

NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

RECLAMO ADMINISTRATIVO PREVIO

Como ha dicho la Corte en reiteradas oportunidades, la finalidad del reclamo administrativo previo consiste en producir una etapa conciliadora anterior al pleito, que dé a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado por los órganos inferiores (Fallos: [332:1629](#); [324:3335](#); [314:725](#); [311:689](#); [297:37](#)).

Asimismo, el Tribunal ha señalado en ocasiones anteriores que la reclamación administrativa previa es requisito para la exigibilidad judicial del derecho, pero no para su génesis (Fallos: [301:1078](#)) y, por lo tanto, la exigencia de la reclamación administrativa previa tiene por objeto sustraer a los entes estatales de la instancia judicial en una medida compatible con la integridad de los derechos, evitando juicios innecesarios, y constituye una facultad que puede ser renunciada y de la que se puede prescindir en supuestos justificados como por ejemplo, cuando se advierte la ineficacia cierta del procedimiento (Fallos: [332:1629](#); [313:326](#); [312:2418](#), [1306](#); [297:37](#), entre otros), pues son inadmisibles las conclusiones que conducen a un injustificado rigor formal y que importan un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional (Fallos: [332:1629](#); [324:3335](#)).

Así, muchas veces la Corte determinó la necesidad del reclamo administrativo previo como recaudo necesario para la previa deducción de la demanda.

En ese sentido, en Fallos: [332:1629](#) la Corte confirmó la sentencia que rechazó la demanda iniciada por una empresa distribuidora de electricidad contra el Estado Nacional por considerar que no se había agotado debidamente la vía administrativa si resultaba evidente que no puede considerarse cumplido el procedimiento que exigía el art. 31 de la ley 19.549 como requisito previo al inicio de una demanda contra el Estado Nacional y la posición asumida por éste en el juicio no evidencia la inutilidad de retrotraer la cuestión a la etapa administrativa, por lo que no permite concluir que el agotamiento de la vía administrativa constituyera un ritualismo inútil (art. 32, inc. e, de la ley 19.549 vigente en ese momento).

En similar línea, en Fallos: [298:477](#) determinó que si bien de acuerdo con los decretos leyes 7996/56 y 6675/63, la Administración General de Puertos debe desenvolver sus funciones específicas en el ámbito del derecho privado, dicha empresa desarrolla también actividades exorbitantes al derecho común. Como sucesora de la Aduana en la función de almacenaje de mercadería proveniente del extranjero en depósitos y plazoletas y tratándose de una actividad complementaria de las que cumple dicha entidad, la exigencia de reclamación administrativa previa

contenida en el art. 29 de las Ordenanzas de Aduana era un recaudo necesario para la previa deducción de la demanda, salvo que concurrieran circunstancias que la hicieran inútil y la convirtieran en un ritualismo excesivo.

En Fallos: [312:2150](#) consideró que era improcedente el recurso extraordinario cuando no se había efectuado la reclamación administrativa previa - establecida en el art. 30 de la ley 19.549- ante la autoridad competente en el ámbito administrativo, y la recurrente no había intentado siquiera alegar que la reiteración del trámite administrativo podría originar la extinción de su crédito por prescripción.

Por otro lado, en numerosos precedentes la Corte entendió que resultaba un excesivo rigorismo formal la denegación del acceso a la instancia judicial por la omisión de cumplimiento de un recaudo que en el caso concreto resultaba inoperante y que el reclamo administrativo previo como defensa o excepción importaba un inoperante ritualismo, que no era exigible o que implicaba una lesión a la garantía de la defensa en juicio consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional.

En ese marco conceptual, consideró que incurría en un injustificado rigor formal la resolución que había declarado inadmisibles las acciones que perseguían la declaración de nulidad de una medida disciplinaria expulsiva adoptada por un decreto local luego de la tramitación de un sumario administrativo que culminó con una disposición de la Jefatura de Policía Provincial. Tuvo en cuenta que resultaba insostenible el criterio mantenido respecto de que el acto sancionatorio impugnado resultaba ser un acto dictado originariamente y de oficio por el Poder Ejecutivo como para aplicar la norma provincial que requería, para esta categoría de actos individuales, como admisibilidad de la acción contencioso administrativa, la interposición de un recurso de reconsideración para agotar la instancia administrativa (Fallos: [343:156](#)).

También en Fallos: [314:725](#) determinó que si la Dirección General Impositiva tuvo, por medio de un funcionario que revestía el carácter de juez administrativo, la oportunidad de revisar el caso contando para ello con el pertinente dictamen jurídico, la exigencia de un nuevo reclamo en el que se reitera el planteo ya desestimado por el organismo fiscal, importaría una decisión de injustificado rigor formal en aras de un ritualismo que llevaría, además, a un ilógico dispendio administrativo y jurisdiccional.

En Fallos: [311:689](#) consideró que si el interesado presentó un reclamo ante el gobernador de la provincia solicitando la anulación de un decreto y, ante el silencio de la autoridad administrativa, formuló un pedido de pronto despacho sin obtener respuesta alguna, era arbitraria la sentencia que había declarado formalmente inadmisibles las demandas contencioso - administrativa por no haber deducido el recurso de revocatoria contra el acto administrativo denegatorio ya que exigirle al actor que reitera su planteo conducía a transformar el recaudo del agotamiento de la vía administrativa en un innecesario ritualismo.

La Corte invocó como principio rector en la materia "in dubio pro actione" en un reclamo de indemnización por la rescisión de un contrato de obra pública, con fundamento en la presunta responsabilidad del Estado por su accionar legítimo y en el que se había denegado la habilitación de la instancia considerando que la

ilegitimidad del acto que dispuso la rescisión ya no podía aducirse judicialmente por haber vencido el plazo fijado por el art. 25 de la ley 19.549. Señaló que la decisión apelada no había tenido en cuenta el principio mencionado y por ende había omitido considerar que tal solución impedía de manera efectiva la posibilidad de la demandante de acceder a la justicia, con menoscabo de su derecho de defensa (Fallos: [312:1017](#)).

En otro precedente el Tribunal determinó que si la demanda había tenido inicio antes de que la ley 25.344 introdujera modificaciones en el art. 32 de la ley 19.549 que disponía en su inciso f que "el reclamo administrativo previo (...) no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando se demandare a un ente autárquico (...) o a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio" resultaba incuestionable que a los actores no les era exigible el reclamo administrativo previo para proceder a examinar su demanda, toda vez que la demandada era una entidad autárquica (Fallos: [326:4711](#)).

De hecho, años atrás, la Corte había dejado sin efecto la sentencia que había rechazado la demanda de daños y perjuicios al considerar que existía un exceso de jurisdicción y ritualismo y prescindencia de la norma aplicable -arts. 32, incs. d y f de la ley 19.549 vigente en ese momento- según la cual el reclamo administrativo previo no era necesario cuando se demandaran daños y perjuicios contra el Estado o un ente descentralizado con facultades para estar en juicio (Fallos: [304:149](#)).

En Fallos: [312:2418](#) estableció que correspondía descalificar por su excesivo rigorismo formal la sentencia que había denegado el acceso a la instancia judicial por la omisión de cumplir con el reclamo administrativo previo si se demostró que su correcta interposición en el caso concreto habría resultado inoperante ante el rechazo del municipio de la pretensión del actor en cuanto al fondo de la cuestión planteada.

En Fallos: [338:451](#), el Máximo Tribunal entendió que la sentencia que consideró que a partir de la entrada en vigencia de la ley 25.344 y la consiguiente sustitución de los arts. 30, 31 y 32 de la ley 19.549 se había consagrado como condición insoslayable para la viabilidad de la acción judicial la interposición de un reclamo administrativo previo había resuelto en forma dogmática si quien demandaba el reajuste jubilatorio contaba con 77 años de edad y la reapertura del procedimiento desde la etapa administrativa podía volver ilusorio el cobro de los créditos a que podría tener derecho. Agregó que lo decidido había redundado en desmedro de la garantía de defensa en juicio de la apelante consagrada en el art. 18 de la Constitución Nacional.

También en torno al tema jubilatorio la Corte calificó como arbitraria la sentencia que declaró la inhabilidad de la instancia judicial por falta de agotamiento de la vía administrativa teniendo en cuenta que habían transcurrido 16 años desde que se inició el trámite de reajuste y que la reapertura del procedimiento desde la etapa administrativa podía volver ilusorio el cobro de los créditos a que la actora podría tener derecho. Consideró que la decisión impugnada había sometido a la demandante a la contingencia de ver clausurada la posibilidad de acceder a una decisión útil sobre el fondo del asunto frente a la eventualidad -nada incierta en reclamos de esta

naturaleza-de no poder afrontar por razones biológicas o económicas un nuevo proceso (Fallos: [335:1933](#)).

En cuanto al examen de los requisitos o presupuestos procesales que condicionan la admisibilidad de la pretensión, a partir del precedente "Gorordo" (Fallos: [322:73](#)), la Corte estableció que estos pueden ser efectuados no sólo a requerimiento de la demandada, sino también, dada su naturaleza, en una etapa preliminar en la cual el juez puede desestimar oficiosamente la demanda (art. 337 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), sin que por ello se convierta en el intérprete de la voluntad implícita de una de las partes ni se altere el equilibrio procesal de los litigantes en desmedro de la parte contraria. Se agrega que en lo que respecta al proceso contencioso administrativo el actor, además de las condiciones de admisibilidad establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, este debe cumplir con aquellos requisitos específicos de este tipo de proceso previstos en el título IV de la ley 19.549, cuyo cumplimiento en cada caso concreto el juez está facultado a verificar.

Años después, al resolver con remisión al precedente "Gorordo" la Corte señaló que la reforma efectuada en el año 2000 a la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo a través de la ley 25.344 vino a convalidar el criterio sostenido por ella en el mismo y favorable a la revisión de oficio de los recaudos de admisibilidad de la acción procesal administrativa al disponer en su art. 31 que "[L]os jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25 y en el presente" (Fallos: [332:875](#)).

En la causa "[García](#)" del 24 de agosto de 2004 tuvo presente que, al tiempo de la interposición de la demanda, se encontraba vigente la doctrina del Tribunal en virtud de la cual la denegación de la instancia contencioso administrativa sólo resultaba factible en aquellos supuestos en que la falta de los requisitos exigidos para su admisibilidad fuera planteada por la demandada. No obstante ello, dentro de los términos y por la vía que, a tal efecto, disponía el ordenamiento formal y, si bien dicho criterio fue modificado a partir del precedente "Gorordo" -pocos meses antes de la sentencia de primera instancia que hizo lugar a la demanda-, en el sentido de admitir que los jueces pueden examinar de oficio el cumplimiento de tales recaudos, entendió que esa circunstancia no incidía en el caso, porque, además de que el demandado no lo adujo en su debida oportunidad, instó el procedimiento al solicitar pruebas e impugnar el peritaje, tampoco podría sostenerse que, después de haberse habilitado la vía jurisdiccional, la variación de la doctrina sobre la materia modificara la traba de la litis en auxilio de la negligencia procesal del demandado.

En Fallos: [339:219](#) determinó que correspondía revocar la sentencia que hizo mérito de la defensa de la caducidad de la acción, que la ANSeS no había hecho valer en la oportunidad debida -al trabarse la litis- basándose en las facultades que tienen los jueces para expedirse de oficio sobre los presupuestos procesales de la acción según fue resuelto en el precedente "Gorordo", ya que dicha doctrina se refiere a las atribuciones que tienen los magistrados para evaluar esos aspectos en una etapa preliminar del proceso, supuesto diferente al del caso.

Por último, en Fallos: [342:1434](#) (voto conjunto de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco) se estableció que es claro que la revisión de oficio sobre el cumplimiento de los requisitos de la habilitación de la instancia judicial debe hacerse in limine litis de conformidad con los considerandos 7º y 9º de "Gorordo", conclusión que es consistente con la secuencia de actos procesales reglados por los artículos 8º, 9º y 10 de la propia ley 25.344, según los cuales corresponde que el tribunal se expida sobre la admisibilidad de la acción judicial contra un organismo estatal antes de dar traslado de la demanda, de modo tal que una vez consumada la intervención en el pleito del Estado Nacional, la potestad del juez de volver a expedirse sobre la habilitación de la instancia queda limitada a lo que pueda llegar a plantear la demandada, por aplicación del principio de congruencia.

Buenos Aires, mayo de 2021
jurisprudencia@csjn.gov.ar