el principio del informalismo a favor del particular y en la interpretación de los Arts. 24 inc. a) 30 y 31 de la LNPA y 71 y 72 de la RLNPA.³⁵

Las conclusiones precedentes se derivan también de que, en nuestro sistema, no hay estructuras sacramentales para los reclamos efectuados por vía administrativa,³⁶ lo que se funda, asimismo, en que no es necesario patrocinio letrado en esa sede. Sin embargo, aun en los

³³Gambier, La protección jurídica, art. cit., p. 2.291.

³⁴El tribunal agregó que no podía perderse de vista que en casos como el examinado, la negativa a imprimir al proceso el trámite que hubiera correspondido, suponía lisa y llanamente, y a pesar de la clara y oportuna voluntad impugnatoria manifestada, el desconocimiento al interesado del acceso a la vía judicial, toda vez que, al momento en que pretendiera enderezar la impugnación, ya habría transcurrido el plazo previsto en la ley para intentarla. Por lo demás –sostuvo– no era facultad de la autoridad administrativa denegar o conceder el recurso que autoriza la Ley N° 24.240, ya que su actuación debía circunscribirse a la elevación de las actuaciones a la Cámara, correspondiendo al ámbito judicial el examen de su admisibilidad (CNCAF, Sala IV, 17-10-97, "Coto Centro Integral de Comercialización S. A.").

³⁵Hutchinson, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Buenos Aires, 1973, T. II, pp. 348/9, cfr. Dictámenes 85:291.

³⁶CSJN, 17-11-92, "Lewkowicz".

casos en que el patrocinio es obligatorio,³⁷ la vigencia del principio no decae,³⁸ por su vinculación con los otros principios del procedimiento.

IV.5. Para otros trámites que no son el recursivo o el reclamativo, por ejemplo una solicitud de pronto despacho, también se ha aplicado el principio, señalándose que si bien al presentar una nota el interesado no pidió "pronto despacho" en términos sacramentales, atento al informalismo que debe presidir el procedimiento administrativo, no cabe duda de que ese fue el sentido de su petición, la cual, en términos claros y precisos (Art. 16 inc. c) RLNPA) estaba enderezada a obtener "un pronunciamiento inmediato" en torno a la suspensión que venía sufriendo en la Administración Nacional de Aduanas.³⁹

También se ha excusado el error de presentar un escrito en una mesa de entradas equivocada,⁴⁰ y se ha considerado que, ante un pedido de vista de las actuaciones efectuado en una oficina donde no se encontraba un expediente, cabía aplicar el principio del informalismo en virtud del cual la Administración debía encauzar el pedido y resolverlo en plazo.⁴¹

IV.6. Puede incluirse u ofrecerse nueva prueba en cualquier momento del procedimiento, pero ello no puede hacerse caprichosamente interrumpiendo o alterando las fases procesales, por ello, el particular deberá justificar la causa de su demora u omisión en el momento oportuno.⁴²

Es que "la exclusión de la rigurosidad en el procedimiento no puede llegar a la permanente inseguridad procesal, es decir a la paradoja del legal incumplimiento de las normas que rigen el procedimiento administrativo. El mal llamado informalismo procesal pretende limitar la rigurosidad, pero a costa del incumplimiento de las normas procesales correspondientes; jurídicamente deberá destacarse en su lugar la creación de normas específicas y el reconocimiento de principios esenciales del procedimiento administrativo, que no representen ninguna benevolencia del poder administrador".⁴³

IV.7. Debe examinarse la posibilidad de la aplicación del principio a los procedimientos de selección del contratista de la Administración.

IV.7.1. Gordillo ha propugnado su aplicación, en particular en el ámbito de la licitación pública, señalando que en la actualidad los pliegos, la doctrina y la práctica licitatoria en el país y en el mundo privilegian el principio de concurrencia o competencia entre los oferentes, antes que el formalismo que siempre se entendió ínsito a ese procedimiento, ello, a fin de que la autoridad cuente con la mayor cantidad posible de alternativas de elección, para escoger con más probabilidad de acierto la que proponga las mejores condiciones en el objeto contractual.

El autor distingue entre los criterios para declarar admisible una oferta y aquellos para resolver a cuál oferta admisible se adjudicará el contrato, afirmando que en el primer caso debe considerarse que una oferta no debe ser declarada inadmisibile por meros defectos de forma, sino cuando ella presenta vicios que "atentan contra la finalidad misma del

³⁷Cfr. Art. 1º inc. f ap. 1 de la LNPA., se exige el patrocinio letrado cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

³⁸Gambier, "La protección jurídica", art. cit., p. 2.280.

³⁹CNCAF, Sala II, 16-4-85, "Bruglia".

⁴⁰Dictámenes 60:34; 66:210; 73:69, cits. por Gambier, "La protección jurídica", art. cit., p. 2.283, nota 44.

⁴¹CNCAF, Sala IV, 24-9-92, "Meza".

⁴²Fiorini, *Procedimiento administrativo*, ob. cit., p. 40.

⁴³Fiorini, *Derecho administrativo*, ob. cit., p. 426.

procedimiento licitatorio, es decir, que violan sus principios fundantes, por ejemplo, por impedir la comparación del objeto de la oferta defectuosa con las demás ofertas".

Discrimina así entre las "ofertas que adolecen de vicios sustanciales en el objeto y aquéllas que presentan meras deficiencias formales", extrayendo la consecuencia de que "estas últimas pueden y deben ser saneadas, subsanando el defecto a posteriori de su presentación", y que "también pueden ser declaradas lisa y llanamente admisibles y válidas si aun con tal defecto formal no se ve afectada la base de comparación de la propuesta (habitualmente precios, cantidades, condiciones y calidad...), con las demás ofertas; es decir, si es suficientemente homogénea en relación a las demás para ser valorada con análogo criterio".⁴⁴

Si bien coincidimos en que un formalismo paralizante puede atentar en muchos casos contra la eficacia del procedimiento licitatorio, cuyo fin esencial es que el contratista del Estado sea lo suficientemente serio y responsable como para cumplir con su propuesta tal como fue formulada, no lo es menos que debe evitarse el riesgo de llevar al extremo esta postura o aplicarla a supuestos que no se hallan enmarcados en ella, lo que puede conducir, por ejemplo, a la proliferación de las llamadas "preadjudicaciones condicionadas", que son aquéllas que se sujetan a condiciones suspensivas de que el o los oferentes cumplan con ciertos requisitos exigidos en el pliego, esenciales o no esenciales.⁴⁵

IV.7.2. Es también interesante relevar, en esta materia, la doctrina de la PTN. En un dictamen emitido en el marco de un procedimiento de selección del contratista de la Administración (se había llamado a concurso para contratar a estudios jurídicos a fin de que se hicieran cargo de ciertas actuaciones en las que era parte el Estado), una oferta se presentó con dos minutos de retraso respecto de la hora en que debía serlo conforme al pliego y fue, consecuentemente, rechazada. Interpuesto recurso contra ese acto, la PTN emitió dictamen. Consideró que la presentación extemporánea de la oferta había sido bien denegada, pero enunció también, en amplia expresión, que "el principio de informalismo a favor del administrado" no resulta de aplicación en la especie, en razón de tratarse de una situación en que intervienen diversos particulares, por lo que la conducta de la Administración debe ajustarse a las pautas establecidas en el pliego de condiciones, a fin de no violentar el principio de igualdad de todos los oferentes".⁴⁶

Si bien coincidimos en que el plazo -tal como se indicó en el punto IV.1- no constituye una forma cuyo incumplimiento es susceptible de dispensa y, por ello, correspondía en el caso rechazar la presentación, no nos parece adecuado extender a todos los casos en que, en el procedimiento de selección, estén interesados derechos de terceros, el postulado de la inaplicabilidad del principio del informalismo, pues el procedimiento de selección del contratista no es más que una especie de procedimiento administrativo. Por ello, le son aplicables los principios de aquél, con los límites que señalamos, en general, en el acápite III y, en particular, en el párrafo IV.7.1.

Nadie duda de que la Administración deberá tener especial cuidado, en estos casos, de no afectar derechos de terceros que puedan eventualmente estar interviniendo o que deban intervenir en el procedimiento, es decir, aquéllos a quienes, v. gr. el acto a dictarse pudiera

⁴⁴Gordillo, Agustín, "El informalismo y la concurrencia en la licitación pública", en *Revista de derecho administrativo*, Nro. 11, Buenos Aires, 1992, p. 293.

⁴⁵Comadira, Julio, "Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo", en *Jurisprudencia Argentina, Derecho administrativo*, 6-11-96. El autor cita al respecto los dictámenes de la PTN publicados en la RAP Nro. 161, p. 161 y Dictámenes, 202:151.

⁴⁶Dictámenes, 213:147.

afectar en sus derechos subjetivos o intereses legítimos. En general, recordemos, la RLNPA establece que esos terceros deben participar en el procedimiento en el que se puedan ver afectados sus aludidos derechos o intereses, determinando que ellos pueden presentarse en las actuaciones a pedido del interesado originario, espontáneamente, o por citación del organismo interviniente cuando éste advierta su existencia durante la sustanciación del expediente (cfr. Art. 3° del RLNPA).

IV.8. También se ha derivado del principio del informalismo la doctrina según la cual los tribunales no pueden imponer a los particulares exigencias no previstas en la ley reglamentaria pertinente, v. gr., subordinar un reclamo administrativo a un plazo perentorio no reglado por las normas aplicables.⁴⁷

IV.9. Asimismo, los jueces han vinculado al principio con la innecesariedad, en determinados supuestos, de utilizar los medios establecidos por el ordenamiento jurídico para agotar la instancia administrativa.

Así, se ha decidido que cuando pueda establecerse la manifestación inequívoca de la voluntad de la Administración a través del texto de numerosas resoluciones del Ministerio que desestimaron más de 100 reclamos presentados y cuando, además, las medidas adoptadas en el marco de una determinada política salarial o de una determinada política impositiva revelan un curso de acción respecto del cual no parece prima facie probable la enervación de su eficacia fáctica, tales circunstancias deben ser consideradas como aptas para abrir la vía judicial en consonancia con el principio del informalismo a favor del administrado, pues la solución contraria consagraría la aplicación de un rigorismo formalmente inútil.⁴⁸

Cabe preguntarse si es posible la aplicación del principio en este caso o si el reclamo o recurso son formalismos esenciales que sólo excepcionalmente pueden ser dejados de lado pero no por aplicación del principio del informalismo sino por habilitación legal, derivada en el caso de una conducta de la Administración que lo posibilita.

También podrían considerarse aplicaciones de este principio las interpretaciones judiciales que extienden analógicamente los supuestos de no obligatoriedad de interposición del reclamo administrativo previo a los casos en que deba formularse un reclamo impropio contra actos de alcance general, en los términos del Art. 24 inc. a) de la LNPA, en especial, por aplicación de la causal referente a que el reclamo constituiría un "ritualismo inútil" frente al comportamiento o la actitud de la Administración.⁴⁹

V. Conclusión

Expuestos el concepto, los fundamentos, límites y aplicaciones del principio, no podemos sino coincidir con la doctrina que señala que el informalismo tiene como finalidad la de permitir una revisión de la juridicidad del obrar administrativo sin mayores obstáculos para el particular,⁵⁰ con el beneficio consecuente tanto para el interés de aquél como para el interés público.

⁴⁷CSJN, 13-8-92, "Leyes".

⁴⁸CNCAF, Sala II, 18-7-95, "Macera y Calzar S. A."

⁴⁹CNCAF, Sala IV, 17-10-97, "Consumidores Libres", cit.

⁵⁰Gambier, "La protección jurídica", art. cit., p. 2.282.