LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El principio de congruencia y la prueba en el proceso contencioso administrativo

Mirta G. Sotelo de Andreau

AGRADECIMIENTOS, RECORDATORIOS Y HOMENAJES

Agradezco por la generosa invitación a la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, en el nombre de su Presidente, Dr. Jorge L. Salomoni; a la Provincia de Córdoba; al Dr. Domingo Sesin y a la Fiscalía de Estado en la persona del Dr. Claudio Viale. Muchas gracias.

Quiero recordar hoy con todo respeto y cariño a los profesores de Derecho Administrativo recientemente fallecidos, los que han formado el conocimiento en la materia orientándonos con su pensamiento y su hacer diario, los Dres. Julio Comadira, Osvaldo Pritz, Hugo Frare y Jorge Barraguirre.

Y un especial homenaje a quien se le han dedicado estas Jornadas, el profesor Bartolomé Fiorini, impulsor de la escuela de la Universidad de la Plata, que ha formado a tantos administrativistas en nuestro país y se ha destacado como autor de obras insustituibles como: *¿Qué es el contencioso?*, entre muchas otras.

I. INTRODUCCIÓN

El tema asignado es idóneo para reflexionar sobre las modificaciones que la evolución del Derecho en general, y el Derecho administrativo en particular, han producido en estos últimos veinte años y cómo afectan a los institutos procesales administrativos.

Se advierten cambios, desde la misma concepción del Estado hasta la forma de dirimir los conflictos. Aparece así una nueva dimensión del Derecho en su faz transnacional, internacional y supranacional que afecta directamente al Derecho interno; hay

una ampliación del concepto de derecho subjetivo con un importante reconocimiento de los derechos colectivos, la búsqueda de un modelo eficaz de acceso a la justicia y la tutela que imparte o debe impartir; la participación directa del ciudadano en la solución de los conflictos o controversias, el protagonismo del control de constitucionalidad no sólo de las normas sino del funcionamiento de los poderes en su acción y omisión.

El interrogante central es si debe mantenerse el diseño procesal administrativo del control jurisdiccional en la forma en que se concibiera en nuestro país originalmente o debe modificarse, porque allí se incorpora la concepción del dogma revisor dentro del cual se encuentra el requerimiento del principio de congruencia en materia probatoria entre el procedimiento y el proceso. El ejercicio condicionado y restringido de ese derecho en el área jurisdiccional.

En este análisis se cruzan ejes políticos constitucionales y administrativos.

Es importante destacar que la evolución de las concepciones se advierte en las normas constitucionales e infra, y en la jurisprudencia de los tribunales en general y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, guardiana de la Constitución, donde hay una valiosa construcción pretoriana como la recepción de los principios del Derecho transnacional aún antes de la Reforma de 1994; el reconocimiento de los procesos colectivos, la ampliación de la legitimación, el tratamiento y la valoración para determinar el juicio de hecho, la profundización de la aplicación del principio de la verdad jurídica objetiva; el rol del juez en el proceso; la aplicación del principio de tutela judicial efectiva; el deber de las partes como colaboradores del proceso; la incorporación de la visión de los derechos humanos; los procesos de integración y globalización económica y social.

En este escenario, inestable, en continuo movimiento uso de guía la “teoría sistémica” que me permitirá tener una visión integral del Derecho, y obtener mediante un corte transversal una guía axiológica común a las diversas áreas que se integran en su estudio, lo que me ayudará en el recorrido teórico y práctico.

Al ubicarnos en el campo del Derecho procesal administrativo debemos tener en cuenta algunos elementos caracterizantes como la insoslayable presencia del interés público, que se determina como finalidad primaria en estos procesos; el poder público personalizado en alguno de sus órganos como parte; el régimen jurídico de exorbitancia; el acto administrativo con sus caracteres de presunción de legitimidad y la ejecutoriedad; el expediente administrativo como medio de prueba. Estos elementos generan en su aplicación diferencias con los otros procesos, el civil, el penal, el comercial, el constitucional, pero sólo de matices.

Los tribunales, las organizaciones estatales, los jueces y los abogados y los operadores jurídicos en general deben asumir nuevos niveles de conocimiento.

En ese contexto el instituto de la prueba constituye un corpus particular que se impone al modelo construido a partir de su análisis histórico, tanto por el Derecho administrativo, como por el Derecho procesal, y el Derecho civil; trae una delimitación teórica y metodológica que se inserta en este momento de cambio histórico social y jurídico que no puede ser pasado por alto, ni ignorado.

Es bueno por ello repasar en un breve panorama el instituto de la prueba en el procedimiento y el proceso administrativo, en el contexto actual, donde hay evolución de la ciencia, cambio de valores. Procederemos comparándolos y diferenciándolos. Verificando la aplicación del principio de congruencia entre ambos bajo el paraguas del dogma revisor.

Por supuesto que no pretendo desarrollar todas las respuestas en este trabajo y mucho menos las respuestas definitivas a una problemática tan compleja y cambiante. Sólo espero aportar reflexiones que coadyuven a volver la mirada sobre esta porción del espectro jurídico desde el actual debate y a la incesante búsqueda de salidas que persiguen dibujar perfiles de un modelo que dé paso al realismo y que permita la eficacia de su ejercicio sencillo. Y en ello me mueve una única finalidad, que creo es común para todas las áreas del Derecho, construir pequeños puntos de apoyo para afianzar la Justicia.

II. LA PRUEBA EN EL PROCESO Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RAIGAMBRE CONSTITUCIONAL

El Derecho administrativo, dentro del cual se estudia el régimen procesal administrativo en nuestro sistema (salvo el caso de algunos autores procesalistas como Clemente Díaz¹ que lo incluye en el estudio del Derecho procesal en general), tiene como finalidad esencial mantener el equilibrio en la ecuación de dos valores esenciales: *poder – libertad*. Para ello, y buscando la tutela de los derechos que protege, desenvuelve su actividad en dos ámbitos: el *procedimental*, que se efectúa en sede administrativa, con regulación legal propia, de carácter local e instrumental, en el cual la Administración actúa como juez y parte; y el *procesal*, en el cual aparece un tercero imparcial, el juez, y con las mismas características, regulación legal propia, de carácter esencialmente local e instrumental.

El procedimiento administrativo es anterior al proceso, y puede ser de carácter constitutivo o impugnativo. Su desarrollo está regido por principios que dan connotación de la trascendencia de su tratamiento: el de legalidad, verdad real, impulsión e instrucción de oficio, y los de celeridad, economía, sencillez, eficacia, moralidad, respeto y decoro, el informalismo a favor del administrado y el debido proceso formal y material, entre otros.

En el *proceso*, es importante distinguir, como lo hace la doctrina especializada, entre proceso administrativo restringido y proceso administrativo amplio. El proceso administrativo restringido, llamado “contencioso administrativo”, comprende las acciones procesales administrativas y los “recursos” judiciales contra decisiones administrativas.

El proceso administrativo, en sentido amplio, comprende todas las vías judiciales que permiten obtener la tutela de los derechos derivados de la acción u omisión estatal

¹ Díaz, Clemente, *Instituciones de Derecho Procesal* (III volúmenes), Abeledo Perrot.

y demás personas que ejercen actividad pública, en el área o función administrativa. Es decir tenemos las vías procesales constitucionales, como el hábeas corpus, el amparo, el hábeas data, la acción de inconstitucionalidad, los recursos extraordinarios, las acciones derivadas de las leyes de expropiaciones como las de retrocesión y expropiación indirecta, las acciones civiles contra el Estado, la acción de repetición, los interdictos y las acciones posesorias, las ejecuciones fiscales y los recursos directos.

El restringido sería el denominado proceso contencioso administrativo o proceso administrativo.

Respecto al régimen jurídico aplicable, cada uno, procedimiento y proceso, tiene su propio régimen; la Ley de Procedimientos Administrativos, la primera, y el Código Procesal Administrativo, el segundo. En el caso, al ser local, en nuestro país hay tantas normas como provincias, en materia procesal y procedimental. A estas últimas sumamos los municipios, que pueden a su vez dictar ordenanzas propias en la materia, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Queda pendiente el dictado de un código procesal del orden nacional donde no se ha logrado hasta la fecha la aprobación, pese a que se han presentado múltiples proyectos elaborados por prestigiosos juristas. Una laguna que carece de justificación desde el pensamiento jurídico racional.

En síntesis, tenemos un procedimiento administrativo que puede ser constitutivo o impugnativo, un proceso administrativo que puede tomarse en sentido amplio o restringido.

Y leyes especiales como la ley de consumidor, la de residuos peligrosos, y medio ambiente en general, la de obras públicas, la de zonas francas, de la bromatología, la de contabilidad, la de Administración financiera, la de establecimientos sanitarios, la de registro de la propiedad inmueble, la de registro de la propiedad intelectual, la de registros de las personas, las de urbanismo, las de seguridad, las de emergencia, las de reforma del Estado, la de radiodifusión y televisión, la de carne, la de ablación e implante de órganos, la de los ejercicios profesionales entre muchas otras, que regulan procedimientos administrativos especiales, que aunque no las vamos a tratar en este trabajo es importante recordar su vigencia en el panorama normativo.

Al estudiar la extensión del Derecho procesal administrativo algunos autores consideran que se extiende desde el inicio del procedimiento y hasta la finalización del proceso, otros que son dos etapas independientes y hay una tercera posición ecléctica.

Multiplicidad de normas locales, ausencia de norma federal en el proceso judicial nacional, no así en materia de procedimientos, que está regulada por la Ley N° 19.549 y sus reformas, es lo que lo caracteriza.

En este marco recordamos que la prueba es un derecho, es un derecho de raigambre constitucional, que forma parte de la garantía constitucional de la defensa. Es un derecho subjetivo del ciudadano y un derecho y deber del Estado o ente público estatal en el procedimiento y frente al Juez en el proceso. Así lo han consagrado la mayoría de las Leyes de Procedimientos y Códigos Contencioso Administrativos de nuestro país.

¿Cuáles son las raíces constitucionales?

Una introducción general nos lleva a precisar que no existe una regulación procesal administrativa específica en la Constitución del orden federal pero del estudio de sus disposiciones se desprenden las bases del Derecho procesal administrativo; aclaramos que no entramos al análisis de las constituciones provinciales dada la extensión del trabajo.

Ello es así porque el contenido de una constitución no es simplemente un conjunto de normas rígidas para puntos determinados; incluye principios, programas de acción, valoraciones, pautas.

Bobbio² señala en este sentido que nuestros ordenamientos no son sistemas éticos unitarios, es decir, inspirados en un único postulado ético fundamental o en un grupo de postulados coherentes entre sí, sino que son sistemas de varios valores y que estos valores a menudo son antinómicos entre sí, como los de la libertad negativa y la igualdad positiva o los de la libertad individual y la justicia social.

Por ello aún en el campo de los principios se debe armonizar para lograr la mejor aplicación en cada caso concreto.

La Constitución argentina reformada en 1994 ha introducido novedades, reconoce principios generales del ordenamiento jurídico que se aplican *in totum* en nuestra materia, en lo sustancial y en lo procesal. Ampliados y ratificados por los Tratados Internacionales.

La reforma de la Constitución impacta directamente en la interpretación de algunos de los preceptos que se han conservado con el mismo texto pero que alcanzan, algunas veces, una significación jurídica totalmente distinta.

La necesidad de armonizar los principios vigentes simultáneamente es propia del sistema y debe realizarse atendiendo a la dimensión de cada principio³ y respetando las jerarquizaciones contenidas en la propia Constitución.

No es una tarea fácil y será una ardua labor de los intérpretes, cuando la norma constitucional no consagre solución expresa.

Esta labor de conciliación de valores, concepciones y principios en conflicto no puede realizarse en abstracto, en general, debe estarse en cada caso teniendo en cuenta las particularidades y atendiendo al núcleo del conflicto⁴.

La apreciación concreta será una actividad propia de los jueces y de los órganos administrativos.

² Bobbio, Norberto, "Sobre los criterios para resolver las antinomias", en *Contribución a la teoría del derecho*, Valencia, 1980, p. 351.

³ Cassagne, Juan Carlos, "Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo", en *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, 1995.

⁴ Grau, Eros Roberto, "Principios y reglas jurídicas - Conflicto entre principios y eficacia de la reglas jurídicas", en *Rev. de Derecho Público*, N° 3-4, Montevideo, 1993, pp. 27 a 32.

En nuestra Constitución Nacional, encontramos también principios referidos al Derecho administrativo sustancial.

Así tenemos el derecho a la dignidad, al honor, a la presunción de inocencia, el principio de buena fe, el derecho de defensa, el principio de imparcialidad, el principio de igualdad, es decir todos los inherentes a la personalidad humana y los que hacen a la forma de gobierno, que dan el marco a nuestro Derecho.

Otros temas concretos de regulación de la actividad administrativa se encuentran en sus normas, tales como la creación de órganos a los que se delega función administrativa como el Jefe de Gabinete, o la determinación de los órganos competentes para dictar determinados actos administrativos, nombramientos y destituciones de funcionarios.

Tenemos así principios del ordenamiento jurídico en general, aplicables al Derecho administrativo y principios específicos del procedimiento administrativo, como el de la legalidad objetiva del que derivan: verdad material, impulsión de oficio e instrucción e impone reglas para la Administración, como que la limitación de derechos consagrados en la Constitución y la imposición de deberes a los habitantes deben determinarse por ley formal; y no pueden emanar originariamente de una norma infralegal.

Pero el principio que moviliza las decisiones, en el tema que nos ocupa, es el de la tutela judicial efectiva, que se relaciona con el Estado de Derecho, el que se caracteriza por el sometimiento de todos, gobernantes y gobernados, sin excepciones a la ley, de manera que nada ni nadie pueda estar por encima de ella, ley en sentido formal y material y aplicación del principio de juridicidad por sobre el de legalidad.

El principio de tutela judicial efectiva produce un impacto trascendente en la materia que estamos tratando, en el proceso y el procedimiento en general; abarca la libertad de acceso a la justicia, eliminando los obstáculos procesales que pudieran impedirla. sofocarla, tornar irrazonable su aplicación, se puede ver su relación con los recaudos que hacen al dogma revisor como el agotamiento de la vía y la reclamación administrativa previa (ver Cassagne⁵); a obtener una sentencia de fondo motivada y fundada, en un tiempo razonable, y que esa sentencia se cumpla, o sea la eficacia en la ejecutoriedad del fallo y un derecho probatorio amplio.

El fundamento de la regulación procesal hoy ha superado el carácter meramente ritual. Así si la prueba es necesaria en el proceso debe poder incorporarse aunque no se haya introducido en el procedimiento, no se puede renunciar a la verdad jurídica objetiva por apego a formas y ritos: así lo entendió la Corte desde “Colalillo” (*Fallos*: 238:550).

Los otros principios importantes son los que se relacionan y derivan de las disposiciones del Artículo 18 de la Constitución Nacional, donde se establece la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos y a su vez el Artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica,

⁵ Cassagne, Juan Carlos, “La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa”, *Estudios de Derecho Administrativo III*, Ediciones Diké Foro de Cuyo, año 2000, pp. 24/27.

con rango constitucional supremo de conformidad al Artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, en el que se reconoce a toda persona el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

E interactúa con el Artículo 25, que regula el derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

La Jurisprudencia de la Corte Interamericana refleja esta tendencia, así tenemos los casos “Cantos” y “Casal”, entre otros.

III. UNIDAD O PLURALIDAD DE LOS SISTEMAS PROBATORIOS CIVIL, PENAL Y ADMINISTRATIVO. FACULTADES DEL JUEZ EN LA MATERIA

Precisamos nuevamente que no se puede pensar en subsistemas probatorios aislados, es un sistema de derecho que debe ser interpretado en forma integral, trátase del fuero administrativo, civil, penal o laboral.

La mayoría de los códigos procesales, y las leyes de procedimientos administrativos en nuestro país remiten en el tema de la regulación de la prueba a la aplicación de las normas de los códigos procesales civiles, salvo algunas especificidades que ameritan destacar, y que iremos desarrollando separadamente en los puntos subsiguientes.

También encontramos algunas remisiones a los principios y pruebas penales, sobre todo en materia de potestades sancionatorias estatales, me refiero al procedimiento sumario y al poder de policía y al procedimiento administrativo en general aunque no en el proceso.

En el proceso administrativo dentro del régimen jurídico de nuestro país, en el orden de los códigos locales (la ausencia de un Código Nacional nos impide hacer referencia a él), observamos que la mayoría de las provincias sólo regulan algunas particularidades de la prueba en el proceso administrativo, remitiendo al Código Procesal Civil en la mayoría de su regulación sobre la materia. En las Provincias de Córdoba, Artículos 12 (parte general), 33 y 34; Corrientes, Artículos 76 a 79; Chaco, Artículos 44 a 53; Entre Ríos, Artículos 60 a 63; Formosa, Artículos 60 a 63; Jujuy, Artículos 60 a 63; La Pampa, Artículos 43 a 47; La Rioja, Artículos 42 a 52; Mendoza, Artículos 50 a 54; Misiones, Artículos 46 a 53; Neuquén, Artículos 54 a 57; Salta, Artículo 23; Santa Fe, Artículos 44 a 54; Santa Cruz, Artículos 18 y 19; Santiago del Estero, Artículos 43 a 51; San Juan, Artículo 760; Tierra del Fuego, Artículos 46 a 50; Tucumán, Artículos 45 a 69. No hace remisión expresa en el tema la Provincia de Catamarca, Artículos 32 a 39, aunque sí lo hace en otros aspectos del proceso⁶.

⁶ Se hace constar que la investigación se realiza básicamente sobre la recopilación que integra la obra *Derecho Procesal Administrativo*, de Diez y Hutchinson, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996.

El criterio ha sido el adoptado, además de por la Argentina, por muchos de los países americanos como Costa Rica, Colombia y también por la ley procesal española⁷.

Ahora bien en el procedimiento debemos recordar que al ser la Administración juez y parte y tener como norte los subprincipios de verdad material, instrucción e impulsión de oficio la carga probatoria se encuentra bajo su responsabilidad.

Si esto se cumpliera el procedimiento sería útil en el proceso, pero la mayoría de las veces los expedientes administrativos están vacuos de contenidos sustanciales, tal vez será por aquello de la Administración paralela que nos enseñara Gordillo.

Sintetizando, como lo sostiene la mayoría de la doctrina⁸, y lo regula el ordenamiento jurídico según lo expresara precedentemente, el régimen de la prueba en el proceso administrativo es esencialmente similar al sistema probatorio estructurado para el sistema procesal civil en los procesos y en el procedimiento, salvo el sistema procesal penal, en los procedimientos especiales a que hacíamos referencia (procedimientos sancionatorios). Sólo tiene particularidades que responden a la naturaleza del derecho de fondo cuya tutela se pretende.

La materia probatoria es un campo esencial, toda vez que, en pocos ámbitos como estos, se hace tan evidente la necesidad de establecer garantías ciudadanas contra las facultades de investigación atribuidas a los poderes públicos.

Por ello es importante el reconocimiento y la protección del derecho a probar.

¿Qué facultades poseen estos tribunales en materia probatoria?

Es importante recordar la tendencia o el avance en el reconocimiento de las potestades del juez en materia probatoria en otros procesos, como un argumento más a favor de la interpretación amplia.

La mayoría de los códigos procesales administrativos provinciales acuerdan expresamente amplias facultades a los tribunales, por ejemplo, autorizando a ordenar las medidas y diligencias necesarias para detectar la verdad objetiva, aún cuando las partes se opusieran, en los casos de las Provincias de Córdoba (Art. 34), Jujuy (Art. 55), La Rioja (Art. 50), Salta (Art. 52), Santa Fe (Art. 52), Santiago del Estero (Art. 50) y Santa Cruz (Art. 18) y en la del Chaco, ya consignada.

⁷ González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Colombia, Ed. Temis, 1985, p. 282.

⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2da Edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pp. 1.7, 1.8, “El régimen de la prueba en el Derecho administrativo es básicamente el mismo que en el Derecho procesal civil y comercial. Sin embargo la dinámica probatoria es distinta”. Diez y Hutchinson, *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996, p.145. “Así como hay unidad de jurisdicción a pesar de las diversas ramas, así también existe una teoría general de la prueba aplicable a todos los procesos, sin que por eso se desconozcan las diferencias existentes”. García Pullés, Fernando, *Tratado de lo contencioso administrativo*, 2º Ed., Buenos Aires, Hamurabi, 2004, p. 655.

Diez y Hutchinson⁹ entienden que esto se debe a la naturaleza de las cuestiones que se ventilan en lo procesos contenciosos, lo cual amerita el ejercicio de estas potestades.

Así el Tribunal que se encarga de entender en la materia contencioso administrativa tiene reguladas facultades más extensas que las de los tribunales civiles; esto se funda en el orden público que caracteriza al proceso administrativo y al procedimiento previo, y al interés público protegido que prima sobre el interés de los particulares.

Las potestades instructorias del juez no tienen que ver con la carga de la prueba. Su uso no apunta a alivianar la tarea de alguna de las partes sino a la búsqueda y al respeto de la verdad jurídica objetiva.

¿Esta regulación es igual a la que se advierte en el proceso civil? Entendemos que no, porque se han seguido diversos ritmos; hoy hay un avance en el proceso civil; como señala Arazi es, en la etapa probatoria, donde más se ha humanizado el proceso civil, pues se ha avanzado en el concepto de la carga de la prueba, incorporándose nuevas propuestas como la de la carga dinámica; se ha considerado el aumento de la potestad de los jueces para esclarecer la verdad de los hechos y se ha reconocido por la propia Corte la necesidad de arribar a la verdad real.

En el Derecho procesal administrativo, en cambio, Bielsa¹⁰ marcaba ya que la regulación judicial de la prueba es una atribución para el juez, quien puede: prolongar el término de prueba, admitir una prueba tardía, limitar el número de preguntas en los interrogatorios, suplir mediante providencias para mejor proveer la iniciativa y actividad de las partes, puede subsanar deficiencia de la prueba para esclarecer la verdad.

Esta tendencia no tan novedosa ha sido consagrada expresamente por algunos de los códigos procesales administrativos, por ejemplo en la Provincia del Chaco, en la cual se faculta expresamente al Tribunal a ordenar de oficio las diligencias probatorias que estime pertinentes aún contra la voluntad de las partes y a ampliar las pruebas ofrecidas como medida para mejor proveer (Art. 52)¹¹.

A la pregunta: ¿quién prueba?, advertimos que se trata en principio de una actividad procesal impulsada por las partes, pero puede ser incluso por el Tribunal, tendiente a obtener el conocimiento real del juzgador acerca de la concordancia entre lo acaecido y las afirmaciones fácticas realizadas por las partes, que integran el objeto del proceso, o para lograr su fijación en la premisa menor de la sentencia.

⁹ Diez y Hutchinson, *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996, p. 149.

¹⁰ Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, Santa Fe, Ed. Castellví, 1964, p. 139.

¹¹ Ley N° 848 y sus modificatorias. "Facultades del tribunal. Artículo 52.- El Tribunal podrá, por auto fundado: A) Ordenar de oficio las diligencias probatorias que estime convenientes y conducentes al esclarecimiento de los hechos aun cuando las partes se opusieran; B) Rechazar aquellas manifiestamente improcedentes o puramente dilatorias siempre que no se trate de pruebas instrumentales; C) Ampliar la prueba ofrecida, como medida para mejor proveer".

La prueba debe aportar al proceso datos lógicos convincentes respecto a su exactitud y certeza y en principio es carga de las partes, así lo ha expresado la Corte: “La prueba constituye la actividad procesal encargada de producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos y supone un imperativo del propio interés del litigante, quien, a su vez, corre el riesgo de obtener una decisión desfavorable en el caso de adoptar una actitud omisiva” (cfr. *Fallos*: 318:2555). Pero no se trata de una posición restrictiva a los poderes del juez y ahí los avances que marca Arazi en el proceso civil.

Palacio¹², en cambio, va más allá de esta discusión y puntualiza que sin necesidad de incursionar en la fatigosa polémica relativa a la exacta dosificación de los poderes del juez, ni de adherir a alguna de las fórmulas extremas o intermedias que se han propuesto con ánimo de esclarecer ese problema de política procesal, la más clara justificación de la facultad que analizamos reside, pura y simplemente, en la necesidad de que la norma individual con que culmina el proceso sea una norma justa.

Nos estamos refiriendo al proceso civil donde de común el procedimiento dispositivo ha sido estricto.

Cuando media divergencia acerca de la existencia o inexistencia de los hechos y la actividad probatoria de las partes no resulta suficiente para engendrar el pleno convencimiento del juez, entran a jugar razones de justicia que no resultarían satisfechas si el juez, pese a la duda que le deparan las constancias del proceso, se limitase a aplicar mecánicamente las reglas relativas a la distribución de la carga de la prueba.

Ello afectaría, inclusive, la jerarquía de acto de autoridad que corresponde a la sentencia como acto creador de norma jurídica, como lo afirma este autor.

En conclusión, en el procedimiento en sede judicial debe reconocerse una mayor regulación a favor de las potestades oficiosas del juez que en el proceso civil, afirmación que se rige por las disposiciones del código respectivo, con las particularidades de cada caso.

¿Qué ocurre en el procedimiento administrativo? En este ámbito las cosas son diferentes, el régimen legal como lo hemos afirmado consagra el principio de la oficialidad por lo tanto la Administración puede y debe instruir de oficio, impulsar de oficio y buscar la verdad real, por una parte, con lo cual las potestades están claramente diseñadas y por la otra debe respetar el debido proceso adjetivo y sustantivo entre cuyos derechos se encuentra el de ofrecer y producir prueba.

Desde el inicio del trámite procedimental, sea este constitutivo o impugnativo, la Administración en su rol de director del procedimiento tiene amplias potestades para incluir los medios probatorios que estime pertinente.

Es aconsejable evitar dos investigaciones paralelas sobre un mismo objeto, por lo que debería aprovecharse y unificar las pruebas que aporte la Administración y el ciu-

¹² Palacio, Lino E., *Manual de derecho procesal civil*, 1970, p. 406; o *Derecho procesal civil*, t. II, p. 263.

dadano, encomendando el control de estas actividades al organismo administrativo de aplicación con fundamento en su propia especialización y en las peculiaridades de los temas de que se traten en el procedimiento, por razones de economía procesal, celeridad y sencillez.

La instancia administrativa debe garantizar la intervención de los interesados. Lo que aumenta en los casos en que investigue para sancionar como son los sumarios administrativos, otorgando carácter contradictorio, cuando así lo amerite y asegurando el real ejercicio de todos los componentes de la garantía del debido proceso. La función investigativa se satisface con acumular la prueba pertinente que servirá al momento de tomar la decisión.

La prueba conducente validará la pertinencia de la decisión que se obtenga en el procedimiento y será suficiente cuando se logren elementos para sustentar el acto administrativo emitido en dicha sede.

La Administración debe demostrar que el acto ha sido dictado conforme a derecho, y en la búsqueda de la verdad, en su accionar ético y como colaborador de la justicia debe aportar los elementos necesarios, no puede menguarse el conocimiento del proceso por la mera reticencia a probar.

Me parece importante destacar como un dato más de la realidad la necesidad de superar las dificultades probatorias de los órganos administrativos; el procedimiento interno es lento y dificultoso, esto está motivado por la complejidad de las organizaciones, la falta de una comunicación aceptada, veloz, la falta de formación acorde al cargo de los funcionarios que la ostentan, la necesidad de inversión en los recursos internos; este es un elemento al que debe prestarse la debida importancia y desarrollar estrategias para superar la carrera de obstáculos que a veces impide ver con claridad el panorama del conflicto.

Así como desde el otro lado, y en muchos casos, opera la deslealtad de los administrados que actúan priorizando el interés, abandonando los valores éticos que deben guiar todo accionar de ambas partes intervinientes en el procedimiento y en el proceso.

Además de perseguir fines más amplios, el procedimiento administrativo deja abierta las facultades del órgano judicial. Cuando la investigación administrativa no satisfaga las exigencias probatorias del ordenamiento procesal, el tribunal judicial podrá admitir o requerir nuevas pruebas.

Por lo demás, desde el punto de vista de las garantías de la defensa, y recordando la raíz constitucional y la incorporación de los pactos y tratados, las medidas probatorias cumplidas en sede administrativa podrán nuevamente ser impugnadas, reiteradas o ratificadas durante la etapa probatoria del plenario judicial.

IV. DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. DOGMA REVISOR

El proceso administrativo en sus orígenes del sistema francés se iniciaba de oficio o a petición de parte sin necesidad de requerir un acto o recurso previo, y sin limitación de las alegaciones o medios de prueba. Pero el Consejo de Estado, por medio de la

jurisprudencia, empezó a requerir el recaudo del acto previo, para admitir la demanda, plazos breves para interponer la acción y el límite del conocimiento judicial a lo decidido y probado en sede administrativa. En España esta concepción tuvo recepción legal en la Ley de Santamaría de Paredes, del 13 de septiembre de 1888.

De ese principio del dogma revisor de más de cien años de vida, surgen los requisitos formales que hoy se contraponen a garantías básicas como tutela judicial efectiva o el debido proceso formal y material. Así tenemos la exigencia del acto previo, que hoy entra en crisis a partir de la posibilidad de cuestionar la omisión del accionar estatal, o la regulación constitucional de la innecesariedad de reclamar ante la Administración en el caso del amparo; la restricción de impugnar solo los actos cuestionados en sede administrativa, que entendemos atenta contra el principio de la verdad jurídica objetiva, el carácter restrictivo de la admisión de la prueba, y que el acto administrativo puede devenir en cosa juzgada administrativa si no se impugna en los plazos legales, impidiendo su revisión judicial.

Las razones alegadas para la justificación de este sistema son de seguridad jurídica, y de interés público entre otras, pero no se ha demostrado su validez.

El criterio de jurisdicción revisora rígida, en cuyo esquema se entendía que sólo podía probarse lo tratado en la sede administrativa, al cual quedaba acotado el tratamiento judicial, debe ser superado. Creo que en un Estado de Derecho no puede limitarse la actividad de los jueces, ni cercenarse derechos sustanciales con recaudos procesales formales, si son irrazonables. Esta posición no implica que dejemos de reconocer la importancia de que tenga una instancia de resolución previa en sede administrativa. Pues justamente son las disidencias con lo allí resuelto lo que motiva el proceso posterior. Puede ocurrir que para demostrar los hechos o las razones en que fundan sus pretensiones y el porqué de sus disidencias con lo resuelto en la Administración las partes necesiten nuevas pruebas y ello no puede ser negado sin atentar contra el derecho de defensa.

Hay quienes consideran que de acuerdo con el Artículo 31 de la Ley Nacional N° 19.549, hay límites probatorios, según los cuales no se puede intentar en el proceso la prueba de hechos no alegados en el expediente administrativo, pues ello violaría el principio de congruencia.

Esto contraría el principio de tutela judicial efectiva.

Y como lo afirma García Pullés¹³, el principio de oficialidad, que comprende la instrucción oficiosa a cargo de la Administración, impide limitar la cuestión debatida a los hechos probados en sede administrativa, ya que las facultades de instrucción no registran el límite de los hechos alegados.

El procedimiento administrativo no está enderezado a la obtención de una verdad formal, sino real, y no puede pretenderse que ello se desnaturalice por el solo hecho de

¹³ García Pullés, Fernando, *Tratado de lo contencioso administrativo*, 2 Ed., Buenos Aires, Hammurabi, 2004, p. 655.

cambiar la sede. En todo caso, correspondería a la Administración reclamar –en el curso del proceso judicial– que la prueba tardía tenga efectos respecto a las costas, si pudiera argumentar que era imprevisible el hecho nuevo alegado y que no puedo llegar a él a través de sus facultades de instrucción.

En la prueba de los datos de hecho, no puede aplicarse un criterio restrictivo. No compartimos este carácter, pues como ya lo consignáramos precedentemente entendemos que no existe razón fundada para esta limitación, que de ejercerse cercenaría el derecho pleno de la defensa.

Un ejemplo nos demuestra la importancia del criterio amplio en la materia probatoria; el interesado peticiona ante la Administración la habilitación de un comercio, el Municipio se la deniega basándose en un informe técnico de los inspectores habilitados de la Dirección General de Obras; el administrado no está de acuerdo con el dictamen pericial en la que se funda la decisión administrativa, la cuestiona (por más que sea producida por un funcionario público), en la propia sede administrativa, no obtiene la razón, no le admiten nueva prueba pericial. ¿No puede ofrecer una nueva prueba pericial en sede judicial? Consideramos que sí, que no puede permanecer atado a lo probado en sede administrativa. El mismo criterio debe aplicarse ante hechos o fundamentos dudosos no sólo para el caso de los hechos controvertidos.

El juez no puede resolver de modo arbitrario o absurdo. Es condición que su sentencia tenga la justificación razonada del juicio de hecho y de derecho.

Así los vientos de cambio arrecian en el sistema. Conforme lo detalla Estigarribia de Midón, la Corte Suprema ha sentado nuevos criterios en materia de prueba¹⁴, reconociendo la primacía de la verdad jurídica objetiva por sobre interpretaciones rituales; el rechazo del formulismo en la denegación de las pruebas; el rechazo del ritualismo caprichoso o *in limine* de las alegaciones o pruebas conducentes; los poderes instructorios del juez como director del proceso; el rechazo caprichoso en el reparto de la carga de la prueba; la búsqueda de la prueba decisiva; la anulación de sentencias fundadas en pruebas inexistentes; la valoración arbitraria de la prueba; la atribución de valores a la prueba que no lo posee; desestimación de fallos basados en sospechas; el principio de unidad de la prueba; el rechazo a la apreciación fragmentaria de la prueba y a los pronunciamientos dogmáticos.

Algunos tribunales de provincia, como el de Córdoba, vienen avanzando en la materia¹⁵; el Tribunal Superior declaró que está facultado para “adoptar las medidas

¹⁴ Midón, H. Gladis Estigarribia de, *Control del Juicio de Hecho Casación*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2001.

¹⁵ Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en las causas “Leonhart, Juan c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba - Contencioso Administrativo - Pl. Jurisdicción - Recurso de Casación” (Sent. N° 137/1998, voto de los Doctores Tarditti - Lafranconi - Ferrer); “García, Antonio Alfredo c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia - Plena Jurisdicción - Recurso de Casación” (Sent. N° 28/1999, voto de los Doctores Tarditti - Lafranconi y Ferrer) y “Bencivenga, Tulio Pablo Felipe c/ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba” (Sent. N° 76/2000, voto de los Doctores Sesin - Lafranconi y Ferrer) dijo: “El carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa significa la exigibilidad de

que estime pertinentes” para obtener la certeza necesaria para pronunciarse sobre la existencia o no de un derecho, en materia provisional.

Los criterios decepcionados en los Tribunales argentinos también se incorporan en los tribunales supranacionales, donde se advierte una amplitud de criterio, así la Corte Interamericana, en el caso “Casals”, dispuso la revisión de hecho, del control de juicio de hecho, lo cual implica una apertura en materia probatoria, en el marco de un organismo de extraordinaria trascendencia en el ordenamiento interno.

V. DEL CONTROL Y DE LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL Y LA PRUEBA

Como un argumento más me parece importante tratar este tema que va a ser controlado en la sede judicial por sus especiales características y la forma en que se presenta.

Dentro de las peculiaridades del Derecho procesal administrativo, encontramos la posibilidad de control de las facultades discrecionales dentro de los actos de la Administración, cuestión en la que propiciamos la aplicación del principio de juridicidad, por sobre el de legalidad.

La idea de un ordenamiento jurídico completo presupone que la conducta debida se encuentra reglada, pero en todo acto reglado, siempre hay un aspecto discrecional, por una serie de razones de cantidad, tiempo y espacio que superan cualquier capacidad humana de prevención normativa y porque la Administración debe contar con ciertas potestades para ejercer la representación del interés público para la que fue regulada.

Es necesario tener presente que hasta no hace mucho tiempo donde se constataba la existencia de una facultad discrecional, el juez se abstenía de ejercer el control Jurisdiccional. Se entendía que sólo frente a la facultad reglada se podía actuar. Tomás Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría¹⁶ –al tratar el tema del principio de legalidad– analizan estos dos conceptos, estableciendo como criterio básico para distinguir entre ambas *las formas de atribución legal de las potestades administrativas* y el elemento subjetivo que caracteriza a la segunda.

que las pretensiones actuadas en el proceso contencioso administrativo, hayan sido genéricamente planteadas a la consideración de la autoridad administrativa en el agotamiento de la vía, ya que la función administrativa goza del privilegio de la decisión previa. Este carácter revisor no genera situaciones exentas de control judicial, sólo requiere su adecuada preparación”. Ver “El proceso al acto y la superación jurisprudencial del dogma de la función judicial revisora. Un cambio de paradigma”, Sosa de Soria, Daniela y Ortiz, María Inés del C.

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª. ed., Madrid, Ed. Civitas, 1980. “El ejercicio de la primera facultad reglada, reduce la potestad de la Administración a la aplicación de lo que la propia ley ha determinado”, dicen los autores: “hay aquí un proceso aplicativo de la ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo la constatación o verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal”. En el segundo, en cambio, “el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración comporta un elemento substancialmente diferente la inclusión en el proceso aplicativo de la ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se concreta el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular”.

La discrecionalidad no implica de ninguna manera la libertad absoluta frente a la norma, en realidad es un margen para la valoración de las circunstancias particulares en cada caso concreto, otorgándose un margen de apreciación para la aplicación en el marco de las políticas públicas. El meollo radica en evitar los abusos y las arbitrariedades que en su nombre realizan quienes ejercen el poder político, por ello la doctrina y la jurisprudencia han ido avanzando poco a poco para establecer el control de esta zona de la actividad estatal.

Y si aceptamos la posibilidad de su control nos enfrentamos también a la dificultad de su prueba.

La doctrina argentina ha receptado la posición evolutiva y los autores han definido el concepto de discrecionalidad administrativa destacando diversos aspectos, así los encontramos a *Marienhoff*¹⁷, *Gordillo*¹⁸, *Cassagne*¹⁹, *Linares*²⁰ y *Diez*²¹. Sintetizando sus posiciones entendemos que se trata del ejercicio de una potestad que supera la simple constatación del supuesto fáctico normativo, como ocurre en el poder reglado; éste es una aplicación del principio de legalidad, la ley determina la actividad administrativa de un modo concreto, tanto en su oportunidad como en su contenido, el papel del órgano está singularmente predeterminado y se debe limitar a la aplicación de la norma, no hay apreciaciones subjetivas como en el primer caso.

El temor que el abuso del poder produce no debe impedir reconocer la necesidad de la existencia de un cierto margen razonable de flexibilidad que debe tener quien lo ejerce. La posibilidad de maniobrabilidad para una buena gestión administrativa es necesaria; en toda solución hay creatividad. No podemos automatizar todas las decisiones.

Vinculando la discrecionalidad administrativa con un ordenamiento jurídico determinado, se observa una evolución en tres etapas que Sesin²² nos explica acertada-

¹⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 1, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1985, p. 411 y sigs, dice que la actividad discrecional “trátase de una predeterminación genérica de la conducta administrativa. La Administración aquí no está constreñida por la norma a adoptar determinada decisión en presencia de determinados hechos y situaciones, queda facultada para apreciarlos o valorarlos y resolver luego sí, de acuerdo a tales hechos o situaciones”.

¹⁸ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Macchi, VIII -15, señala a su vez que las facultades del órgano “Serán discrecionales, cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una cosa u otra o hacerla de una u otra manera”.

¹⁹ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1983, p. 182, entiende: “[...] la discrecionalidad supone siempre una habilitación normativa que se configura por la atribución de una potestad sin determinar el criterio que servirá de base a la decisión del administrador”.

²⁰ Linares, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1986. Por el contrario, sostiene la necesidad del arbitrio creador del órgano no sólo en la aplicación de la actividad discrecional sino también en la reglada.

²¹ Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1974. “Entiende que la actividad discrecional no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que regulan su actividad sino de exigencias mutables en el tiempo.”

²² Sesin, Domingo Juan, *Administración Pública. Actividad reglada discrecional y técnica*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 348.

mente, etapas que caracterizaron la vinculación gradual de la Administración a la juridicidad: “a) Vinculación negativa de la Administración a la ley, b) Vinculación positiva de la Administración a la ley y c) Vinculación positiva de la Administración al orden jurídico”. Al ubicarnos en este último plano es imposible continuar pensando en excepciones al control de la jurisdicción en este ámbito, en el marco de los principios del ordenamiento quedan obligatoriamente incluidos.

Hoy ya no se puede hablar de una discrecionalidad fuera de la ley, como dice Tawil²³ citando a López Rodó.

Sabemos que la discrecionalidad se compone de los elementos que hacen a tres interrogantes básicos: el cuándo, el cómo y el qué, lo que se encuentra en directa relación con la toma de decisiones de la Administración entre las alternativas legales, fundadas en razones técnicas, políticas o de apreciación subjetiva del funcionario responsable de la toma de decisión. Discrecionalidad que se presenta, por ejemplo, en el ejercicio de la potestad disciplinaria, o en la selección de una terna de candidatos para ser designados o en los casos de las contrataciones de emergencia, entre otros.

En un Estado del Derecho no puede concebirse que los órganos que realizan una función administrativa ejecuten una determinada labor sin tener como fundamento una norma autorizante, sea de carácter administrativo, legislativo o constitucional. Toda la Administración está vinculada a una norma jurídica. La potestad discrecional empleada por el Estado para la toma de decisiones en caso alguno puede ser arbitraria.

Ahora bien la norma no puede comprender todos los supuestos, y ha quedado claro que hay valoración subjetiva frente a una pluralidad de alternativas similares.

¿Cómo hacemos entonces para fijar los límites a que debe sujetarse esta actividad discrecional? La respuesta está en *interpretar el ordenamiento jurídico como un todo sistémico integral*, no sólo debemos ajustarnos a los supuestos normativos, *strictu sensu*, sino a la totalidad del sistema integrado y los principios y valores que lo componen, lo que permitirá verificar la juridicidad del accionar administrativo.

Pero más que pruebas en esta esfera de control, el juez deberá analizar la razonabilidad, la igualdad, la equidad, la buena fe en la labor discrecional, y más aún el proceso lógico que se ha llevado a cabo para la toma de la decisión por la Administración, por cierto que con el respeto y la prudencia que la coexistencia pacífica de los diversos poderes requiere.

²³ Tawil, Guido Santiago, *Administración y Justicia*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 376, citando a López Rodó: “[...] la discrecionalidad no se encuentra al margen de la ley, sino dentro de ella, es decir es atribuida a los administradores por el legislador en una forma reflexiva”.

CONCLUSIONES

En síntesis el sistema de la prueba se inserta en el mundo de los valores afectando el dominio de la lógica, sostenido en la investigación profunda y seria y es un elemento imprescindible para la toma de decisión judicial; en consecuencia la invocada aplicación del principio de la congruencia en materia probatoria entre el procedimiento y el proceso administrativo es un concepto restringido y formal que debe ser superado en cuanto es irrazonable.

Los cambios que se advierten en la concepción del proceso, la influencia de los derechos humanos, la regulación y los órganos supranacionales, la reivindicación del ejercicio pleno de los derechos, la reivindicación del principio de la verdad jurídica objetiva afectan las concepciones históricas de un proceso que debe *aggiornarse*, adecuarse a estas nuevas épocas.

Y a partir de ello me permito realizar algunas reflexiones: tenemos mucho camino por recorrer, debates por presentar, actividades por realizar, por incorporar, por modificar, nuevos escenarios, nuevas estrategias normativas, modificaciones y adecuaciones de las actuaciones en el rol de los actores, jueces funcionarios, administrados, abogados, ciudadanos comunes.

La labor activa y valorativa del juez, en el proceso, o del funcionario público, en el caso del procedimiento administrativo, es una labor ardua y difícil, que por supuesto no puede hacerlo solo si las partes no coadyuvan en la búsqueda de la verdad, por ello la actividad procesal administrativa debe tomarse como una acción de colaboración de las partes intervinientes, no de combate, integrando, sumando, no restando o destruyendo.

La realidad humana es muy difícil de captar, como dice Aroso Linhares, citado por Muñoz Sabaté²⁴, hay muchas tensiones en la valoración del método probatorio para obtener la subsunción del caso a la norma y muchas veces las dimensiones normativas no permiten receptionar la realidad que nos rodea.

El juez para resolver sigue diferentes caminos, no hay una receta, una fórmula, no hay un método ni reglas científicas o empíricas únicas para resolver los casos jurídicos, no hay tampoco un caso igual a otro, la certeza y la verdad son conceptos difíciles de alcanzar.

Se han procurado definir algunos caminos, como el del juez que procura partir de una situación neutra, sin criterios apriorísticos, y al analizar las pruebas va agregando procesos lógicos que oscilan de un punto a otro, es el proceso inferencial que Muñoz Sabaté asimila al proceso algebraico. O el del otro juez que emplea en cambio el método intuitivo, es el que desde el momento que analiza la demanda tiene una visión fenoménica que le permite intuir la solución del problema. Y así podríamos seguir describiendo los caminos que cada juez construye, pero no es esa nuestra intención, sólo pretendíamos recordar lo difícil de la tarea del que juzga, quien nunca termina de conformar a las partes.

²⁴ Muñoz Sabaté, Luis, *Técnica probatoria*, 4ª edición corregida y aumentada, Barcelona, Praxis, 1993.

En realidad el juez o el funcionario es en definitiva un hombre que debe aprender a convivir con la incertidumbre de la eterna búsqueda de la solución justa y en la soledad de sus pensamientos mantener clara la conciencia de su falibilidad.

Por eso también pensamos en el magistrado justo cuando decimos que el proceso y el procedimiento deben ser conciliados con su finalidad, darle el carácter instrumental que ameritan, no apegarnos a los rigorismos formales que atentan contra la justicia del caso, como lo dijo la Corte Suprema en “Oilher”: “[...] hacer justicia no es otra cosa que la recta determinación de lo justo en lo concreto, lo que exige conjugar los elementos fácticos del caso cuyo consciente desconocimiento no se compadece con la misión de administrar justicia [...]”.

BIBLIOGRAFÍA

Aberastury (h.), Pedro y Cilurzo, María Rosa, *Curso de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998, cap. VII.

Acosta, José V., *Negligencia Probatoria*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1998.

Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, t. III, Buenos Aires, Ediar, 1961.

Arazi, Roland, “El proceso civil de fin de siglo”, en la obra colectiva *Derecho Procesal en vísperas del siglo XXI*, Buenos Aires, Ediar, 1997.

Arazi, Roland, *La prueba en el proceso civil*, Buenos Aires, La Rocca, 1986.

Argañarás, Manuel J., *Tratado de lo contencioso administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1955, p. 309.

Barbosa Moreira, *Temas de Direito Processal*, S. Pablo, Brasil, Saraiva, 1984.

Bielsa, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, Santa Fe, Ed. Castellví, 1964.

Brewer Carías, Allan Randolph, “La carga de la prueba en el derecho administrativo venezolano”, *RADA*, 11: 15, 19 (Buenos Aires, 1976).

Brewer Farias, *Fundamentos de la Administración Pública*, Venezuela, Caracas, 1980.

Carnelutti, Francesco, *Metodología del Derecho*, México, Ed. Colofón, 1996.

Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1983, p. 182.

Cassagne, Juan Carlos, “La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa”, *Estudios de Derecho Administrativo III*, Ediciones Diké Foro de Cuyo, año 2000, pp. 24/27.

Couture, *Teoría de las diligencias para mejor proveer*, Montevideo, 1932.

Devis Echandia, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Buenos Aires, Zavalía 1970, T. I, cc 6º edición 1988.

Díaz, Clemente A., *Instituciones de Derecho Procesal*, t. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1968.

Diez y Hutchinson, *Derecho Procesal Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996.

Dromi, José Roberto, *Proceso Administrativo Provincial*, Mendoza, 1978, p. 180.

Fiorini, Bartolomé, *¿Qué es el contencioso?*, Buenos Aires, Ed. Alfa, 1965.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª edición, Madrid, Civitas, 1980.

García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del Poder*, Madrid, Civitas, 1989.

García Pullés, Fernando, *Tratado de lo contencioso administrativo*, 2ª edición, Buenos Aires, Hamurabi, 2004, p. 655.

González Navarro, Francisco, *Derecho Administrativo Español - El acto y el procedimiento administrativo*, Pamplona, España, Eunsa, 1997, p. 492.

González Pérez, Jesús; Garrido Falla, Fernando; Marienhoff, Miguel S. y Fernández, Tomás Ramón, *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1988.

González Navarro, Francisco, “Derecho administrativo español”, t. 3, *El acto y procedimiento administrativos*, Navarra, España, Eunsa, 1997, p. 726.

González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, Colombia, Ed. Temis, 1985.

González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Civitas, 2000; 2002, 2ª ed.; *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964; *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* 1, 4ª ed, Madrid, Civitas, 199.

Gordillo, Agustín, “La prueba en el Derecho procesal administrativo”, *La Ley*, 1996, p. 1398 y en el Libro de *La Prueba*, de Augusto Mario Morello.

Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 4, Buenos Aires, Macchi.

Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomos I, II y III, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1985.

Micheli, Gian Antonio, *La Carga de la prueba*, Buenos Aires, 1961, p. 278, citado por Gordillo.

Midón, H. Gladis Estigarribia de, *Control del Juicio de Hecho Casación*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2001.

Morello - Sosa - Berizonce, *Códigos procesales en lo Civil y Comercial. Prov. de Bs. As. y de la Nación*”, t V-A, La Plata, Librería Editora Platense, Abeledo Perrot, 1991.

Morello, A. M., “Nuestro modelo probatorio (en lo civil y comercial)”, en la obra colectiva, *La prueba - libro en memoria del profesor Santiago Sentís Melendo* -, La Plata, Librería Editora Platense S.R.L., 1996.

Morello, Augusto Mario, “Notable avance de los poderes - deberes de los jueces en el ámbito de la prueba”, en *El Derecho* 94-891.

Morello, Augusto Mario, “Medidas para mejor proveer y hechos sobrevinientes en el trámite del recurso extraordinario”, *El Derecho*: 115-527.

Morello, Augusto Mario, *La Corte Suprema en acción*, Platense, Abeledo Perrot, 1989.

Muñoz Sabaté, Luis, *Técnica probatoria*, 4ª edición corregida y aumentada, Barcelona, Praxis, 1993.

Palacio, Lino, *Manual de Derecho Procesal*, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Revidatti, Gustavo, “La prueba en el procedimiento administrativo,” en AADA y CALP, *Procedimiento administrativo*, La Plata, 1977, p. 83 y sigs.

Sentis Melendo, Santiago, *La prueba - Los grandes temas del derecho probatorio*, Buenos Aires, Ejea, 1978.

Sesin, Domingo Juan, *Administración Pública. Actividad reglada discrecional y técnica*, Buenos Aires, Depalma, 1994, p. 348.

Tawil, Guido Santiago, *Administración y Justicia*, Tomo I, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 376.

Treve, Giuseppino, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Papua, 1936, citado por Gordillo.

Universidad Austral, *Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, ECA, 1998: ver: Hutchinson, Tomás, *De la prueba en el procedimiento administrativo*, p. 375 y sigs., 392-9; Kemmeter, Alejandro Pablo de, *La importancia de la prueba en el procedimiento administrativo*, p. 400 y sigs.; Andreucci, Carlos Alberto, *Prueba y procedimiento administrativo*, p. 421 y sigs.

Vallejos, Juan Carlos, *La prueba civil*, Corrientes, Moglia S.R.L., 1999.

Véscovi E.- M. De Hegedus Sanz - S. Klett Fernández - F. Cardinal - L.M. Simon - S. Pereira Campos, *Código General del Proceso*, t. 4, Buenos Aires, Ábaco, 1998.