



**Secretaría de Jurisprudencia**

# **Acción meramente declarativa**

**Art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial  
de la Nación**

**Competencia apelada- Principios generales**

**Mayo 2025**

# Nota de Jurisprudencia

## Acción meramente declarativa

Art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación

### Competencia apelada – Principios generales

1) Introducción.....	2
2) Requisitos de la acción declarativa de certeza .....	3
3) El “caso” y “causa”.....	4
4) Lesión actual y afectación directa.....	5
5) Finalidad .....	6
6) Limitaciones a la función judicial.....	6
7) Actividad administrativa.....	7

#### ACCION MERAMENTE DECLARATIVA

*Art. 322. - Podrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente.*

*El Juez resolverá de oficio y como primera providencia, si corresponde el trámite pretendido por el actor, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida.*

#### 1) Introducción

La acción meramente declarativa, regulada por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), ha sido objeto de numerosos pronunciamientos en la jurisprudencia de la Corte Suprema, cuyos fallos permiten delinear los requisitos y límites de esta acción procesal.

En esta ocasión nos concentramos en precedentes que ingresaron al Tribunal a través de la vía apelada, sin incluir aquellos resueltos en el marco de su competencia originaria.

Liminarmente, resulta prudente recordar que la admisibilidad de la pretensión meramente declarativa está sujeta a una serie de recaudos que condicionan necesariamente su interposición, de manera tal que si tales requisitos no se verifican, no corresponde la consideración de la materia de fondo o sustancia de la controversia (Fallos: [347:2015](#)).

A continuación, se mostrarán las líneas principales extraídas de diversas sentencias relevantes.

## 2) Requisitos de la acción declarativa de certeza

La Corte ha establecido la necesidad de examinar en las acciones meramente declarativas los recaudos que el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación impone para su procedencia (“[Asociación Mutual Sancor](#)”, 14/04/2015). Si tales requisitos no se verifican, no corresponde la consideración de la materia de fondo o sustancia de la controversia (Fallos: [343:560](#)).

Ella se halla supeditada a la inexistencia de otra vía legal para hacer cesar la incertidumbre, estando a cargo de quien insta la pretensión la acreditación de tal extremo (Fallos: [343:560](#))<sup>1</sup>. En esa orientación, el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación asigna a la acción carácter subsidiario, lo que obsta a su admisión en casos en que el ordenamiento jurídico prevea vías procesales específicas e idóneas para debatir la cuestión y que permitan aventar la falta de certidumbre (“[Carlos E. Enriquez S.A.](#)”, 25/02/2014; Fallos: [343:560](#)).

Así, en Fallos: [343:560](#) dijo que la invocada vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva en la que el interesado centró particularmente su presentación, no habilitaba, por sí sola, la instancia de excepción de la acción meramente declarativa, en tanto el recurrente no demostró de manera irrefutable -entre otras cuestiones- la inexistencia de otra vía idónea para satisfacer su pretensión, lo que determinó el incumplimiento de otro de los requisitos de procedencia, esto es que no dispusiera de otro medio legal para ponerle término, lo que echó por tierra la vulneración alegada.

En esa línea, en “[Carlos E. Enriquez S.A.](#)” del 25 de febrero de 2014 se declaró improcedente, en el marco de un recurso ordinario de

apelación, la acción de certeza promovida por la actora contra una resolución de la Dirección General Impositiva, en la que se le notificó que se encontraba en trámite un procedimiento de determinación de oficio, según los artículos 16 y 17 de la Ley 11.683, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a determinados períodos fiscales. Dicha acción había sido admitida en instancias anteriores. El Tribunal entendió que el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación asignó a dicha acción carácter subsidiario, que obsta a su admisión en casos en que el ordenamiento jurídico prevé vías procesales específicas e idóneas para debatir la cuestión y que permitían aventar la falta de certidumbre, como ocurría en el caso, donde resultaba indudable que al ser notificada de la resolución dictada por la Dirección General Impositiva, la empresa actora tuvo a su alcance los medios legales previstos por la ley 11.683 para defenderse de los cargos formulados en el ámbito del procedimiento de determinación de oficio regulado en dicho ordenamiento.

En ese sentido, dicha acción está sujeta a que se invoque un "estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica" (Fallos: [341:101](#)) y que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter consultivo (Fallos: [343:560](#); [341:545](#); “[Asociación Mutual Sancor](#)”, 14/04/2015). Lo contrario exigiría al Poder Judicial exceder las atribuciones jurisdiccionales concedidas por la Constitución Nacional (Fallos: [341:101](#), voto de los jueces Highton de Nolasco y Rosenkrantz).

Desde esta premisa, y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado (Fallos: [343:560](#); [334:236](#); [341:1017](#), disidencia del juez Rosenkrantz), el Tribunal ha exigido que medie: a) actividad administrativa que afecte un

<sup>1</sup> En el precedente en cuestión, la Corte realizó la siguiente cita de autor: Palacio, Lino Enrique, “Derecho Procesal

Civil”, Tomo I, Tercera Edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pág. 323.

interés legítimo; b) que el grado de afectación sea suficientemente directo; c) que aquella actividad tenga concreción bastante (Fallos: [343:1646](#); [343:560](#); [341:101](#) (Voto conjunto de los jueces Highton de Nolasco y Rosenkrantz y voto propio del juez Rosatti) , requisitos que incluso resultan revisables de oficio, porque lo contrario importaría permitir que se contraría lo preceptuado en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional en cuanto a que la Justicia federal sólo actúa ante “causas” (Fallos: [347:2015](#)), sin que le quepa la misión de emitir opiniones en abstracto (Fallos: [341:545](#); [322:528](#)).

En “Multicanal” (Fallos: [334:236](#)), la Corte desestimó la acción declarativa de certeza interpuesta con el objeto de que se declare que los accionantes eran titulares del derecho subjetivo de naturaleza privada a la adquisición de porcentajes accionarios de otra sociedad, pues aquéllas no imputaron a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia la realización de actividad concreta alguna que haya podido generar incertidumbre sobre su derecho a someter a aprobación la operación de toma de control del paquete accionario, sino que la pretensión tan sólo se orientó a obtener una genérica declaración respecto de las potestades de la comisión para conocer en la concentración económica que procuraban llevar adelante, no existiendo ningún derecho debatido que deba determinarse para resolver la situación de conflicto, faltando un elemento básico de la acción de mera certeza. El Tribunal entendió que la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación no resulta apta para sustituir a las autoridades administrativas en el ejercicio de funciones que le resultan propias, ni para obtener el dictado de una genérica prohibición de demandar que, con efectos erga omnes, otorgue a quien la requiere una suerte de inmunidad jurisdiccional frente a terceros.

### 3) El “caso” y “causa”

En las acciones declarativas de certeza es el actor quien debe acreditar de qué modo la incertidumbre afecta sus derechos, a través de la exposición de los presupuestos de la acción y la demostración de que concurren en el caso. Así, debe hacer manifiesta la existencia de una actividad o de un contexto normativo que, en forma actual, ponga en peligro el o los derechos invocados o les cause una lesión con concreción suficiente para justificar la actuación del Poder Judicial (Fallos: [347:2015](#)).

En ese sentido, la admisión de las acciones declarativas de mera certeza y de inconstitucionalidad, en el orden nacional, está sujeta al cumplimiento de los recaudos a que alude el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, entre los que se destaca la necesidad de la existencia de un caso en el que el titular de un interés jurídico concreto busca fijar la modalidad de una relación jurídica o prevenir o impedir las lesiones a un derecho de base constitucional (Fallos: [322:528](#)).

Dicha necesidad surge de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, los cuales, siguiendo lo dispuesto en la sección II del art. III de la ley fundamental norteamericana, encomiendan a los tribunales de la república el conocimiento y decisión de todas las "causas", "casos" o "asuntos" que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución; expresiones estas últimas que, al emplearse de modo indistinto, han de considerarse

sinónimas<sup>2</sup>. De ahí que, en análoga línea de razonamiento, al reglamentar al citado art. 116, el art. 2° de la ley 27 expresa que la justicia nacional "nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte" (Fallos: 322:528).

Sobre tal disposición, dichos casos "son aquellos en los que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre las partes adversas", motivo por el cual no hay causa "cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de los otros poderes"; ni, por ende, existe facultad alguna en cabeza del Poder Judicial de la Nación que autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 322:528).

#### 4) Lesión actual y afectación directa

Como se mencionó arriba, el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación que regula la acción declarativa dispone que la incertidumbre debe recaer sobre la "existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor".

Este perjuicio o lesión actual al actor es necesario dado que sin su presencia no puede existir una causa o controversia en el sentido que le ha dado esta Corte. Los requisitos de procedencia de esta acción son, entonces, la falta de certeza y la lesión actual, o para ponerlo en términos normativos, la incertidumbre (art. 322 Código Procesal Civil y Comercial de la

Nación) y el caso (art. 116 Constitución Nacional, art. 2 ley 27) (Fallos: 347:2015; 341:101).

Por ejemplo, en "Expreso Tigre Iguazú", la Corte declaró improcedente la acción declarativa de certeza iniciada por una empresa de transporte contra el Estado Nacional por la incertidumbre que le causa la no vigencia del marco normativo hasta entonces vigente -ley 12.346- con la sanción del Digesto Jurídico Argentino. Señaló para ello que ante la claridad en cuanto a la falta de operatividad del DJA por estar sujeto a un procedimiento necesario e inconcluso no se configuraba un "caso" en que se verifique un estado de "incertidumbre" sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica que pudiera producir un perjuicio o lesión actual a la actora sino que la acción deducida tendía a obtener una declaración general y directa sobre la existencia o no de un régimen jurídico general del servicio público de transporte de pasajeros, lo que no constituía un "caso contencioso" o "causa" que justificara la intervención del órgano judicial. Agregó que se excedería en mucho la función encomendada al Poder Judicial si se diese trámite a la demanda interpuesta en tanto era de absoluta evidencia que su examen exigiría un pronunciamiento de carácter teórico, función que le está vedado a la Corte ejercer (Fallos: 347:2015).

Por otro lado, en materia tributaria la lesión al actor se genera por un acto administrativo que afecta uno o más de sus intereses legítimos, de modo directo y concreto. La afectación concreta se halla probada cuando existe una determinación de oficio por parte del organismo fiscal o cuando este ha emitido intimaciones de

<sup>2</sup> En Fallos: 322:528, la Corte menciona al autor Montes de Oca que, con cita de Story, afirma que estas expresiones aluden a "un proceso (...) instruido conforme a la marcha

ordinaria de los procedimientos judiciales" (Lecciones de Derecho Constitucional, Menéndez, Buenos Aires, 1927, t. II, pág. 4229).

pago, notificaciones de deuda y/o requerimientos. En esos casos, la Corte ha considerado que existe una conexión directa entre los intereses o los derechos que la parte actora puede considerar afectados y la norma o acto al que ella atribuye dicho perjuicio (Fallos: [341:101](#)).

Así, en Fallos: [343:1646](#) entendió que los actos tendientes al cobro del tributo a los ingresos brutos sobre los ingresos percibidos por la entrega de los bonos regulados por la normativa federal tenían entidad suficiente para sumir a la actora en un estado de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidades de la relación jurídica que liga a las partes en una controversia que era actual y concreta al momento de dictarse el fallo. Mientras la autoridad fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pretende gravar con sustento en la normativa local el ingreso obtenido por la entrega de bonos sobre la base de considerarlo producto de la actividad habitual de intermediación financiera, la actora apoya su posición en normas federales que conciben a dicho ingreso como un resarcimiento otorgado, por única vez, por el Estado Nacional en razón de la emergencia pública declarada por la ley 25.561.

## 5) Finalidad

El Tribunal ha dicho que la acción meramente declarativa fue concebida como un proceso de naturaleza preventiva -no reparatoria- por medio del cual se busca resolver un caso concreto (Fallos: [343:1646](#); [341:101](#)).

Su finalidad, en sustancia, consiste en precaver los efectos de un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, y fijar las relaciones

legales que vinculan a las partes en conflicto (Fallos: [343:1646](#); [341:545](#); [341:101](#)) pues, la utilización de esta vía tiende a hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la “...existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente” (art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) (Fallos: [343:1646](#)).

La finalidad de esta acción, por lo tanto, siempre es hacer cesar un estado de incertidumbre cuando provoque un gravamen al peticionante (Fallos: [341:101](#)).

## 6) Limitaciones a la función judicial

El Tribunal ha sostenido que no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Fallos: [341:545](#)).

Desde sus primeros fallos (Fallos: [1:27](#) y [292](#)), el Tribunal negó que estuviese en órbita del Poder Judicial de la Nación la facultad de expedirse en forma general sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo (Fallos: [12:372](#); [95:51](#) y [115:163](#)), ello es así pues –como lo afirmó en Fallos: [242:353](#)- el fin y las consecuencias de control encomendado a la Justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa suponen que este requisito de la existencia de “caso” o “controversia judicial” sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes (Fallos: [341:545](#)).

En ese sentido, si para determinar la jurisdicción de la Corte y de los demás tribunales

de la Nación no existiese la limitación derivada de la necesidad de un juicio, o de una contienda entre partes, entendida esta como un 'pleito o demanda de derecho instituida con arreglo a un curso regular de procedimiento'<sup>3</sup>, la Corte dispondría de una autoridad sin contralor sobre el gobierno de la República, y podría llegar el caso de que los demás poderes del Estado le quedaran supeditados con mengua de la letra y del espíritu de la Constitución Nacional (Fallos: [333:2271](#); [322:528](#)).

Por lo tanto, se excedería en mucho la función encomendada al Poder Judicial si se diese trámite a una acción declarativa de certeza si es de absoluta evidencia que su examen exigiría un pronunciamiento de carácter teórico, función que le está vedado a la Corte ejercer (Fallos: [347:2015](#)).

El fundamento último de este criterio es el de salvaguardar el principio constitucional de la división de poderes. Así lo consideró el legislador al tratar el proyecto de la ley 27 cuando, por intermedio del miembro informante senador Zapata, se expresó que si la judicatura "se pronunciara sobre una ley sin partir de un proceso", saldría de "su esfera para penetrar en el Poder Legislativo", expresión recordada en el precedente de Fallos: 30:281 (Fallos: [322:528](#))<sup>4</sup>.

## 7) Actividad administrativa

Por otra parte, el Tribunal ha dicho que la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación no resulta

apta para sustituir a las autoridades administrativas en el ejercicio de funciones que le resultan propias, ni para obtener el dictado de una genérica prohibición de demandar que, con efectos erga omnes, otorgue a quien la requiere una suerte de inmunidad jurisdiccional frente a terceros (Fallos: [334:236](#)).

Además, la inexistencia de un acto administrativo no implica, de forma automática, la improcedencia de la acción declarativa. En efecto, la situación de incertidumbre que afecta al ejercicio de un derecho individual puede derivarse de un contexto normativo o administrativo que el peticionante puede tener legítimo interés en esclarecer de forma inmediata, sin estar obligado a propiciar o soportar un acto administrativo que concrete su agravio (Fallos: [341:101](#), voto de los jueces Highton de Nolasco y Rosenkrantz).

Ello puede darse, por ejemplo, cuando en el tiempo previo al acto administrativo que concretaría el agravio, el derecho que el actor busca proteger se encuentra de hecho negado o cuando el costo en que debe incurrir durante dicho tiempo implica en la práctica la negación del derecho que busca proteger. Sin embargo, en casos de esta naturaleza es el actor quien debe acreditar de qué modo esa incertidumbre afecta sus derechos, a través de la exposición de los presupuestos de la acción y la demostración de que concurren en el caso. Así, debe hacer manifiesta la existencia de una actividad o un contexto normativo que, en forma actual, ponga en peligro el o los derechos invocados o les cause lesión con concreción suficiente para

<sup>3</sup> En este precedente la Corte Suprema citó al juez de la Corte Suprema de Estados Unidos Marshall.

<sup>4</sup> La Corte citó al autor Arturo Bas, El derecho federal argentino, Abeledo, Buenos Aires, 1927, t. I, pág. 340, al señalar que "sin una noción exacta del concepto

enunciado, más de una vez se ha pretendido, sin embargo equivocadamente, convertir al Judicial en un poder despótico, atribuyéndole en cualquier caso y en cualquier sentido facultades para juzgar y anular las resoluciones y actos de los poderes legislativo o ejecutivo".

justificar la actuación del Poder Judicial (Fallos: [341:101](#), voto de los jueces Highton de Nolasco y Rosenkrantz).

Por ejemplo, en “[Asociación Mutual Sancor](#)”, del 14 de abril de 2015, donde en las actuaciones no había existido una resolución determinativa de oficio con respecto al tributo que le sería exigible a la actora en los períodos fiscales comprendidos entre el mes de noviembre del año 2005 y el de abril del año 2006, a juicio del Tribunal la cuestión debatida no tuvo un carácter meramente consultivo ni consistió en una indagación especulativa, máxime si se tenían en cuenta las particulares características que se presentaban en el caso.

Destacó en este sentido la reunión mantenida por las partes durante el desarrollo de las tareas de inspección y fiscalización donde la demandada le hizo saber a la actora que le correspondía encontrarse inscripta en el impuesto al valor agregado y puso en su conocimiento los importes precisos del tributo que aquélla debería. Agregó que la demandante había manifestado que se recategorizaría como sujeto responsable abandonando su condición de sujeto exento.

En Fallos: [341:545](#) la Corte entendió que los requisitos de la acción declarativa de certeza no se cumplían en el caso, en la medida en que no había existido actividad administrativa suficiente como para poner en tela de juicio el derecho que se invoca. En efecto, el agravio traído resultaba conjetural e hipotético, ya que no se probó comportamiento de la AFIP configurativo del requisito del preceptivo e ineludible "acto en ciernes", que pueda válidamente originar una relación jurídica concreta con la demandada.

Buenos Aires, mayo de 2025

[jurisprudencia@csjn.gov.ar](mailto:jurisprudencia@csjn.gov.ar)