



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2024

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Universidad del Salvador c/ IGJ 359207/7902016 s/ recurso directo a cámara", para decidir sobre su procedencia.

Considerando que:

1º) La Sala "I" de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil rechazó el recurso interpuesto por la Asociación Civil Universidad del Salvador contra la resolución 2108/2018 de la Inspección General de Justicia por la cual se le impuso un apercibimiento con la obligación de publicar la decisión en un diario de circulación masiva, por diversos incumplimientos y objeciones en torno a los estados contables cerrados el 31 de marzo de 2017 y de 2018, por la falta de explicación adecuada respecto de operaciones registradas con fundaciones y por encontrarse pendiente la inscripción de autoridades desde la vista conferida el 9 de junio de 2016.

Para así decidir, el tribunal de alzada consideró que la Inspección General de Justicia actuó dentro del marco de las competencias atribuidas por la ley 22.315 y que la sanción impuesta era razonable. Agregó que la denunciada falta de dictamen jurídico previo no traía aparejada la nulidad absoluta de la resolución. Y finalmente destacó que la supuesta violación del deber de confidencialidad por parte del director de la referida autoridad administrativa —que hizo declaraciones periodísticas sobre el caso de la actora— no era revisable por esta vía.

2º) La actora cuestionó la sentencia mediante recurso extraordinario cuya denegación da lugar a la presente queja.

En síntesis, la recurrente sostiene que: a) la Inspección General de Justicia se extralimitó pues su función es el control de la legalidad de la actuación de las asociaciones civiles y lo cierto es que se inmiscuyó en decisiones vinculadas al gobierno y administración de la asociación sin norma alguna que le atribuya esa potestad; b) de acuerdo con la ley 19.549 el dictamen jurídico previo es un elemento esencial del acto administrativo, por lo cual en este caso existe una afectación al debido proceso; c) la Inspección General de Justicia incurrió en un exceso de punición; y d) la divulgación de datos atinentes al caso por parte del director debe tenerse en cuenta para valorar la validez de la actuación cuestionada.

3°) En lo que respecta al agravio sustentado en la ausencia de dictamen jurídico previo se presenta una cuestión federal que justifica la apertura de la instancia extraordinaria pues está discutida la interpretación de las disposiciones de la ley 19.549 que establecen los requisitos esenciales de los actos administrativos y la decisión apelada ha sido contraria al derecho que la actora fundó en tales disposiciones (artículo 14, inciso 3, de la ley 48).

4°) Se encuentra fuera de discusión en esta instancia que la resolución 2108/2018 cuestionada por la actora no contó con el dictamen del servicio jurídico permanente del organismo demandado previsto en el artículo 7, inciso d, de la ley 19.549. La cámara sostuvo que la falta del referido dictamen “*carece de virtualidad para provocar la nulidad absoluta del acto administrativo cuando se concluye en sede judicial que éste ha sido dictado con arreglo a derecho, máxime cuando una declaración de tal calibre solo derivaría en una inútil reiteración de[1] procedimiento para arribar a la misma decisión*”. A la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

misma conclusión arribó el señor Procurador Fiscal ante la Corte, con invocación de dictámenes del Ministerio Público y de la Procuración del Tesoro de la Nación.

5°) El artículo 7°, inciso d, de la ley 19.549 (texto vigente al momento de los hechos) establece que antes de la emisión de un acto administrativo deben cumplirse los procedimientos sustanciales previstos en el ordenamiento jurídico, aun cuando esos procedimientos tuvieran carácter implícito. La norma también dispone que, sin perjuicio de lo que regulen otras normas especiales, resulta *"esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos"*. Asimismo, el artículo 14, inciso b, de la ley citada establece que son nulos de nulidad absoluta los actos dictados en violación a la ley aplicable o a las formas esenciales.

Tales disposiciones rigen la generalidad de los procedimientos realizados ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada (artículo 1° de la ley citada), entre los cuales deben considerarse incluidos los que lleva adelante la Inspección General de Justicia en los términos de la ley 22.315 en tanto no existe disposición que los excluya de su ámbito de aplicación (artículos 1° y 2° de la ley citada; artículos 1° y 2° del decreto 722/1996).

6°) El requisito del dictamen del servicio jurídico permanente contemplado en el artículo 7°, inciso d, de la ley 19.549, en palabras de esta Corte, hace a la juridicidad de la actuación administrativa y debe ser cumplido antes de que la Administración exprese su voluntad (Fallos: 301:953, "Duperial").

Ahora bien, en ese precedente la Corte también consideró que el mencionado dictamen fue emitido durante la tramitación del recurso de reconsideración y considerado por la propia Administración en el acto confirmatorio. Tal solución fue reiterada en “Goñi Demarchi” Fallos: 301:1200 “Soñes” Fallos: 310:272 y “Laboratorios Ricar” Fallos: 318:2311. En este último caso el Tribunal precisó que el gravamen causado por la ausencia de dictamen jurídico desaparece si durante el trámite del recurso de reconsideración ante la Administración se observó el requisito.

7º) En esta causa la actora no planteó un recurso administrativo contra la resolución sancionatoria de la Inspección General de Justicia sino que directamente la cuestionó mediante el recurso judicial del artículo 16 de la ley 22315. Esto implica que no existió dictamen jurídico posterior a la emisión del acto impugnado judicialmente que pudiera ser considerado por la Administración a los efectos de revisar su propia conducta por la sencilla razón de que con ese acto quedó clausurada la instancia administrativa.

Por consiguiente, en los términos de la jurisprudencia citada en el punto anterior, el gravamen causado por el vicio en el requisito esencial de procedimiento, alegado por la actora al recurrir la resolución administrativa y mantenido en el recurso extraordinario, no perdió virtualidad a los efectos de resolver si la resolución sancionatoria resulta inválida.

8º) La conclusión anterior no se ve afectada por el argumento ensayado por la cámara, que resultó compartido por el señor Procurador Fiscal



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ante la Corte en su dictamen, en el sentido de que la constatación de que el acto fue dictado conforme a derecho priva de sustento el agravio referido a la ausencia de dictamen jurídico.

El argumento es inatendible porque la exigencia del dictamen jurídico previo hace al debido proceso adjetivo y su ausencia no se purga por el hecho de que la decisión administrativa que eventualmente se adopte sin recurrir a ese dictamen cumpla con los restantes requisitos esenciales de los actos administrativos. La cuestión de si el acto es o no conforme a derecho también depende del cumplimiento del requisito de emisión del dictamen previo a la decisión final por parte de la Administración.

Tal como quedó expuesto más arriba, el dictamen jurídico es una actuación preparatoria de la voluntad administrativa requerida por la ley en forma expresa y clara cuando el acto afecta, como de hecho sucedió aquí, derechos subjetivos del administrado (artículos 7º, inciso d, de la ley 19.549 y 14, inciso b, de la ley 19.549). Incluso antes de la sanción de la ley citada la doctrina había precisado que la ausencia de un dictamen de requerimiento obligatorio, como indudablemente lo es el dictamen jurídico en el ámbito de la Administración Pública Nacional, era causa de nulidad del acto administrativo (conf. Petracchi, Enrique C., *Notas de Jurisprudencia: los órganos consultivos y el acto administrativo*, Buenos Aires, Ed. Revista de Derecho y Administración Municipal, 1938, páginas 4 y 5).

9º) Las razones expresadas son suficientes para decidir la cuestión, por lo cual resulta innecesario expedirse sobre los restantes agravios planteados por la actora.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia recurrida. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos para que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento. Notifíquese, agréguese la queja al principal y devuélvase.



CIV 4753/2019/1/RH1

Asociación Civil Universidad del Salvador c/
IGJ 359207/7902016 s/ recurso directo a
cámara.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Asociación Civil Universidad del Salvador**, representada por su **Presidente Fernando Lucero Smith** y su **Secretario Carlos Salvadores de Arzuaga**, patrocinados por el **Dr. Daniel Alberto Sabsay**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala I.**