LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Luis Casarini
Docente de Derecho Procesal Administrativo en la
Universidad Nacional de Lomas de Zamora;
Funcionario de Cámara en lo Contencioso
Administrativo Federal.

José Luis López Castiñeira
Profesor de la Facultad de Derecho
en la Universidad de Buenos Aires;
Juez de Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal.

Sumario: 1. Introducción. 2. Noción de prueba y su función en el proceso contencioso administrativo. 3. La audiencia preliminar del art. 360. 3.1. La audiencia preliminar en la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo. 4. Los hechos nuevos (arts. 365 y 366). 5. La carga de la prueba (art. 377, CPCCN). 5.1 La denominada "carga dinámica de la prueba". 6. Apreciación de la prueba (art. 386). 6.1. La "sana crítica". 7. Las medidas para mejor proveer. 8. Diligencias preliminares y producción de prueba anticipada. 8.1. Diligencias preliminares. 8.2. La producción de prueba anticipada. 9. Los medios probatorios en particular. 9.1. La prueba documental. 9.2. El expediente administrativo. 9.3. La prueba confesional. 9.4. La prueba de testigos. 9.5. La prueba pericial.*

1. Introducción

A fin de practicar el control de la Administración Pública, el ordenamiento jurídico argentino ha adoptado un sistema excluyentemente judicial, por cuanto esa actividad le ha sido confiada a un órgano independiente y separado de la función administrativa. A su vez, dentro de esa estructura se ha instituido un

* El presente trabajo constituye una nueva publicación, con modificaciones menores y con expresa autorización de los autores, del Capítulo X.2, "La prueba en el proceso contencioso administrativo" de la obra *Proceso contencioso administrativo federal,* t. II, Balbin, Carlos F. (dir.), Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2014, pp. 851/886.

fuero especializado para el juzgamiento de la denominada *materia contencioso administrativa.*

No obstante, la opción elegida para la organización judicial, la ausencia de una legislación nacional que en forma sistematizada regule el proceso judicial tendiente a litigar contra el Estado, obliga a acudir a las disposiciones que han sido diseñadas para el desarrollo del proceso judicial entre sujetos privados –esto es, el Código Procesal y Comercial nacional[1]–, lo cual supone, naturalmente, la necesaria adaptación a la que deben ser sometidas tales normas para encauzar una contienda en la cual el Estado goza de ciertos privilegios, que, en lo sustancial, no van más allá del valor probatorio de las actuaciones administrativas –que es relativo–, del mayor plazo para contestar la demanda y oponer excepciones, de la facultad de contestar las posiciones por oficio y de la inejecutoriedad compulsiva de las sentencias, prerrogativa esta última que se ejerce una vez concluido el proceso y con la condición de no desnaturalizar la incolumnidad de los derechos del administrado[2].

A tal adaptación cabe añadir las particularidades que surgen cuando los procesos involucran conflictos de carácter colectivo o que de alguna manera trascienden los intereses de los propios litigantes, pues el encauzamiento de tales pretensiones de sujeto múltiple obliga a litigantes y a jueces a flexibilizar los

1 Falcón señala que: "Durante mucho tiempo se ha reclamado la elaboración de un Código de procedimientos Administrativos, alegando que el CPCCN no permite un tratamiento adecuado de las cuestiones administrativas. La tendencia moderna que muestra tanto el Anteproyecto de Código del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal como el Código General del Proceso de la República Oriental del Uruguay, es la existencia de un código único, con reglas especiales para los procedimientos ante los diversos fueros. Pero este no ha sido el criterio de la Argentina, que ha dictado en las provincias, en general y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, códigos contencioso administrativos. Un examen de éstos, más allá de la organización judicial y del tipo de procedimiento que se pretenda (tribunales únicos con casación intermedia, o tribunales de primera y segunda instancia tribunal unipersonal o colegiado, etc.), muestran que las reglas básicas del procedimiento y la concordancia normativa sobre ellas, en general, tienen un 80 y 90% de coincidencia, lo que torna relativo el dictado de una norma especial que repita todas las normas existentes –por tener a veces pequeñas variantes o emplear un léxico distinto– llevan a grandes confusiones. Cfr. FALCON, Enrique M, *Tratado de la prueba,* t. III, 2º ed. Astrea, Buenos Aires, 2009, pp. 606 y ss.

2 LUQUI, Roberto E. *Revisión judicial de la actividad administrativa,* t. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 305; quien además señala que la Administración tiene prerrogativas como gestora del interés público, sólo cuando ejerce sus funciones, pero no cuando litiga ante la justicia. Por lo demás, las prerrogativas que tiene la Administración anteriores a la traba de la litis son suficientes para alcanzar sus cometidos. Puede ejecutar directamente la mayoría de sus actos. Para litigar en su contra, por lo general es necesario someterle previamente a su consideración la pretensión que luego se articulará ante el tribunal, lo que se produce con el agotamiento de las instancias administrativas o con el reclamo administrativo previo. De esa manera tiene la posibilidad de revisar los actos ilegítimos y toma conocimiento de la pretensión, de los argumentos y hasta de las pruebas que van a ser es esgrimidos en el pleito, v. pp. 306 y ss. de la obra cit.

criterios de aplicación de disposiciones pensadas para lidiar inicialmente en otro escenario[3].

No debe soslayarse que el *interés público* que orienta la función administrativa justifica –en ciertos casos– la adaptación de las reglas del proceso judicial con el propósito de hacer prevalecer ese interés por sobre el interés particular (verbigracia, la exigencia de requisitos más rigurosos tratándose de la procedencia de medidas cautelares dirigidas a la suspensión de los efectos del acto administrativo, embargos, etc.).

En este contexto, nos proponemos analizar el desarrollo del proceso administrativo en lo referente a la que quizás sea su etapa más trascendente, como es la vinculada a la prueba de los elementos que configuran la pretensión procesal administrativa en el orden nacional[4].

Como veremos, son admisibles, en principio, todas las medidas probatorias establecidas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. No hay pruebas excluidas. En este aspecto, las cuestiones más relevantes de los juicios contencioso administrativos se relacionan con las actuaciones administrativas. Aun cuando no se trate estrictamente de una justicia revisora, igual tienen importancia estas actuaciones, pues en la mayoría de los casos allí están los actos, documentos, trámites que precedieron a la decisión impugnada, que generalmente constituyen la prueba principal del pleito. También de ellas resultará si el actor cumplió o no con los requisitos objetivos exigidos por la legislación y si existieron consentimientos o preclusiones[5].

Ahora bien, la circunstancia de que el administrado –como enseñan Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández–, tenga la carga de accionar, no implica que la Administración se encuentre desligada de la carga de acreditar el sometimiento de su actuación a la legalidad[6].

No se trata, tampoco, de que el juez pueda suplir a las partes en el desarrollo del proceso o de que cubra las falencias de una u otra, sino de ejercer sus propias e indelegables facultades una vez propuesto el caso, con el objetivo de hallar

3 Mertehikian, Eduardo, "La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad", *Revista de Estudios jurídicos* nº 8/2008 (Segunda Época), Universidad de Jaén.

4 Fiorini entiende que el sistema probatorio "...es el capítulo que mayor diferencia presenta con relación al procedimiento judicial común. Realmente es en esta etapa donde el contencioso se emancipa de los principios comunes que corresponden a cualquier clase juicio, pues el magistrado debe apreciar la importancia del interés público y el cometido de bien colectivo que realiza la administración pública", cfr. Fiorini, Bartolomé A., *Qué es el contencioso*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1963, p. 280.

5 Luqui, Roberto E., *Revisión judicial de la actividad administrativa*, t. II, Astrea, Buenos Aires, 2005, pp. 306 y ss.

6 García de Enterría, Eduardo - Fernández, Tomas Ramón, *Curso de derecho administrativo,* 4º ed., t. I, Civitas, Madrid, 1987, p. 476.

la verdad jurídica material u objetiva, sin que por ello se encuentre autorizado a violar la igualdad de las partes en el proceso (verbigracia, reeditando etapas clausuradas por la preclusión procesal).

Fiorini justificó, en su hora, la emancipación del proceso contencioso administrativo respecto de los principios que gobiernan el procedimiento judicial común, en la circunstancia de que aquí. "[...] el juez debe actuar como juez de la gestión pública y no como juez de un simple litigio. Esto no significa que la función del magistrado substituya a la del administrador. El control y la apreciación sólo incidirán sobre la actividad irregular o viciada del administrador, juzgará el mal uso y errónea aplicación de las normas que autorizan su actividad, pero en ninguna forma juzgará la iniciativa de la actividad administrativa [...]"[7].

Cuando a un mismo tiempo, la Constitución Nacional garantiza –por un lado– el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la ley –por otro lado– establece como un "deber" de la Administración Pública la búsqueda de la verdad material (art. 1º, Ley 19.549), no puede admitirse que el Estado se encuentra desligado de la carga jurídica de probar la conformidad de su actuación con el ordenamiento jurídico. Ello no significa –claro está– desligar al administrado de la carga de acreditar la verificación de los hechos que configuran el sustento jurídico de su pretensión, y le atribuye al juez el deber de indagar en la verdad material, desplegando para ello –en toda la dimensión de sus características y consecuencias– sus atribuciones constitucionales y legales en cuanto órgano del Estado y como guardián de la legalidad[8].

Si la ley impone como principio rector del procedimiento administrativo la búsqueda de la *verdad jurídica objetiva o material*[9] (art. 1º, inciso *f*], apartado 2º, Ley 19.549) y el *principio de oficialidad* es el instrumento para lograr la materialización de ese principio; si la Administración Pública debe garantizar ante ella misma la tutela judicial efectiva y como derivado de esa garantía el debido proceso adjetivo y sustantivo, no se llega a apreciar la existencia de otras limitaciones al despliegue de las potestades judiciales para completar esos mismos

7 FIORINI, Bartolomé A., *Qué es el contencioso*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965, p. 280.

8 MERTEHIKIAN, Eduardo, "La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad", *Revista de Estudios jurídicos* nº 8/2008 (Segunda Época), Universidad de Jaén.

9 Según este principio, el procedimiento administrativo debe desenvolverse en la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias tal cual aquella y éstas son, independientemente de cómo hayan sido alegados y, en su caso, probadas por las partes. Adviértase que en el procedimiento administrativo, a diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, el órgano estatal no tiene por misión resolver un conflicto entre partes, motivo por el cual las limitaciones que a la potestad jurisdiccional del juez le impone el accionar procesal de aquéllas no resultan aplicables al órgano administrativo. Ver COMADIRA, Julio R., *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, La Ley, Buenos Aires, 2003, pp. 53 y ss.

fines constitucionales y legales que no sean las derivadas de la bilateralidad del proceso judicial y por ende de la igualdad de las partes en el mismo.

La prueba –como veremos– está a cargo primariamente de las partes y está dirigida al juez, y esa carga –dependiendo de la naturaleza de la pretensión– puede que repose en una de las partes más que en la otra (verbigracia, la prueba del daño infringido, la prueba de la legalidad y proporcionalidad de la sanción impuesta).

Bajo esta perspectiva, corresponde que nos adentremos en el objeto central de estas líneas, no sin antes advertir a la luz del derecho constitucional de la tutela judicial efectiva, el desarrollo del proceso judicial, en lo que a la prueba se refiere, se encuentra fuertemente influido por la necesidad de hacer efectivo ese derecho, lo cual no sólo impone a la Administración Pública el deber de colaborar en la búsqueda de la verdad material u objetiva, sino que incardina la labor del juez hacia ese propósito diferenciando el proceso administrativo del proceso civil.

2. Noción de prueba y su función en el proceso contencioso administrativo

En los litigios las partes generalmente no están de acuerdo sobre los hechos que los originan y el derecho que los regula. Como el juez conoce el derecho, está en condiciones de resolver la controversia sobre este último y ubica el asunto en el marco legal correspondiente, aun mediante la aplicación del principio *iura novit curia*. Pero el magistrado no conoce los hechos, es más, le está vedado referirse al conocimiento que de ellos pueda tener como testigo, lo cual hace necesario que las partes aporten al proceso la prueba de esos hechos[10].

En ese marco, la prueba es la actividad procesal realizada con el auxilio de los medios establecidos por la ley, y tendiente a crear la convicción judicial sobre la existencia o inexistencia de los hechos afirmados por las partes como fundamento de sus pretensiones o defensas[11]. Como entiende Couture, la prueba es normalmente comprobación, demostración, corroboración de la verdad o falsedad de las proposiciones, formuladas en el juicio[12]. Para González Pérez, la prueba consiste en la actividad de instrucción por la que se trata de convencer al

10 Alsina, *Tratado,* t. II, pp. 170 y ss.; Dellepiane, Antonio, *Nueva teoría general de la prueba*, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1939, pp. 18 y ss.

11 Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, t. III, Rubinzal Culzoni, 2009, pp. 14 y ss.; Palacio, Lino Enrique*, Manual de derecho procesal civil*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 392; Devis Echandia, Hernando, *Teoría general de la prueba pericial*, t. I, 5º ed., Zavalía, Buenos aires, 1988, p. 252.

12 Couture, *Fundamentos,* p. 215, nº 135.

órgano judicial de la existencia o inexistencia de los datos que han de servir de fundamento a la decisión del proceso[13].

En palabras de Alsina, la prueba judicial es la confrontación de la versión de cada parte con los hechos producidos para abonarla. El juez trata de reconstruir los hechos valiéndose de los datos que aquellos ofrecen o de los que puede procurarse por sí mismo en los casos en que está autorizado para proceder de oficio[14]. La misión del juez es por eso análoga a la del historiador, en cuanto ambos tienden a averiguar cómo ocurrieron las cosas en el pasado, utilizando los mismos medios, o sea los rastros o huellas que los hechos dejaron[15]. No tiene por fin disipar la ignorancia de los contendientes, sino verificar los extremos acerca de los cuales aquéllos han asumido claramente la carga y la responsabilidad jurídica de su categórica aserción o negativa según los principios inspiradores de los arts. 330, inc. 4; 356 inc. 1º y concordantes del Código Procesal[16].

En la actualidad predomina el criterio de considerar la prueba como una actividad procesal de las partes, que tiende a crear en el juez la convicción de la verdad de una afirmación o de un hecho afirmado en el proceso[17].

3. La audiencia preliminar del art. 360

Contestado el traslado de la demanda o reconvención, en su caso, o vencidos los plazos para hacerlo, resueltas las excepciones previas y siempre que se hubiesen alegado hechos conducentes acerca de cuáles no hubiese conformidad

13 GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Manual de Derecho Procesal Administrativo,* Civitas, 2001, p. 323.

14 CN CAF, Sala 2°, 10/2/1994, "Terzano Julio R. v. Estado Nac. s/retiro militar", 8/6/1995, "Gordillo, Jorge", 1/2/2011, causa nº 20.969/06 "Cura, Miguel Ángel v. Banco Nación Argentina s/daños y perjuicios"; 12/7/2012, causa nº 1.412/09 "Alvarado, Pedro Alberto Carlos y otros v. BCRA – Resol. nº 379/08 (Expte. 100295/97 Sum Fin)"; 17/4/2012, causa nº 21.581/12 "Transener SA v. Resolución nº 354/10 - ENRE- (Expte. 21348/10)".

15 ALSINA, *Tratado,* t. II, p. 171; DELLEPIANE, Antonio, *Nueva teoría general de la prueba*, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1939, p. 20 y ss., quien afirma "...toda decisión judicial que remata un litigio entre partes, de igual modo que toda sentencia que pone fin a un proceso criminal, supone, invariablemente, la determinación previa de la existencia o inexistencia de un hecho sobre el cual, precisamente, debe recaer la aplicación de la ley que restablezca el equilibrio jurídico turbado, que dé a cada uno lo suyo, que absuelva o condene". Por ello, "...toda cuestión judicial se apoya, casi siempre, en un hecho o serie de hechos, respecto de los cuales existen divergencias entre las partes, lo que hace indispensable realizar una laboriosa investigación y delicadas operaciones dirigidas a establecer con exactitud la existencia de hechos pasados. Esta investigación y determinación exacta de los hechos es lo que constituye la prueba", v. DELLEPIANE, Antonio, *Nueva teoría general de la prueba*, Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1939, p. 20 y ss.

16 COLOMBO, Carlos J.- KIPER, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y concordado,* La Ley, Buenos Aires, 2006, pp. 4 y ss.

17 FASSI, Santiago - MAURINO, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial...,* t. III, p. 386.

entre las partes, aunque éstas no lo pidan, el juez debe recibir la causa a prueba y fijar –se trate de proceso ordinario o sumarísimo– la audiencia prevista en el art. 360.

Algunos autores la llaman "superaudiencia" en virtud del desarrollo de múltiples actitudes que el juez y las partes llevan a cabo en éstas. Forman parte de las llamadas "audiencias de saneamiento", en este supuesto limitada a la etapa probatoria, con el fin de fijar los objetos de la litis y de la prueba con relación al *thema decidendum*[18].

Abierta la audiencia, corresponde, en primer término, "invitar a las partes a una conciliación o a encontrar otra forma de solución de conflictos" (inc. 1º), como pueden ser una segunda mediación o un arbitraje.

Fracasado el intento, cabe resolver la oposición que cualquiera de las partes hubiese formulado respecto de la apertura a prueba (inc. 2º), y de inmediato oírlas acerca de los hechos articulados sobre los cuales versará la prueba (inc. 3º).

Fijados lo hechos controvertidos, debe recibirse la prueba si hubiese sido ofrecida por las partes en la demanda, reconvención o contestación de ambas, sin que la audiencia de uno o de todos los absolventes impida la celebración de la audiencia (inc. 4º)[19]. Absueltas las posiciones, cabe luego proveer, en la audiencia, la pruebas que se consideren admisibles y concentrar en un solo acto la prueba testimonial, la que se celebrará con la presencia del juez en las condiciones establecidas en el capítulo V, sección 5º del CPCCN. El inc. 5º también dispone que "esta obligación únicamente podrá delegarse en el secretario o en su caso, en el prosecretario letrado". Prescribe por último el inc. 6º del art. 360 que el juez, "si correspondiere, decidirá en el acto de la audiencia que la cuestión debe ser resuelta como de puro derecho con lo que la causa quedará concluida para definitiva".

18 Fassi, Santiago - Maurino, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial...,* t. III, p. 421.

19 En relación a este punto, Palacio considera que "...carece en rigor de explicación razonable la posibilidad de que la prueba confesoria (mal llamada "confesional") sea recibida en la audiencia preliminar, tanto más cuanto que, a diferencia de lo dispuesto en el derogado art. 125 *bis* del CP, no se imputa efecto a su falta de recepción personal por el juez. Por otra parte, en la práctica, rara vez que requirió la presencia de aquél en el acto, y no se registran precedentes de declaración de nulidad", cfr. Palacio, Lino E., *Manual de Derecho Procesal civil*, 17º actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 407.

3.1. *La audiencia preliminar en la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo*

Respecto a la celebración de la audiencia preliminar del art. 360 no hay una posición uniforme de los juzgados de primera instancia del fuero al respecto, ni en la instancia siguiente[20].

En efecto, en un fallo de cámara la mayoría del tribunal dijo que "la modificación introducida al art. 360 del CPCCN produce profundo cambio en busca de una mayor inmediación en el proceso el cual no puede estar ausente en las causas contencioso administrativas. Ello es así por cuanto la concentración de actos procesales que se produce en la audiencia de marras favorece la marcha del proceso y no se advierte que entre en colisión con los principios generales del proceso contencioso administrativo, de manera que pueda pensarse que un futuro código en la materia no incluya esta audiencia en la marcha del proceso. No se observa de qué modo el derecho de defensa del actor puede quedar conculcado con la decisión de abrir la causa a prueba. Las supuestas violaciones que menciona en su presentación carecen de todo sustento en tanto la resolución en cuestión expresamente importa la habilitación de un período dentro del cual los interesados podrán ofrecer y producir toda la prueba que estimen pertinente para la adecuada defensa de su pretensión. Además, la falta de realización de la audiencia no impide –como parece entender la apelante– la posibilidad de tomar debido conocimiento de los hechos controvertidos en la causa, los que se desprenden de la demanda y su contestación"[21].

En su disidencia, el juez Galli sostuvo que: "la aplicación supletoria del Código Procesal al procedimiento contencioso administrativo, examinado en su verdadera medida, no puede implicar la libre elección por parte del juez de las normas aplicables al caso creando un procedimiento diferente en cada oportunidad. La necesidad que exista compatibilidad entre ese Código con la Ley de Procedimientos Administrativos y los principios generales propios del proceso contencioso administrativo supone como premisa la aplicación de las normas de la ley de forma, salvo la existencia de circunstancia que alguna de ellas se torne inadecuada a los fines de este último proceso. La supletoriedad de las normas del Código Procesal no puede ser entendida como la aplicación de éstas en determinados supuestos, sino su inaplicabilidad cuando el hecho de la presencia del

20 Cfr. FALCÓN, Enrique M., *Tratado de la prueba*, t. III, 2º ed., Astrea, Buenos Aires, 2009, pp. 607 y ss.; RODRIGUEZ PRADO, Julieta, "La prueba en el proceso administrativo", en TAWIL, Guido S. (dir.), *Derecho procesal administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, pp. 474-475.

21 CN CAF, Sala 4º, 14/12/2004, causa nº 29.936/94, "Moreyra, Jorge Aníbal v. Estado Nacional (EMGE) s/ personal militar y civil de la FF.AA. y de Seg", fallo citado por FALCÓN, Enrique M. en la obra cit. *supra*.

Estado en el proceso, hace inadecuado la vigencia de algún instituto contemplado en el Código Procesal[22].

En la práctica, en principio, se tiende a prescindir de la audiencia preliminar o a llevarla a cabo de manera irregular. Al respecto, se ha dicho que "no es infrecuente que los jueces del proceso administrativo lleven a cabo la audiencia establecida en la disposición, recurriendo al argumento de que su celebración configura un dispendio jurisdiccional dado que la Ley 24.573 no es aplicable el Estado nacional y sus entidades descentralizadas (art. 2º, inc. 4º) y sus apoderados letrados no cuentan con facultades para conciliar los pleitos. Es cierto que la norma dispone que establecidos los hechos conducentes, el juez debe invitar a las partes a que estas concilien el diferendo o busquen otra alternativa de solución del conflicto (art. 360, inc. 1º, texto según Ley 25.488) y que también los representantes letrados del Estado nacional y sus dependencias deben contar con atribuciones expresas para celebrar conciliaciones o transacciones (Dec. 411/80; art. 18, Ley 23.982), pero no lo es menos que el señalado propósito conciliatorio es sólo uno de los cometidos de la mencionada audiencia preliminar y uno de sus principales méritos es concentrar en un único acto procesal todo lo relativo a la prueba ofrecida por las partes y de allí el carácter indelegable que tiene para el juez y para las partes"[23].

En efecto, la audiencia preliminar del art. 360 no tiene como objetivo único lograr una faz conciliatoria: dicha norma, en conjunción con los arts. 360 *bis*,

22 Asimismo se ha sostenido que "En el proceso contencioso administrativo el Código Procesal es aplicable en forma análoga y en la medida en que resulta compatible con los principios de aquél, debido a que el referido código tiene su ámbito de aplicación natural en las controversias de derecho privado y no en las derecho público. Ello cobra relevancia ante la modificación impuesta por las leyes 24.573 y 25.488 en la redacción de los arts. 359 y 360 del Código Procesal (entre otros) al prever la fijación de una audiencia en los términos descriptos, en la que se formula como punto de partida una invitación a las partes a conciliar o a alcanzar otra forma de solución del conflicto, esta invitación es, por principio, ajena al ámbito del derecho administrativo y a la intervención del Estado en juicio, entre otras circunstancias, por la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos conforme lo establecido en el art. 12 LNPA, lo que importa una imposibilidad que por regla tienen los apoderados de la Administración Central y/o Descentralizada para conciliar. En estas circunstancias, el hecho de omitir la designación de la audiencia, no aparece como violatoria de las normas del debido proceso administrativo, máxime teniendo en cuenta que su fijación tampoco contribuiría a la celeridad y economía procesal que la reforma instituida en el Código de rito ha querido plasmar al establecer la audiencia preliminar, ya que dado la situación de colapso que aún se encuentra el Fuero Contencioso Administrativo –lo cual es público y notorio–, da como lógica consecuencia, la imposibilidad del tribunal de fijar una audiencia para una fecha razonablemente próxima..." (Juzg. Nac. CAF nº 3, 28/6/2011, causa nº 22.870/10; en idéntico sentido v. Juzg. Nac. CAF n°1, 6/4/2005, "Marín, María M. v. Administración Nacional de Parques Nacionales y otro s/daños y perjuicios").

23 Mertehikian, Eduardo, "La prueba en el proceso administrativo", en Cassagne, Juan Carlos (dir.), *Tratado de derecho procesal administrativo*, t. II, p. 48.

361 y 362, dispone que, trabada la litis el juez citará a las partes a una audiencia a varios fines, entre ellos el de la conciliación. Señala la norma que la audiencia tendrá por objeto: fijar los hechos conducentes objeto de prueba y declarar las pruebas admisibles, recibir la oposición de las partes a la apertura a prueba; declarar, de oficio o a petición de parte, la cuestión de puro derecho; y proponer acuerdos conciliatorios, a instancia del juez o de las partes[24].

Adviértase además que la audiencia que establece esta norma se encuentra inspirada en los principios de inmediatez del magistrado y de concentración, celeridad y economía procesal, los cuales son perfectamente compatibles con los principios del proceso contencioso administrativo. Sin duda, la concentración de actos procesales que se produce en la audiencia de marras favorece la marcha del proceso y no se advierte que entre en colisión con los principios generales del proceso contencioso administrativo de modo que pueda pensarse que un futuro código en la materia no incluya esta audiencia en la marcha del proceso[25].

De todos modos, se ha señalado que la aludida audiencia no puede realizarse plenamente, en especial, porque los apoderados no cuentan con facultades de conciliar los pleitos[26].

En relación a la instrumentación de la audiencia en los denominados "recursos directos", tampoco hay una posición uniforme de la jurisprudencia. Así, se ha considerado que si bien en el recurso directo previsto en la ley de entidades financieras no resulta aplicable *in totum* la normativa aplicable a los juicios ordinarios y sumarios, resulta claro del art. 42 de la Ley 21.526, que el legislador consideró necesario otorgar, respecto de las sanciones establecidas en el art. 41, una instancia jurisdiccional de revisión plena, procediendo la celebración de la audiencia prevista en el art. 360 del CPCCN (aplicable por analogía en el marco del recurso directo), en tanto en ella se fijarán los hechos articulados que sean conducentes a la decisión del juicio sobre los cuales versará la prueba, proveyéndose aquélla que se considere admisible[27]. En sentido contrario, se ha sostenido que no es aplicable la fijación de la audiencia a la que se refiere el art. 360 del CPCCN (modificado por la Ley 24.573) en los supuestos de los llamados "recursos directos" ya que carecen de un procedimiento específico por ante esta Alzada[28].

24 CN CAF, Sala 2º, 17/12/1998, "Coordinación Médica SA v. EN - ANSSAL s/ contrato administrativo".

25 CN CAF , Sala 4º, 29/6/2006, causa nº 16.560/98 "Álvarez, Daniel René v. EN-EMGE".

26 Cfr. FALCÓN, Enrique M., *Tratado de la prueba*, t. III, 2º ed., Astrea, Buenos Aires, 2009, pp. 609 y ss.

27 CN CAF, Sala 4º, 5/11/2002, causa nº 1.972/01 "Romero Díaz José I. v. BCRA - Resol. 252/00 (expte. 10.016/96 sum fin 866)".

28 CN CAF, Sala 5º, 18/11/1998, "Gas Natural Ban SA v. Resolución 506/97- Enargas (Expte. 3221/97)", y 20/6/2006, causa nº 11.317/98 "Herrera, Nicolás Francisco v. EN-EMGE s/ Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seg.".

4. Los hechos nuevos (arts. 365 y 366)

Se ha visto que, como principio, los hechos sobre los cuales debe versar la prueba y recaer la sentencia definitiva son los que las partes afirman en sus escritos de demanda y contestación (y, en su caso, en la reconvención y su contestación). A título excepcional, sin embargo, el CPCCN admite la alegación de hechos con posterioridad al cumplimiento de aquellos actos procesales.

Dispone, en efecto, el art. 365 (modificado por la Ley 25.488), que "cuando con posterioridad a la contestación de la demanda o reconvención, ocurriese o llegase a conocimiento de las partes algún hecho que tuviese relación con la cuestión que se ventila, podrán alegarlo hasta cinco días después de notificada la audiencia prevista en el art. 360 del presente Código, acompañando la prueba documental y ofreciendo las demás de las que intenten valerse. Del escrito en que se alegue, si lo considerare pertinente, se dará traslado a la otra parte, quien, dentro del plazo para contestarlo, podrá también alegar otros hechos en contraposición a los nuevos alegados".

El hecho nuevo ha sido definido como aquel que ocurre o llega a conocimiento de las partes después de trabada la relación procesal y que es de importancia para resolver el litigio, tal como se ha trabado[29]. Pero no queda incluido el hecho ajeno a la relación procesal, que puede servir de fundamento para una nueva demanda[30]. Se diferencia del hecho diverso en que éste presupone alegación de un hecho-causa que altera, modifica o transforma la pretensión objeto de la litis, determinante del contenido del proceso. Tampoco se confunde con el hecho que no hubiera sido considerado en la demanda o contestación, ni con la agregación de documentos nuevos o desconocidos. Los hechos nuevos son aconteceres; los documentos, la prueba de lo acontecido[31].

La jurisprudencia ha sostenido que el hecho nuevo no puede importar ni una pretensión ni una defensa y su invocación válida debe estar referida a un nuevo elemento de juicio relativo solamente a la pretensión o defensa esgrimida al trabarse la relación procesal[32].

La admisibilidad del hecho nuevo –ante la segunda instancia– está condicionada a las siguientes circunstancias: *i*) que se haya producido con posterioridad a la oportunidad prevista en el art. 365 o se tratare del caso a que se refiere el art. 366; *ii*) que tenga relación con la cuestión que se ventila; y *iii*) que sea alegado oportunamente conforme lo establecido en el art. 260 del Código Procesal,

29 Alsina, *Tratado,* t. II, p. 209, nº 22; CN CAF, Sala 2º, 13/6/1996, causa nº 15.026/93, "Ballatore Juan Alberto v. EN - Mº de Justicia s/ empleo público".

30 Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y concordado*, La Ley, 2006, pp. 48 y ss.

31 Fassi, Santiago - Maurino, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial. Comentado, anotado y concordado*, 3º ed., Astrea, pp. 399 y ss.

32 CN CAF, Sala 1º, 1/10/1997, *LL* 1998-B-876.

es decir, dentro del quinto día de notificada la providencia referida en el art. 259, cual es la que dispone poner los autos en la Oficina para que las partes expresen agravios (conf. art. 260, primer párrafo, *e* inc. 5º, ap. *a*) del CPCCN)[33].

Así, no procede el hecho nuevo alegado si se relaciona con una etapa posterior a la que constituye la materia a decidir en el estado actual del juicio; el que además debe ser planteado en forma clara, precisa y concreta[34].

Finalmente, se ha dicho que el hecho nuevo importa una ampliación del debate sobre la prueba y significa una excepción al régimen preclusivo que estructura el proceso, lo cual permite calificar de excepcional su admisión[35].

5. La carga de la prueba (art. 377, CPCCN)

El art. 377, CPCCN, establece como regla que el *onus probandi* deviene un imperativo del propio interés del particular interviniente; es la circunstancia de riesgo que consiste en que, quien no prueba los hechos que alega, pierde el pleito, si de ello depende la suerte de la *litis*, debiendo proponer y practicar la prueba en la etapa procesal oportuna[36]. Cuando en el proceso hay elementos suficientes para establecer la existencia de un hecho, el juzgador puede hacer mérito de este hecho, aunque la parte a quien corresponda la prueba no haya intentado demostrarlos directamente. Sólo a falta de aquellos elementos debe acudirse a los principios que gobiernan el *onus probandi* y, entonces, se debe resolver la duda en contra de la parte a quien incumbía la prueba[37].

33 CN CAF, Sala 5º, 13/10/1997, causa nº 9395/97 "Exolgan SA v, Adm. Cral. de Puertos s/proceso de conocimiento".

34 FASSI, Santiago - MAURINO, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial. Comentado, anotado y concordado*, 3º ed., Astrea, pp. 400 y ss.

35 CN CCF, Sala 1º, 2/3/99, *LL* 1999-D-274.

36 CN CAF, Sala 4º, 9/10/2007, causa nº 20.061/04 "FRAME SRL (TF 8816-) v. DGA"; y Sala 2º, 17/6/2010, causa nº 1.744/01, "EN - Jefatura de Gabinete de Ministros v. Equidiesel SRL s/ daños y perjuicios".

37 FASSI, Santiago - MAURINO, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado*, t. III, 3º ed., Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 400 y ss. Palacio afirma que el problema de la carga de la prueba surge, en rigor, frente a la ausencia de elementos de juicio susceptibles de fundar la convicción del juez sobre la existencia o inexistencia de los hechos afirmados por las partes. Destaca al respecto que Calamandrei ha hecho notar, comparando la función del juez con la del historiador, que mientras éste último puede salir airoso de una investigación muy complicada acerca de los hechos pasados confesando, honestamente, que no puede dar una solución, el juez siempre debe fallar la causa condenando o absolviendo, y no está facultado, por lo tanto, para declarar que no ha podido decidirse *(non liquet)*. De allí la necesidad de ciertas reglas que le permitan establecer sobre cuál de las partes ha de recaer el perjuicio derivado de la ausencia de prueba. Ante la incertidumbre que tal circunstancia comporta, el juez dictará sentencia en contra de la parte que omitió probar pese a la regla que ponía tal actividad a su cargo. Cfr. PALACIO, Lino E., *Manual de Derecho Procesal Civil*, 17º actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 407.

La carga de la prueba comprende aquello que cada parte deberá probar en un proceso determinado, para fundar adecuadamente su pretensión. Dentro del *thema probandum*, la carga de la prueba de determinados hechos pesa sobre el actor, y de otros, sobre el demandado, según el contenido de la demanda, contestación, oposición de excepciones y contestación de excepciones, las negativas respecto de hechos y de autenticidad de documentación que hayan efectuado las partes, la existencia de presunciones legales respecto de determinados hechos, actos o documentación, etcétera[38]. Se trata de una noción subjetiva, referida a la posición de cada parte respecto de los hechos que integran el tema de prueba en un determinado litigio. Cabe señalar, especialmente, no obstante, que más allá de la carga de la prueba, el juez tendrá especialmente en el proceso administrativo, la facultad de disponer de oficio diligencias necesarias para establecer la verdad de los hechos controvertidos, respetando el derecho de defensa de las partes.

La Corte Suprema de Justicia nacional ha entendido, que las reglas atinentes a la carga de la prueba deben ser apreciadas en función de la *índole y características del asunto sometido a la decisión del juez*, principio éste que se encuentra en relación con la necesidad de dar primacía por sobre la interpretación de normas procesales, a la verdad jurídica objetiva, de modo que su esclarecimiento no se vea afectado por un excesivo rigor formal[39].

Lo sentado resulta lógico, dado que la diversidad de conflictos ha presentado innumerables problemas que las normas vigentes no habían podido resolver; de allí que la ciencia procesal haya intentado establecer, desde sus estudios, reglas estáticas que permitan en todos los supuestos y tipo de procesos proporcionar al juez la herramienta necesaria para resolver con justicia los conflictos judiciales frente a la ausencia de pruebas suficientes.

Es característica del proceso civil la imposición a la parte que alega o invoca en sustento de su pretensión la existencia de un hecho negado por la otra parte, de la carga procesal relativa a su prueba. Tal circunstancia, también propia en general del proceso administrativo, suele estar complementada en éste con un énfasis mayor en el de *verdad material* –derivado de la presencia del *interés público*– que determina mayores facultades para el juez en materia *de averiguación de la verdad*[40].

El proceso administrativo combina los principios del *proceso dispositivo*, donde el rol de las partes en materia probatoria es fundamental, y del *proceso inquisitivo*, donde el rol primordial pasa a estar desempeñado por el juez. Siendo

38 Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. III, Rubinzal-Culzoni, 2009, pp. 55 y ss.

39 CSJN, 20/8/1996, "Baidera, Víctor F", *LL* 1996-E-679.

40 Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. Ill, Rubinzal-Culzoni,2009, pp. 56 y ss.

en general el de carácter dispositivo, la fuerte presencia del interés público determina la vigencia, en diversos grados, y según la ley procesal de que se trate, del principio de verdad material, con lo que se aproxima al carácter inquisitivo, especialmente en los procesos objetivos. Ello suele tener lugar a través del otorgamiento al juez de significativas facultades instructorias y de producción de pruebas. No es lo que ocurre, habitualmente, en nuestros códigos[41].

La actividad de introducción de los hechos al proceso y la de realización de su prueba es una labor que corresponde exclusivamente a las partes, a quienes, con arreglo a las normas comunes de distribución de la carga de la prueba y en sus escritos de alegaciones, les incumbe la carga de introducir los hechos que fundamenten sus respectivas pretensiones o defensas esto es, la introducción de los hechos constitutivos corresponden al actor en su escrito de demanda y la de los hechos extintivos, obstativos y excluyentes al demandado en su escrito de contestación[42].

Obtener una sentencia favorable depende de la necesidad de las partes de aportarle al juzgador los medios probatorios idóneos, a fin de acreditar la procedencia de su argumentación, y, en consecuencia, la de su pretensión, resulta importante determinar a cuál de ellos corresponde la carga de la prueba en el proceso administrativo, porque en él suelen presentar algunas dificultades. Derivan, en este caso, de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos.

Cuando la Administración ha alegado algún hecho como motivo del acto que causa un gravamen al particular, o cuando es éste el que alega el hecho, en todos los supuestos rige el mismo principio: que la prueba está a cargo del pretensor. No del pretensor de la obligación final, sino de quien pretenda el reconocimiento del hecho determinado que invoca para que sea después fundamento del acto que se dicte[43].

Sin embargo, la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos (art. 12, LNPA) condujo a cierta jurisprudencia a invertir la carga de la prueba en los procesos de impugnación de actos administrativos. Ello no es correcto, pues aquella presunción no altera la obligación de probar a quien alega los hechos constitutivos o los impeditivos, extintivos y excluyentes[44]. Por ello, a quien ataca un acto le incumbe la carga de probar la ilegitimidad, así como también le corresponde a la Administración probar que se encuentran reunidos los

41 HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, t. Ill, Rubinzal-Culzoni,2009, pp. 56 y ss.

42 CN CAF, Sala 3º, 17/6/2009, causa nº 144.000/02, "Obra Social de Docentes Particulares v. AFIP-DGI y otro v. Dirección General Impositiva".

43 HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, t. Ill, Rubinzal-Culzoni,2009, pp. 58 y ss.

44 HUTCHINSON, Tomás, Derecho procesal administrativo, t. Ill, Rubinzal-Culzoni,2009, pp. 58 y ss.

requisitos y antecedentes que justifican el dictado de ese acto, es decir que cabe, a la Administración, antes de dictar el acto, la carga de demostrar que los hechos en que se basa son ciertos.

Así, la presunción de legitimidad del acto administrativo importa en todo caso una *relevatio ad onere agendi*, pero nunca una *relevatio ad onere probando.* De allí que de por sí la presunción de legitimidad no es suficiente para formar la convicción del juez en caso de falta de elementos instructorios, y que no puede en modo alguno sentarse un principio de "en la duda en favor del Estado[45]. En otras palabras, la presunción de legitimidad del acto administrativo no invierte, pues, la carga de la prueba, ni libera a la Administración de aportar las pruebas que sustenten su acción: dada la posición de la Administración, es lógico que recaiga sobre ella la carga de la prueba.

La presunción de legalidad de los actos administrativos sólo implica que el acto es legítimo con relación a la ley y válido en cuanto a los efectos que produce. Tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que preceden a la formulación del acto administrativo, han sido respetadas, en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un expediente en el cual consignan los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto administrativo, y, que por tal motivo, le corresponde al demandante la carga de la prueba a fin de demostrar lo contrario.

Con sobrada claridad exponen el punto los Profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: "[...] la autotutela declarativa de la que se beneficia la Administración desplaza, pues, la carga de accionar a la otra parte, gravada con la necesidad de poner en movimiento una acción impugnatoria para destruir la eficacia inmediata que, por su sola fuerza, alcanzan las decisiones administrativas, pero esto no implica que se dé un desplazamiento paralelo de la carga de la prueba, carga esta última que con normalidad corresponde a la

45 Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 9a ed., FDA, Buenos Aires, 2009, pp. 1-9, con cita de Treves, Giuseppino, *La prezunione di legitimia degli atti administrativi,* Radova, 1936, pp. 84 y ss., 161 y ss.; y de Micheli, Glan Antonio, *La carga de la prueba*, Buenos Aires, 1961, p. 278, notas 110 y 118. En la misma línea, se pronuncia García Pullés, quien entiende que la aludida presunción "...no es eficaz para reemplazar la prueba en caso de falta de elementos, pues no existe en éste ámbito el principio de 'en la duda a favor del Estado', de modo que la compulsa del expediente administrativo debe permitir concluir que la Administración ha realizado la gestión probatoria que le permita acreditar los antecedentes que justifican el dictado del acto. En ausencia de tal esfuerzo probatorio, la actividad administrativa devendrá nula", cfr. García Pullés, Fernando R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, t. II, Hammurabi, 2004, pp. 656 y ss.

Administración, incurriendo en un vicio legal el acto que la desatiende en este supuesto"[46].

La consecuencia inmediata de no admitir al proceso contencioso como un mero proceso revisor o un proceso al acto es que pesa igualmente sobre la Administración Pública la carga de acreditar los elementos configurativos del sostenimiento de la legalidad del acto impugnado[47].

En definitiva, el control jurisdiccional de la Administración Pública no debe observarse, entonces, a través del prisma del dogma revisor, sino como aquel en el que es ineluctable verificar que la Administración ha actuado subordinada a la ley, y en ese marco corresponde también a ella –conforme los principios generales– cargar con la prueba de que su accionar está en conformidad con el ordenamiento jurídico.

5.1 *La denominada "carga dinámica de la prueba"*

En atención a la insuficiencia de las reglas descriptas para resolver todas las situaciones que se presentan dé ordinario en el debate judicial, aparece la teoría de la carga dinámica probatoria, también conocida en España como la de mayor facilidad o disponibilidad probatoria, la que sostiene que excepcionalmente, corresponde apartarse de las reglas normales de distribución del *onus probandi*, reconociendo una pluralidad de nuevas reglas de reparto, y que fuera receptada por nuestro Máximo Tribunal[48].

La carga probatoria dinámica debe utilizarse en situaciones donde no funcionan adecuada y valiosamente las previsiones legales que, como norma, reparten los esfuerzos probatorios, e importa un desplazamiento del *onus probandi*, según fueren las circunstancias del caso, en cuyo mérito aquél puede recaer, verbigracia, en cabeza de quien está en mejores condiciones técnicas, profesionales o fácticas para producirlas[49], más allá del emplazamiento como actor o demandado

46 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNANDEZ, Tomás R., *Curso de derecho administrativo*, 4º ed., t. I, Civitas, Madrid, 1987, pp. 476-479, en especial esta última. Puede verse que el concepto se mantiene en la 1º edición argentina con *Notas de Agustín Gordillo*, Thomson Civitas - La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 521. Anota aquí Gordillo (*vid.* nota al Cap. IX "(...) el 'principio de la autotutela' es la presencia del *Ancien Régime* del absolutismo francés, que ha cedido en tanto avanza el Estado de Derecho".

47 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNANDEZ, Tomás R., *Curso de derecho administrativo*, t. I, ya cit., pp. 476-479; GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 8º ed., t. III, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, parágrafo 4, p. 7.

48 CSJN, 10/12/1997, "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa 'Pinheiro, Ana María v. Instituto de Servicios Sociales para el personal ferroviario'".

49 CN CAF, Sala 2º, 15/10/2009, causa nº 27.666/97, "Aníbal, Juan v. EN - Mº Interior - PFA s/ daños y perjuicios".

o de tratarse de hechos constitutivos, impeditivos, modificativos o extintivos, de allí que se la identifique como dinámica[50].

Esta construcción teórica plantea que el derecho no debe basarse en rigideces y estructuras pétreas, sino que ha de ajustarse a las circunstancias del caso. La aplicación de la regla de la distribución dinámica de las cargas probatorias, coloca la prueba en cabeza de la parte que está en mejores condiciones de producirla[51].

Tiene su sustancia en el mentado *principio de colaboración procesal*, que se impone tanto a las partes como al juez, impidiendo que uno de los litigantes adquiera beneficios como consecuencia de una actividad desleal consistente en el aprovechamiento de la situación de desventaja en la capacidad de probar la veracidad de un hecho, en que se encuentra su contraparte y en escatimar con ello de información al juez.

Se entiende que frente a determinadas circunstancias corresponde el apartamiento excepcional de las normas legales sobre distribución de la carga de la prueba, a la que resulta procedente recurrir sólo cuando la aplicación de aquellas arroja consecuencias manifiestamente disvaliosas.

La jurisprudencia ha sostenido que si es el Estado quien, habiendo continuado abonando las remuneraciones a un agente que debió haber cesado de prestar funciones, sobre la base de invocar que tales funciones no fueron efectivamente prestadas, pretende el reintegro de las sumas abonadas por haberlas pagado sin causa, por lo que, a la luz de las reglas dinámicas sobre la carga de la prueba, y teniendo en cuenta que los pagos de salarios que se buscan repetir, como toda conducta estatal, gozan de presunción de legitimidad, lo que obliga a aceptarlos como válidamente efectuados hasta que se demuestre lo contrario, incumbe a la

50 Scolarici, Gabriela M., "*Comentario al art. 377 del CPCCN",* en Hlghton, Elena I. - Areán, Beatriz A. (dir.), *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, t. VII, Hammurabi, Buenos Aires, 2007, p. 293, arts. 355/395, doctrina citada por los fallos CN CAF, Sala 2º, 8/9/2011, causa nº 10.216/1999 "Sominar Sociedad Minera Argentina SA v. YPF SA s/proceso de conocimiento" y, 13/11/2012, causa nº 43.075/11, "Daimler Chrysler Argentina SA (TF 204936-1) v. DGI".

51 Scolarici, Gabriela M., "Comentario al art. 377 del CPCCN", en Highton, Elena I. - Areán, Beatriz A. (dir.), *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, t. VII, Hammurabi, Buenos Aires, 2007, p. 293, arts. 355/395, doctrina citada por los fallos CN CAF, Sala 2º, 8/9/2011, causa nº 10.216/1999 "Sominar Sociedad Minera Argentina SA v. YPF SA s/proceso de conocimiento"; 20/9/2012, causa nº 38.267/11 "OSDE v. DNCI - Disp. 408/11 (Expte. S01-303425/10)"; CN CCF, Sala 2º, 30/10/2008, causa nº 6.125/98 "Aerolíneas Argentinas SA v. Estado Nac."; 13/3/2009, causa nº 707/98, "Burberrys Limited v. Napolitano Edgardo y otro"; y asimismo, Morello, M. A., "¿Hacia una visión solidarista de la carga de la prueba?", *ED* 132-953; Peyrano, J., "Doctrina de las cargas probatorias dinámicas", *LL* 1991-D, p. 1034.

Administración acreditar el cese en la prestación de funciones en que se sustenta la pretensión jurídica de reintegro[52].

6. APRECIACIÓN DE LA PRUEBA (ART. 386)

La función del juez en la apreciación de la prueba es compleja, como lo es toda reconstrucción histórica del pasado. Por eso, para darle certeza a la verdad que se esconde en la maraña de pruebas contradictorias acumuladas por las partes, es útil distinguir entre la interpretación de los resultados de la prueba y la valoración de ellos; la primera se dirige a establecer de un modo cierto el significado de cada uno de los juicios recogidos (con exclusión, se entiende, de aquellos juicios de hecho que se han formado inmediatamente en el pensamiento del juez y de los cuales conocer perfectamente el significado); la segunda se dirige a establecer confrontando varios juicios de hecho a menudo contradictorios, mediante la investigación sobre la atendibilidad de las fuentes de que derivan, etc., si tales juicios deben ser considerados correspondientes a la realidad objetiva de los hechos y en qué medida y cuales, de varios hechos contradictorios entre sí, deben prevalecer sobre los otros[53].

El juez se vale de las pruebas mediante su inserción en el cuadro más amplio de las circunstancias del caso; les infunde sentido y las articula entre sí, conjugando la ciencia, la técnica y los indicadores sociales. Todos estos factores juegan en bloque y no de manera inconexa, y de este modo brindan una adecuada fuerza de convicción. Los hechos, la prueba, la interpretación y la aplicación discrecional de las facultades del juez se ensamblan en el juicio razonador[54]. No es la certeza absoluta lo que ha de buscar el juzgador al ponderar la prueba, sino la certeza moral, de características harto distintas a aquella[55].

6.1. *La "sana crítica"*

El sistema de apreciación que, como regla, ha adoptado el Código Procesal Civil y Comercial es el denominado de la "sana crítica". Dice en efecto el art. 386 "salvo disposición legal en contrario, los jueces formarán su convicción respecto de la prueba, de conformidad con las reglas de la sana crítica. No tendrán el deber de expresar en la sentencia la valoración de todas las pruebas producidas,

52 CN CAF, Sala 1º, 14/10/2010, causa nº 50.255/03 "EN- Mº RREE Cl y Culto v. Rappoport Luis s/proceso de conocimiento".

53 CALAMANDREI, *Estudios...,* p. 380.

54 Valorar la prueba conforme las reglas de la sana crítica Importa partir de una premisa elemental. Esa valoración y la mensura de los medios probatorios reunidos ha de referirse a los hechos conducentes, a todos, no a algunos de ellos o cualesquiera otros. No se concibe una tarea evacuatoria que gire en el vacío, que atienda a cuestiones que no son las atinentes: SCBA, 31/10/2007, "Miranda".

55 CF La Plata, Sala 3º, 17/9/1996*, JA,* 2000-1-188, nº 22.

sino únicamente de las que fueren esenciales y decisivas para el fallo de la causa". Además, se remite en particular a las reglas de la sana crítica, en materia de presunciones (art. 163, inc. 5°) y respecto de la prueba testimonial y pericial (arts. 456 y 477). El primero dispone que "las presunciones no establecidas por ley constituirán prueba cuando se funden en hechos reales y probados y cuando por su número, precisión, gravedad y concordancia, produjeren convicción, según la naturaleza del juicio, de conformidad con las reglas de la sana crítica". El segundo prescribe que "el juez apreciará, según las reglas de la sana crítica, y en oportunidad de dictar sentencia definitiva, las circunstancias y motivos que corroboren o disminuyan la fuerza de las declaraciones"; y el art. 477 establece que: "La fuerza probatoria del dictamen pericial será estimada por el juez teniendo en cuenta la competencia del perito, los principios científicos o técnicos en que se funda, la concordancia de su aplicación con las reglas de la sana crítica, las observaciones formuladas por los consultores técnicos o los letrados, conforme a los arts. 473 y 474 y los demás elementos de convicción que la causa ofrezca"[56].

La jurisprudencia tiene dicho que la sana crítica se sintetiza en el examen lógico de los distintos medios, la naturaleza de la causa y las máximas de experiencia es decir el conocimiento de la vida y de los hombres que posee el juez, simples directivas, indicaciones o consejos dirigidos al sentenciador y respecto de los cuales éste es soberano en su interpretación y aplicación. Naturalmente que si es arbitraria o absurda no puede pretenderse la validez de tal determinación judicial[57].

Conforma un estándar jurídico cuya proyección abarca a todos los medios de prueba y hacia otros campos de la teoría de la prueba; sus reglas son un precioso estándar que abarca todo el campo de la prueba. Su valor como tal radica en que consisten en una parte lo suficientemente precisa (las reglas de lógica formal)

56 La expresión "sana crítica" proviene de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855, la cual, a su vez, tuvo como antecedente, respecto de esta cuestión, lo prescripto en los arts. 147 y 148 del Reglamento del Consejo Real de 1846. En las legislaciones de los países ajenos a la influencia hispánica se alude a la libre convicción (códigos alemán, del Vaticano, del Brasil) o a la prudente apreciación del juez (código italiano), pero nunca a la sana crítica. Mas tales modalidades de léxico no autorizan, como se ha pretendido por algunos autores (Couture, Alcalá Zamora), a formular distinciones esenciales entre el sistema español y el de los otros países europeos. Cfr. Palacio, Lino E., *Manual de Derecho Procesal Civil*, 17a actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 407.

57 CN CAF, Sala 5º, 8/6/2006, causa nº 2.398/01 "Mattar, Marcelo Daniel v. AFIP-DCI s/ Dirección General Impositiva", 8/6/2006; 11/7/2007, causa nº 25.882/06 "Borges Juan Francisco Manuel Carlos v. Consejo Magistratura (TE) (Ex 3/03) Resol. 11/06"; Sala 2º, 18/6/2009, causa nº 8.445/97 "Rosales, Carlos Antonio v. Gendarmería Nacional EN y otro s/daños y perjuicios".

y en otra lo suficientemente plástica (las máximas o advertencias de la experiencia del juez) como para procurar la justicia de las situaciones particulares[58].

Por ello, los jueces no están obligados a ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estimen apropiadas para resolver el conflicto, examinándolas detenidamente con un criterio lógico jurídico, y asignándoles su valor de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las máximas de la experiencia[59]. La valoración de la prueba no se limita a un análisis aislado de los distintos elementos de juicio obrantes en la causa sino que los integra y armoniza debidamente en su conjunto, circunstancia que lleva a meritar la eficacia que, según las reglas de la sana crítica, corresponde a los distintos elementos probatorios[60].

La eficacia de los medios de prueba para demostrar los requisitos exigidos por las normas previsionales debe ser apreciada según las reglas de la sana crítica y, salvo que exista una norma que indique expresamente un medio especial o asigne un valor diferente a determinada prueba por sobre otra, la ausencia de documentos no puede ser invocada como óbice válido para restar mérito probatorio a las declaraciones testificales rendidas en la causa, máxime cuando fueron debidamente ponderadas por la alzada[61].

7. LAS MEDIDAS PARA MEJOR PROVEER

La vigencia estricta del principio dispositivo requeriría no solamente que la iniciativa del proceso y la aportación de los hechos dependiese de la voluntad de las partes, sino que, además, se confiase exclusivamente a éstas la actividad consistente en ofrecer y producir las pruebas tendientes a la demostración de sus afirmaciones. Pero en razón de que esta última limitación es susceptible de impedir en ciertos casos, el esclarecimiento de la verdad jurídica objetiva, que, pese a las restricciones propias de la prueba civil, constituyen la meta a que debe aspirar a una recta administración de justicia, las leyes procesales admiten, en forma concurrente con la carga de la prueba que incumbe a las partes, la facultad de los jueces en el sentido de complementar, por propia iniciativa, el material probatorio

58 COUTURE, Eduardo J. *Estudios de Derecho Procesal Civil,* 3º ed., t. II, Depalma, Buenos Aires, 1979, p. 226. Por ello, no basta para ser juez poseer una acabada formación teórica sobre la disciplina jurídica que habrá de aplicarse, ya que ésta es condición necesaria pero no suficiente, pues es imprescindible la acreditación de una efectiva experiencia en el ejercicio de la abogacía particular o pública tal como la ley lo exige y que se suele tener por satisfecha con trayectoria en el propio ámbito judicial.

59 CN CAF, Sala 2º, 14/5/2010, "Schalscha, Germán v. ANA"; 17/5/2011, causa n°16.718/00, "Bernardi, Graciela Susana y otro v. CNRT s/ daños y perjuicios".

60 CSJN, Fallos: 322:1325; CN CAF, Sala 2º, 17/05/12, causa nº 45.004/10 "Cancinos, Miriam Sofía v. UBA-Consejo Superior Resol. 1056/10 (Expte. 1239604/04)".

61 CSJN, Fallos 323:1810.

aportado por aquéllas. Tal facultad se concreta en la posibilidad de adoptar las denominadas *medidas para mejor proveer*[62].

Así, en virtud de la disposición del art. 36 del CPCCN los jueces quedan facultados para complementar o integrar la prueba que, por aplicación del principio dispositivo, debió ser aportada por las partes. El fundamento último de esta norma reside en la necesidad de que la sentencia con la que ha de culminar el proceso sea justa, y ese objetivo no será satisfecho si la sentencia, ante una divergencia sobre la existencia de los hechos que no es saldada por la actividad de las partes, se limita a aplicar de modo mecánico las reglas relativas a la carga de la prueba[63].

Por ello, se ha considerado que si bien los jueces gozan de amplias facultades para el esclarecimiento de la verdad, asegurando una decisión conforme a justicia, ello no implica abandonar el principio de que el material de cognición debe ser proporcionado principalmente por las partes. No existen dudas acerca de que el ideal es alcanzar la verdad material, pero siempre respetando el derecho de igualdad de los litigantes, para lo cual se requiere un mínimo de actividad por parte de éstos, de modo de poder comprobar su real interés en demostrar su derecho. Proceder de otra forma implicaría suplir negligencias u omisiones de las partes, excediendo las facultades conferidas a los magistrados en virtud del art. 36 inc. 2º del Código Procesal, y violando el principio dispositivo sobre el que se asienta el proceso judicial[64].

En este orden, la carga de la prueba atinente a demostrar la inaplicabilidad de una norma debe recaer, en principio, sobre quien invoca tal extremo; salvo, que el tribunal considere que la referida pauta legal resulte ostensiblemente inaplicable al caso concreto o bien que, para mejor proveer y en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 36 inc. 4º del CPCCN indague para determinar si media el presupuesto previsto en aquella[65].

8. Diligencias preliminares y producción de prueba anticipada

Corresponde, aquí, abordar estas cuestiones que se suelen confundir no obstante poseer objeto jurídico distinto. La circunstancia de que en el ordenamiento nacional se hayan legislado en forma conjunta (Libro II, Título, I, Capítulo II, arts. 323 a 329 del Código Procesal), no obsta a que su naturaleza sea diferente

62 Palacio, Lino E., *Manual de Derecho Procesal Civil,* 17º actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, pp. 402 y ss.

63 CN CAF, Sala 4º, 30/4/1999, causa nº 13.874/94 "Cabral, Gladys Catalina y otros v. EN Mº de Defensa s/retiro militar y fuerzas de seguridad".

64 CN CAF, Sala 4º, 4/6/1996, causa nº 599/95, "Navalles, Flora E. y otros v. EN - Mº de Defensa s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.".

65 CN CAF, Sala 1º, 10/6/2004, causa nº 54.114/03 "Spicer Ejes Pesados SA - Inc. Med v. EN - Mº Producción y otros s/ proceso de conocimiento".

y que por ello no deban confundirse. Conforme ha quedado expuesto por la doctrina, en el régimen del Código, estas diligencias engloban en dos categorías procesales que tienen en común la circunstancia de ser previas a la demanda, pero difieren en cuanto a su objeto; por un lado, las medidas preparatorias del juicio a promover (art. 323), y, por el otro, la producción anticipada de prueba (art. 326)[66].

8.1. *Diligencias preliminares*

Mediante las diligencias preliminares se reconoce a quien pretende demandar o a quien, con fundamento, prevea que será demandado, la posibilidad de obtener una serie de datos o elementos necesarios para plantear la demanda o la defensa, o para hacerlo en la forma más precisa o eficaz siempre y cuando la información no pueda ser obtenida sin la actuación jurisdiccional[67].

Se distinguen según su finalidad en *preparatorias* y *conservatorias* de prueba. Estas diligencias corresponden en todo proceso de conocimiento y no solamente en el juicio ordinario; incluso abarcan los de naturaleza especial. Son acordadas al actor y al demandado. En cuanto a la titularidad activa y pasiva para la diligencia preliminar, ésta se otorga en función de la titularidad activa y pasiva para el proceso principal[68].

Entre las principales características de las diligencias preliminares, preparatorias del proceso a promover, se ha señalado que: *a*) *son previas a la constitución del proceso* y, por tanto, improcedentes cuando se ha incoado la demanda y ella ha sido contestado; y *b*) *no son introductivas de la instancia principal*, y no producen estado de litispendencia. Como no constituyen una verdadera demanda, por lo cual no puede hablarse de litigante vencido, o de constitución en mora, no procede la imposición de costas[69].

El juez debe acceder a las medidas preliminares si el pedido es fundado en una necesidad real y la diligencia es indispensable para que la demanda sea promovida en forma correcta. Pero no proceden si sólo responden al propósito de crear indebida y unilateralmente una situación favorable en cuanto a lo que

66 FENOCCHIETTO, Carlos E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación,* t. II, Astrea, Buenos Aires, 1999, pp. 275 y 276.

67 CN CAF, Sala 1º, 23/3/2010, causa nº 1.318/09 "Asociación Madres de Plaza de Mayo v. EN s/ proceso de conocimiento"; Sala 2º, 26/11/2002, causa nº 7.744/01 "Bichachi, Oscar Elías v. PEN y otros s/ diligencia preliminar".

68 FASSL, Santiago - MAURINO, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado,* 3a ed., t. Ill, Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 72 y ss.; CN CAF, Sala 1º, 29/3/2005, causa nº 17.966/04 "Sánchez Loria, Alberto v. EN-Mº lnterior-Mº Justicia y DDHH s/ diligencia preliminar".

69 CN CAF, Sala 3º, causa nº 14.336/2000 "Enecor SA v. Emprendimientos Energéticos Binacionales SA s/diligencia preliminar".

ha de ser materia de decisión sobre el fondo de las cuestiones que se debatirán en el juicio.

En tal inteligencia la jurisprudencia ha considerado que procede la producción de las diligencias preliminares solicitadas por la actora si se advierte liminarmente que la presentante se hallaría jurídicamente imposibilitada de acceder a la causa penal que entiende le generó los daños sufridos, por no ser parte en esas actuaciones, ya que según dispone la normativa aplicable, sólo se autoriza la revisión de esos expedientes judiciales en procura de tutelar el derecho de defensa, posibilitando el examen de las actuaciones, a fin de conocer de modo preciso la imputación que se efectúa[70].

Por otra parte, se ha señalado que la enumeración contenida en el art. 323 del CPCCN es enunciativa, no resultando limitada a otras diligencias posibles que la parte estime conducente para la adecuada defensa de su derecho. Por ello se reconoce al juez un considerable margen de arbitrio para acceder a la práctica de diligencias no previstas expresamente[71].

8.2. *La producción de prueba anticipada*

Esta medida tiene como finalidad asegurar *elementos probatorios ante la eventualidad de su desaparición*. Es decir, se trata de medidas "para el futuro", que no tiene por función preparar o adquirir el conocimiento de los hechos necesarios para entablar la demanda o la regularidad de la constitución del proceso, sino asegurar pruebas de realización dificultosa en el período procesal correspondiente[72]; se trata, por ende, de una *medida de carácter excepcional cuyo único fin es asegurar o preservar una prueba*[73]. Por ello, la demostración de la existencia de esa causa razonable debe hacerse en todos los casos y con la mayor exactitud posible[74].

70 CN CAF, Sala 2º, 24/8/2004, causa nº 172.444/02, "Brenlla de Zega, Elena Carmen v. EN - Poder Judicial y otros s/ diligencia preliminar".

71 CN CAF, Sala 5º, 27/2/2006, causa nº 41.648/04, "EN - Mº Economía y P. (Expte. S01: 166941/04) v. Camuzzi Gas Pampeana SA s/ diligencia preliminar"; Sala 1º, 23/3/2010, causa nº 1.318/09, "Asociación Madres de Plaza de Mayo v. EN s/proceso de conocimiento".

72 Un caso típico es cuando el futuro litigante pide el secuestro del expediente administrativo. En este caso, quedará a criterio del tribunal si existen o no razones fundadas para el secuestro: generalmente cuando se puede alegar fundadamente que se están haciendo maniobras con ese expediente que van a distorsionar su realidad o su verdad, v., Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 9º ed., FDA, Buenos Aires, 2009, pp. I-15.

73 CN CAF, Sala 1º, 23/3/2010, causa nº 1.318/09, "Asociación Madres de Plaza de Mayo v. EN s/proceso de conocimiento".

74 Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y concordado*, t. III, La Ley, Buenos Aires, 2006, pp. 492 y ss. Es que tratándose de medidas de excepción debe evitarse un inútil despliegue de actividad jurisdiccional y el uso de declaraciones anticipadas con el solo objeto de presumir sobre la eventual eficacia de determinadas

Los tribunales han considerado que la prueba anticipada no constituye una categoría jurídico-procesal autónoma; por el contrario es un modo excepcional de producir la prueba. Ahora, si bien la prueba anticipada se vincula más a la medida precautoria, no puede dejar de señalarse que es imposible aplicar los principios de las medidas cautelares a la prueba anticipada. La medida cautelar se ejecuta sin la presencia del contradictor, la producción de prueba, no. El control de la contraparte es necesario y su incorporación al proceso puede ser definitiva e imposible de rever en el futuro, a diferencia de las medidas precautorias, que se las puede sustituir, modificar o dejar sin efecto en cualquier etapa del proceso. Por eso es fundamental la observancia del principio de bilateralidad[75].

En lo concerniente al pedido de vista de las actuaciones administrativas, se ha resuelto que el marco procesal de las diligencias preliminares a la demanda (arts. 323 y ss. del CPCCN), así como el de la prueba anticipada (art. 326 del CPCCN) no constituyen vías aptas para tomar vista de las actuaciones administrativas en sede judicial, como así tampoco para disponer que la Administración Pública acceda al pedido de vista no resuelto o denegado[76].

9. LOS MEDIOS PROBATORIOS EN PARTICULAR

Sentadas estas cuestiones, corresponde entonces adentrarse en el análisis puntual de aquellos medios probatorios que, conforme las particularidades de nuestra materia, merecen ser destacados. En especial, ello deriva de que habitualmente la mayor parte de la prueba ya se encuentra producida en la instancia previa –procedimiento administrativo–.

Sin embargo, ello no atenta contra la posibilidad de producir todas aquellas probanzas que, conforme los hechos articulados, sean conducentes para la solución del litigio; máxime cuando, en el procedimiento administrativo, la posibilidad de producir la prueba ofrecida hubiere sido escasa.

Por tal motivo, en nuestra materia, el principio general de admisión amplia de medios de prueba cobra singular relevancia, por las restricciones a las que puede verse sometido el administrado en la instancia previa para acreditar los elementos probatorios que estime pertinentes[77].

---

pruebas. Es decir, lo que el art. 326, CPCCN exige es que se acredite el temor fundado de que la prueba pudiera ser imposible o muy dificultosa en el período probatorio.

75 CN CAF, Sala 1º, 7/3/1995, "Aeronáutica SA -RQU- v. Fuerza Aérea Argentina (Cdo. de Reg. Aéreas) s/queja".

76 CN CAF, Sala 3º, 6/7/2006, causa nº 12.125/01, "Serur Carlos Rolando v. EN-M. Interior-PFA s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg".

77 Gordillo afirma que, el principio, tanto en sede administrativa como judicial, siempre es el de la libertad para las pruebas para las partes en la elección de los modos de prueba, sujeto a las posibilidades materiales de la Administración o del tribunal, pero hay en ello una gran limitación

9.1. *La prueba documental*

Este medio de prueba es de trascendental relevancia dentro del proceso administrativo, por ser la forma documentada la que predomina en la esfera administrativa. Así tienen forma escrita los oficios, los conceptos, los requerimientos, las puestas en mora, las instrucciones de servicio, las circulares, los informes técnicos, etcétera. Los documentos que dan cuenta de esa actividad tienen el carácter de públicos, porque ellos son expedidos o elaborados por funcionarios en ejercicio de sus funciones[78].

Cabe apuntar que en razón de las técnicas evolutivas de la electrónica, el soporte papel está inexorablemente destinado a ser alcanzado por la equiparación a los nuevos instrumentos puramente incorporados –como los asientos contables estricta y exclusivamente electrónicos– o a los productos de segundo grado –como el fax–, que se pueden considerar equivalentes funcionales de los documentos[79].

9.2. *El expediente administrativo*

La prueba que se produce en sede administrativa consta en el expediente, fundamental para el pleito. Con frecuencia es la prueba central para el juicio; a veces, la única[80].

---

fáctica que no dimana de los hechos sino de la discrecionalidad. Cfr. Gordillo, Agustín, Tratado de derecho administrativo, t. II, 9º ed., FDA, Buenos Aires, 2009, pp. I-20 y ss.

78 Hutchinson, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. III, Rubinzal-Culzoni, 2009, pp. 98 y ss. En idéntico sentido, García Pullés considera que "...la prueba instrumental reviste una importancia descollante en el proceso contencioso administrativo, por ser la forma documental la que predomina en la esfera de actuación de la Administración, ya que esta última se manifiesta –de ordinario– en forma actuada, de manera que queda registrada en un expediente que constituye la base de todo el control posterior", cfr. García Pullés, Fernando R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, t. II; Hammurabi, Buenos Aires, 2004, pp. 657 y ss.

79 Fassi, Santiago - Maurino, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado*, t. III, 3º ed., Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 476 y ss. Adviértase que las tecnologías de la informática y las comunicaciones (TICs) han modificado conductas y exigido respuestas tanto en el campo del Derecho, como de sus disciplinas auxiliares, entre otros aspectos en materia de obtención de evidencia y su valor probatorio. En este contexto, se ha considerado que, en principio, para que un correo electrónico sea finalmente valorado como prueba, es necesario que sea reconocido por la contraparte o bien que técnicamente sea posible acreditar la autoría del mensaje, su integridad, y la recepción por el destinatario. Aun cuando se pueda utilizar cualquier medio de prueba, resulta difícil, con el correo electrónico común, acreditar su envío, recepción y autoría, debido a que la tecnología que se utiliza tiene muchas vulnerabilidades que permiten falsificarlos con facilidad e impiden a los peritos brindar certeza sobre dichos puntos. Cfr. Molina Quiroga, Eduardo, "Evidencia digital y prueba informática", *LL* del 4/6/2014.

80 Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. II, 9º ed., FDA, Buenos Aires, 2009, pp. 1-10.

Cabe precisar que el procedimiento administrativo que se formaliza a través de actuaciones administrativas no debe ser concebido como una primera instancia respecto del proceso judicial, de modo que las constancias en ellas colectadas en tanto emanen de una sola de las partes, debe ser expresa o tácitamente reconocida por su contraria, y puede ser desvirtuada por otros medios de prueba[81].

La jurisprudencia ha sostenido que los expedientes administrativos, incluso de las empresas estatales, tienen valor de prueba en juicio y para apartarse de sus constancias, no es suficiente un desconocimiento genérico de su contenido siendo necesario que se especifiquen sus fallas suministrando prueba de ellas[82]. Con mayor rigor llegó a establecerse en algunos casos que las constancias administrativas tienen el valor probatorio de los instrumentos públicos con fundamento en la presunción de validez y regularidad de los actos de los funcionarios y ellos aun tratándose de las empresas estatales[83].

Asimismo, se ha considerado que las constancias del expediente administrativo que fundan la resolución gozan de la eficacia probatoria de los instrumentos públicos, con fundamento en la presunción de validez y regularidad de los actos de los funcionarios públicos, al tiempo que constituyen el antecedente

81 MERTEHIKIAN, Eduardo, "La prueba en el proceso administrativo a la luz de la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad", *Revista de Estudios Jurídicos* nº 8/2008 (Segunda Época), Universidad de Jaén. Al respecto se ha considerado que, salvadas las naturales distancias, el expediente administrativo cumple con una función similar a la del "sumario" en el proceso penal: tanto en uno como en otro se acopia todo un conjunto de material fáctico destinado a servir de fundamento a la pretensión y a la defensa. Para que sea tomado en consideración por la actividad decisoria del tribunal, no precisa que sea afirmado por las partes en los escritos de inicio. Así, cabe distinguir dos grandes etapas, en sede administrativa y sede judicial. La que se produce en sede administrativa consta en el expediente administrativo y este es fundamental para el pleito. Suele ser muchas veces la prueba central; en otras, es la única prueba que existe para resolver. Cfr. HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. III, Rubinzal Culzoni, 2009, pp. 115 y ss. Por su parte García Pullés entiende que los expedientes administrativos no constituyen plena prueba a favor de la Administración, aunque sí en contra de ésta y a favor del administrado. Ello así, toda vez que "...es obvio que la Administración dirige y conduce el expediente y no puede desentenderse del resultado de las probanzas agregadas o las diligencias cumplidas e expediente, haya o no participado el administrado en su colección, pues es obvio que el4las deben probar contra la Administración", cfr. GARCÍA PULLÉS, Fernando R., *Tratado de lo contencioso administrativo,* t. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, pp. 658 y ss.

82 CN CAF, Sala 5º, 20/2/2007, causa n°46.483/06 "Alles, Gerónimo v. PNA - Disp. JS1 75 'A'705 Expte. R -6243-C-B-05)".

83 CSJN, Fallos 259:398; 260:189; 263:425 y 281:173; CN CAF, Sala 2º, 3/8/2010, causa nº 4.179/92 "Valitutto, Carmelo vs. Estado Nacional (Ministerio de Obras y Servicios Públicos) s/ contrato de obra pública".

CN CAF, Sala 2a, 28/8/2003, causa nº 150.893/02 "Varig SA v. M NM - D,SP- 4237/02 (Exp. 217553/00)".

necesario y "cabeza del sumario" para la medida que se dicte en caso de verificarse infracciones[84].

Además, en orden a los documentos expedidos o elaborados por agentes en ejercicio de sus funciones, se estableció que no son instrumentos públicos pero tampoco instrumentos privados, por no ser privadas las actuaciones. Son pruebas escritas, y se presumen documentos auténticos mientras no se pruebe lo contrario. Hacen fe de su otorgamiento, de la fecha y de las declaraciones que haga el funcionario que los suscribe; empero no hace falta la tacha de falsedad para desvirtuarlos –como en el instrumento público– pudiendo ser destruidos por cualquier clase de prueba[85].

Los documentos emanados de cualquier funcionario tienen el carácter de instrumentos públicos, ya que el art. 979 del Código Civil –además de los documentos que concretamente enumera–, sólo acuerda tal categoría a los extendidos "en la forma que las leyes hubieren determinado" (inc. 2), de la que deriva que sólo la ley sirve de fundamento para otorgarle carácter de instrumento público a los emitidos por funcionarios administrativos[86].

Por último, se ha precisado que el valor probatorio de los documentos administrativos está ceñido a la sana crítica del juez, habida cuenta que tales actos sólo gozan de una presunción, "no la perfección y certeza indiscutida de su legitimidad"[87].

9.3. *La prueba confesional*

Hutchinson señala que la producción de esta prueba en contra de la Administración plantea una problemática particular ya que los funcionarios públicos actúan en el marco de sus atribuciones legales y conforme a las normas establecidas. El proceso de adopción de decisiones por parte del Estado tiene lugar en el marco del procedimiento administrativo –ya sea ordinario o especial– y con intervención de técnicos de asesoramiento e informe con que la Administración cuenta, que efectúan a la formación de la voluntad administrativa los aportes necesarios para la adopción de una decisión acertada y conforme a Derecho. Por otra parte, el procedimiento administrativo es escrito –el acto administrativo debe manifestarse expresamente y por escrito, y "... sólo por excepción y si las

84 CN CAF, Sala 2º, 28/8/2003, causa nº 150.893/02 "Varig SA v. DNM - Disp. 4237/02 (Exp. 217553/00)".

85 CN CAF, Sala 4º, 19/06/2001, "Guardini Santos C. v. EN - Dirección de Bienestar de la Armada s/daños y perjuicios"; Sala 1º, 20/5/2010, causa nº 12.191/96, "TIM – Tecnología Integral Médica SA v. EN – Mº Economía y otro s/proceso de conocimiento".

86 CN CAF, Sala1º, 7/9/2004, causa nº 22.056/01, "Malaysian Airline Sistem Berhad v. DNM-DISP 10858/01 (Expte.207607/99)".

87 CN CAF, Sala 1º, 4/7/2002, causa nº 4.233 "Expreso Tigre Iguazú SRL v. Resol. 473/98 – CNRT (Expte. 12.445/98)".

circunstancias lo permitieren, podrá utilizarse una forma distinta...", conforme lo establece el art. 8º de la Ley 19.549– y formal –aunque con formalismo atenuado interpretado a favor del administrado–, conforme –en el orden nacional– al art. 1°, inciso c), de la Ley 19.549[88].

En idéntico sentido, Bielsa entiende que la Administración Pública sólo se obliga por actos casi siempre complejos, de Derecho Público, verbigracia, en un régimen de autorización según causa determinada, y mediante formas determinadas. Este gran principio, en el que descansa todo el régimen de validez de los actos administrativos, no podría ser destruido por la regla ordinaria de la *probatio probatissima*, que es dominante en el régimen jurídico y legal de la confesión en el juicio civil[89].

La confesión, considerada como prueba, es el testimonio que una de las partes hace contra sí misma, es decir, el reconocimiento que uno de los litigantes hace a la verdad de un hecho que puede producir consecuencias jurídicas a su cargo[90]. Debe versar sobre hechos personales del absolvente, y puede recaer sobre el conocimiento del confesante de hechos ajenos pero, en tal caso, no versará sobre los hechos mismos sino sobre el conocimiento que el confesante tiene de ellos. Asimismo, puede recaer sobre el derecho cuando éste debe ser probado.

En relación a la absolución de posiciones de los funcionarios públicos, buena parte de la doctrina sostiene que en realidad el Estado, por razones de interés público, no está sujeto a la prueba de confesión, ni puede verse obligado por lo que declaren sus funcionarios. Para otros, el Código Procesal debe regir a todas las partes por igual, y la Administración debe soportar las consecuencias de lo declarado o no, por sus funcionarios, incluso cuando se trate de respuestas evasivas.

88 HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. Ill, Rubinzal-Culzoni, 2009, p. 64. Al respecto señala García Pullés que "...existen dos razones jurídicas que obstan a la admisibilidad de la confesión contra el Estado, aquella que obliga a relacionar la confesión con los actos personales del absolvente –que, en el caso del Estado, son públicos y no podrían ser objeto de reconocimiento o desconocimiento por su representante– y aquella que postula que la confesión implica un compromiso desfavorable para el que confiesa, extremo que no podrían realizar los funcionarios públicos convocados a absolver posiciones, por falta de competencia para ello"; agregando que "A partir del contenido delegatorio del decreto 1102/1986, la importancia que se consignara a la prueba de absolución de posiciones, con base en la responsabilidad política del declarante, no sólo desapareció sino que la diligencia se transformó en un instrumento de dúplica a favor del Estado nacional en juicio", cfr. GARCÍA PULLÉS, Fernando R., *Tratado de lo contencioso administrativo*, t. II, Hammurabi, Buenos Aires, 2004, pp. 661 y ss.

89 BIELSA, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo,* 3º ed., Castellví, Santa Fe, 1964, p. 259, citado por HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo,* t. Ill, Rubinzal-Culzoni, 2009, pp. 62 y ss.

90 FASSI, Santiago - MAURINO, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado*, t. Ill, 3º ed., Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 568 y ss.

Al respecto se ha sostenido que lo que no puede desconocerse es que esta prueba, en lo que hace a la Administración Pública y sus entes descentralizados, presenta particularidades, ya que generalmente todo se encuentra documentado, y sobre esa base se harán los informes y versará la prueba. A su vez, por la cantidad de actuaciones que soporta la burocracia administrativa, es difícil que los funcionarios puedan recordar claramente los hechos; hasta es posible que conteste un funcionario que reemplazó a quien intervino indirectamente en los hechos controvertidos[91]. No obstante, se ha sostenido que el art. 407 CPCCN prevé expresamente la posibilidad de que se pongan posiciones al Estado Nacional de donde resulta como consecuencia necesaria la procedencia de la prueba de confesión contra la Administración Pública[92].

De otro lado, se tiene dicho que no importa confesión ni reconocimiento de hechos las manifestaciones y dictámenes producidos en el expediente administrativo por funcionarios que no ostentan la representación formal del organismo estatal[93]. La negativa que en su absolución de posiciones hace la demandada traslada la carga de la prueba hacia el actor, quien debe demostrar, en primer lugar la verdadera existencia de un hecho positivo propio, y, por lo tanto, quien se encuentra en mejor situación para producir la prueba que hace a su derecho[94].

En lo concerniente a la confesión ficta, se tiene dicho que en materia administrativa la valoración de la llamada confesión ficta debe ser más rigurosa que en el campo del derecho privado, en la medida que en la mayoría de los casos quien debe confesar es un funcionario distinto de aquél que fuera autor de los hechos discutidos o ante quien hubiesen éstos ocurrido[95]. Por ello, la confesión ficta, en la medida en que esté objetada por constancias documentales también agregadas a la causa, no pude tener efecto alguno[96].

Si bien la confesión ficta produce, en principio, los mismos efectos que la confesión expresa –esto es, resulta suficiente para tener por probados los hechos consignados en el pliego–, ella no reviste, como la segunda, el carácter de prueba tasada. No debe olvidarse que la ley faculta al juez a tenerla por configurada, respecto de "hechos personales" y "teniendo en cuenta las circunstancias de la

91 Colombo, Carlos J. - Kiper, Claudio M., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Anotado y concordado*, t. IV, La Ley, Buenos Aires, 2006, pp. 240 y ss.

92 CN CAF, Sala 4º, 23/4/1993, "Sigma Construcciones SRL v. EN (UTN) s/ nulidad de resolución y cobro de australes".

93 CN. Civ., Sala D; JA, 962-IV-96.

94 CN. CAF, Sala 4°, 24/7/2008, causa nº 32.769/09 "Boto Armando v. ISSB s/ empleo público".

95 CN CAF , Sala 4º, 23/4/1993, "Sigma Construcciones SRL v. EN (UTN) s/ nulidad de resolución y cobro de australes".

96 CN CAF, Sala 4º, 23/4/1993, "Sigma Construcciones SRL v. EN (UTN) s/ nulidad de resolución y cobro de australes".

causa", por lo cual ella podría ser desvirtuada mediante prueba en contrario producida por la otra parte[97].

9.4. *La prueba de testigos*

En lo concerniente a la eficacia de la prueba testimonial en el campo de los litigios administrativos, se ha sostenido que juega un papel relativo. Los funcionarios en general, pueden ser llamados a rendir testimonio en las controversias donde figure como parte la entidad a que pertenecen, salvo cuando sean los representantes administrativos de la misma, porque en estos eventos, no serían éstos propiamente terceros sino partes interesadas. El hecho de que algún funcionario, por razón de su jerarquía deba declarar por escrito no varía el enfoque. Por eso, dada la predominante relevancia que en esta materia tiene la prueba documental, y muy especialmente, las actuaciones administrativas, su eficacia es limitada[98].

La jurisprudencia tiene dicho que cuando se trata de probar un hecho por medio de la prueba de testigos, las declaraciones deben ser categóricas, amplias, con razones de los dichos y no deben dejar lugar a dudas[99]. Los dichos de los testigos y las interpretaciones que éstos hagan sobre los hechos, así como las intenciones que hayan podido tener al actuar, no pueden condicionar de tal manera al sentenciante que le obliguen a una determinada decisión favorable a los intereses de aquéllos[100].

Asimismo se ha reconocido el poco o ningún fundamento de la antiquísima expresión: *testis unus testis nullus*, que, en todo caso, sólo sirve para exigir que cuando el testigo sea único ostente esta calidad y que el juez aprecie el testimonio con mayor severidad[101].

9.5. *La prueba pericial*

Acontece, frecuentemente, que la comprobación o la explicación de ciertos hechos controvertidos en el proceso, requiere conocimientos técnicos ajenos al saber específicamente jurídico del juez. De allí la necesidad de que éste último sea auxiliado, en la apreciación de esa clase de hechos, por personas que posean conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, o industria, y a quienes se

97 CN CAF, Sala 4º, 26/9/1994, "Transportes José Beraldi SA v. DNV s/ contrato administrativo".

98 HUTCHINSON, Tomás, *Derecho procesal administrativo*, t. III, Rubinzal-Culzoni, 2009, pp. 75 y ss.

99 CN CAF, Sala 2º, 26/2/2002, causa nº 30.136/00, "Pérez José Luis H. y otros v. Metrogas SA y otros (Reclamo 17.150 Enargas - Expte. 5525) - Inc. beneficio de litigar sin gastos".

100 CN CAF, Sala 4º, 27/3/2001, causa nº 42.520/95, "Fundación Medicina Asistencial Integral - MASIN v. DGI".

101 CN CAF, Sala 1º, 29/8/2002, causa nº 9.567/96, "Spinosa Meló, Oscar Federico v. EN - Mº de Rel. Ext. Com. Int. y Culto s/empleo público".

denomina peritos. La prueba pericial consiste, pues, en la actividad que aquellos deben cumplir con la mencionada finalidad[102]. En línea con este concepto, el art. 457 CPCCN establece que "será admisible la prueba pericial cuando la apreciación de los hechos controvertidos requiere conocimientos especiales en alguna ciencia, arte, industria o actividad técnica especializada".

La prueba pericial constituye la actividad procesal encargada de producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos, en especial cuando se trata de una cuestión técnica que, en principio, excede los conocimientos del juez encargado de resolver la cuestión. De allí es que en tales casos se precisa el aporte invalorable del perito en la materia que de los elementos necesarios para la solución del juicio[103]. Cumple la función específica de asesorar al juzgador en las cuestiones técnicas ajenas a su saber, razón por la cual se puede declarar la impertinencia de dicha prueba cuando el dictamen efectúa un aporte esclarecedor respecto de las cuestiones puestas a su consideración[104].

El perito, en su calidad de auxiliar de la justicia, cumple la función específica de asesorar al juzgador en aquellas cuestiones científicas, artísticas o prácticas ajenas a su saber; cumple una doble función: *i*) constatar, comprobar o verificar los hechos, investigar sus razones y determinar sus consecuencias, y *ii*) indicar las reglas científicas, técnicas o de experiencia aplicables. El perito es a quien el juez le encarga –de oficio– la misión de ilustrar los hechos de la causa de acuerdo a las reglas de su profesión para así poder, posteriormente, resolver la causa, calificando jurídicamente aquellos hechos[105]. Su tarea no es otra que apreciar los hechos o sus rastros materiales con su ciencia o técnica, y sólo cuando sea necesario o útil para la solución de la controversia su informe es computable.

La jurisprudencia ha considerado que una vez aclarados los hechos mediante el dictamen de un experto en la materia, es el juez quien, sobre esos datos de la realidad, aplicará el derecho y valorará las consecuencias jurídicas que aquellos tienen en el marco del debate y nada impide que en el momento de sentenciar

102 Palacio, Lino E., *Manual de Derecho Procesal Civil,* 17º actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, pp. 494 y ss.

103 CN CAF, Sala 4º, 31/8/2004, causa nº 31.691/03, "Curtiembre Pelicce SA (TF 9684-A) v. DGA". Sin perjuicio de que constituye una declaración de orden científico, se ha precisado que la pericia contiene, además, una operación valorativa porque es, esencialmente, una manifestación técnica y no una simple narración de las percepciones, v. Fassi, Santiago - Maurino, Alberto L., *Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado*, t. Ill, 3º ed., Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 695 y ss.

104 CN CAF, Sala 4º, 25/4/2006, causa nº 24.681/95 "Gardebled Finos. SA y otro v. Ferrocarriles Argentinos s/ contrato de obra pública".

105 CN CAF, Sala 4º, 28/5/2009, causa nº 4.200/00, "Ancona, Benito Salvador y otro v. BCRA".

valore esos hechos de un modo diverso de lo que indica el perito, siendo que esta última no es misión de éste[106].

La posibilidad del juzgador de ponderar un dictamen pericial con libertad, no significa ni puede significar que arbitrariamente por su solo parecer pueda apartarse de la opinión fundada por un perito idóneo. Para hacerlo, debe demostrarse que la opinión del experto está reñida con los principios lógicos o que el fundamento científico está equivocado. En este último supuesto, deberá probarse, por medios científicos aptos, el error incurrido[107]. Es decir, para desvirtuar el dictamen pericial es imprescindible valorar elementos que permitan advertir fehacientemente el error o el insuficiente aprovechamiento de los conocimientos científicos que debe tener por su profesión o título habilitante[108]. Por ello, la impugnación de la pericia debe tener tal fuerza y fundamento que evidencie la falta de competencia, idoneidad, o principios científicos en que se funda el dictamen[109].

Cuerpo Médico Forense. Cabe precisar que ante la diferencia de conclusiones entre los dictámenes periciales y los efectuados por el Cuerpo Médico Forense, la jurisprudencia ha considerado que corresponde dar preeminencia a la opinión de este último, porque su informe no es sólo el de un perito ya que se trata del asesoramiento técnico de auxiliares de la justicia cuya imparcialidad y corrección están garantizados por normas específicas y por medio de otras similares a las que amparan la actuación de los funcionarios judiciales[110].

Si bien los dictámenes técnicos no vinculan al juez para poder apartarse de sus conclusiones éste debe tener razones fundadas por la cual sólo por motivos valederos cabe apartarse de las conclusiones del Cuerpo Médico Forense, que integra el Poder Judicial conforme lo previsto en el art. 52 del Decreto Ley 1285/1958. Su informe no es sólo el de un perito, ya que se trata del asesoramiento técnico de auxiliares de la justicia cuya imparcialidad y corrección están garantidas por normas específicas y por medio de otras similares a las que amparan la actuación de los funcionarios judiciales[111]. Por tal motivo, no puede

106 CN CAF, Sala 4º, 27/3/2001, causa nº 42.520/95, "Fundación Medicina Asistencial Integral - MASIN v. DGI".

107 CN CAF, Sala 2º, 19/5/1994, "Argenova SA v. Prefectura Naval Arg."; Sala 4º, 12/2/2004, causa nº 39.521/98 "Quintana Diego v. Policía Federal Arg. - Mº del Interior resol. 600/97 s/personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.".

108 CN CAF, Sala 4º, 12/2/2004, causa nº 39.521/98, "Quintana Diego v. Policía Federal Arg. - Mº del Interior - resol. 600/97 s/personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.".

109 CN CAF, Sala 5º, 20/6/2006, causa nº 36.084/96 "Ferrari, Jorge O- v. Estado Nacional - Mº del interior s/empleo público".

110 CSJN, "Bascoas", 23/12/2004; CN CAF, Sala 3º, 19/6/1997, causa nº 5.446/94 "Palomo Emilio v. Estado Nacional Arg.- Gendarmería Nacional s/ Retiro Militar y Fuerzas de Seguridad".

111 CSJN, Fallos: 299:267 y 306:1963; CN CAF, Sala 4º, 9/8/2005, causa nº 43.600/95 "Senem de Buzzi, María del Carmen v. Mº de Justicia - Poder Judicial - Estado Nacional s/ proceso de conocimiento".

prescindirse sin fundamento suficiente de las conclusiones de los expertos del Cuerpo Médico Forense[112].

Consultor técnico. El dictamen del consultor técnico no es la pericia judicial y no se lo considera un auxiliar del juez sino de la parte. El consultor técnico no acepta el cargo ante el juzgado, no está sujeto a causales de recusación, puede o no presentar su dictamen, no actúa en la etapa deliberativa ni saca conclusiones con el perito, no puede impugnar el dictamen ni puede pedir explicaciones al perito ya que su vínculo existe con la parte[113].

Luis Casarini

Es Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Derecho Administrativo por la Universidad Austral. Especialista en Derecho Aduanero por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Profesor de Derecho Procesal Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Autor de numerosas publicaciones en revistas jurídicas especializadas sobre cuestiones vinculadas al Derecho Público, con particular referencia al Derecho Administrativo.

José Luis López Castiñeira

Es Doctorando y Profesor regular adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de la Universidad Nacional de José C. Paz. Juez de la sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Autor de diversas obras y expositor en diferentes ámbitos académicos y profesionales.

112 CN CAF, Sala 4º, 17/4/1997, "Falcoff, León v. Gendarmería Nacional s/ personal militar y civil de las FF.AA. y de Seg.", 17/04/97; Sala 3º, 14/3/2006, causa nº 18.366/96 "Escauriza Rafael del Luján v. Estado Nacional - Mº de Defensa-1 EMGE s/ Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seg".

113 CN CAF, Sala 1º, 26/4/2001, causa nº 9.644/98 "Arquitecto Luis Lanari y Asociados SACIF y Ser. v. EN (Comando Gral. Armada Argentina) s/contrato obra pública".

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Celeste

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Leandro Vergara

Maqueda - Alonso Regueira - Ciminelli - Diana - Fernández
Gelli - López - Monti - Rejtman Farah - Rodríguez - Saggese
Treacy - Wüst - Buteler - Casarini - López Castiñeira
Certoma - Gallegos Fedriani - Heiland - Maciel Bo - Rubio
Stupenengo - Vincenti - Ylarri - Barra - Brandan - Cormick
Erbin - Losa - Sacristán - Salvatelli - Stortoni

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal

1ª Edición: Diciembre de 2024

Bases para la Libertad en el Derecho Administrativo Argentino - Tomo Celeste / Enrique Alonso Regueira ... [et.al.] 1a. edición - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2024.
548 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-46364-1-6

1. Bases de Datos. I. Alonso Regueira, Enrique.
CDD 342

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.
Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son responsabilidad exclusiva del autor)

Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina

COMISIÓN ACADÉMICA EDITORIAL

Luisella Abelleyro
Santiago Paredes Adra
Andrés Ascárate
Ignacio Bence Pieres
Mario Cámpora
María Ceruli
Rosario Elbey
Federico Giacoia
Nazareth Azul Imperiale
Facundo Maciel Bo
Lucia Martín
Gimena Olmos Sonntag
Matías Posdeley
Gerardo Ruggieri
Juan Ignacio Sueldo
Edgardo Tobías Acuña
Federico Martín Amoedo
Tomás Brandan
Paula Brunetti
Luis Casarini
Dominique Ekstrom
Hernán Gerding
Lorena González Rodríguez
Ángeles Lausi
Milagros Marra
Lucía Flavia Ojeda
Lautaro Pittier
Marina Prada
Juan Ignacio Stampalija
Maximiliano Werner

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Blanco

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Marcelo Daniel Duffy

Lorenzetti - Alonso Regueira - Amestoy - Coviello
Freedman - Villena - Kodelia - Nielsen Enemark - Schafrik
Seijas - Spota - Boto Álvarez - Casarini - Durand - Facio
Gerding - Perrino - Saltzer Chavez - Aberastury - Cilurzo
Dubinski - Liste - Mortier - Otero Barba - Pérez
Silva Tamayo - Thomas - Toia - Vega - Zicavo

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal

BASES PARA LA LIBERTAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ARGENTINO

Tomo Amarillo

Editor
Enrique Alonso Regueira

Prólogo
Jorge Eduardo Morán

Rosenkrantz - Alonso Regueira - Canda - Capponi - Cicero
Damsky - Figueredo - Gusman - Gutiérrez Colantuono - Hubeñak
Lara Correa - Ramos - Scheibler - Aberastury - Amoedo
Pittier - Conde - Enrici - García Moritán - García Pullés
Isabella - Marra - Marra Giménez - Sammartino - Santangelo
Alvarez Tagliabue - Carrillo - Monod Núñez - Comadira
Folco - Kodelia - Thea - Marchetti - Martínez - Olmos Sonntag

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Derecho

Asociación de Docentes
UBA Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

AJUFE
Asociación de Jueces y Juezas Federales de la República Argentina

Fuero en lo Contencioso Administrativo Federal