

Título:	Los principios rectores del procedimiento administrativo y su impacto sobre la actividad probatoria		
Autor:	Zocca, Juan A.		
País:	 Argentina		
Publicación:	El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, Noviembre 2022 - Número 11		
Fecha:	30-11-2022	Cita Digital:	ED-MMMDCCLXXXIV-170

Los principios rectores del procedimiento administrativo y su impacto sobre la actividad probatoria

por Juan A. Zocca

Sumario: I. Los principios de verdad material, informalismo a favor del administrado, e impulso e instrucción de oficio, en el procedimiento administrativo. - II. Estudio de casos jurisprudenciales ligados al impacto de los principios de verdad material, informalismo a favor del administrado e instrucción de oficio, en la actividad probatoria durante el procedimiento administrativo. - III. Conclusiones.

La renuncia consciente a la verdad es incompatible con el servicio de la justicia. Esta regla, establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hace ya más de 60 años en “Colalillo, Domingo c. Cía. de Seguros España y Río de la Plata”(1), y seguida en posteriores precedentes de ese máximo tribunal(2), relativiza las formalidades de los procesos judiciales, ponderando a esos fines, con mayor entidad, la búsqueda de la verdad objetiva por sobre la verdad formal. Ello, de forma tal de evitar que los pronunciamientos de los tribunales hagan mérito de extremos no consistentes con la realidad y se viole así la garantía constitucional de debido proceso.

La regla referida está dirigida esencialmente al tribunal de justicia, para que, en su calidad de órgano a cargo de la tramitación de la causa, despliegue su actividad jurisdiccional en forma acorde con la búsqueda de la verdad objetiva de los hechos debatidos.

Así, a la luz de aquella, las exigencias formales y de rito aplicables a los procesos judiciales no deben concebirse en términos estrictos, debiéndose evitar que su aplicación conlleve situación reñida con la realidad y, por lo tanto, injusta. De ello se deriva, entre otros casos, la admisibilidad de prueba relevante para la correcta resolución del caso, aunque esta haya sido producida extemporáneamente o en un proceso o una instancia no admitida por la normativa procesal en cuestión(3).

La regla comentada tiene eco en el procedimiento administrativo(4), donde se amplifica y cobra mayor robustez, dadas las particularidades de aquel. En efecto, el procedimiento administrativo está regido por principios enderezados a evitar ritualismos y formalismos que lo desnaturalicen y lo conviertan en un proceso contradictorio similar a los procesos judiciales, dado que es una instancia en la cual se concibe al administrado como colaborador de la autoridad administrativa, y no como oponente(5). Entre esos principios se encuentran los de verdad material (o verdad jurídica objetiva), informalismo a favor del administrado (también conocido como formalismo moderado) e impulsión e instrucción de oficio (u oficialidad).

En este contexto, el presente trabajo tiene por objeto analizar los alcances de los principios referidos en materia de actividad probatoria. La primera sección de este trabajo estará dedicada al abordaje normativo, jurisprudencial y doctrinario de los principios mencionados, a fin de delimitar sus alcances generales. La segunda sección se centrará en la reseña y el análisis de jurisprudencia sobre la materia. Finalmente, la tercera sección consistirá en la formulación de conclusiones basadas en el análisis emergente de las dos secciones anteriores.

I. Los principios de verdad material, informalismo a favor del administrado, e impulso e instrucción de oficio, en el procedimiento administrativo

El principio de verdad material, el cual es válido para todo tipo de procedimiento administrativo(6), y es, según jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (CNACAF) una “directiva inalienable del régimen jurídico argentino”(7), está expresamente receptado en la normativa sobre procedimiento administrativo nacional(8). Este principio ocasiona que “(...) en el procedimiento administrativo el órgano debe ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido o no alegados y probados por el particular”(9). Así, la autoridad administrativa debe incluso actuar de oficio a fin de practicar las diligencias que sean necesarias para esclarecer la cuestión objeto del procedimiento y alcanzar así la verdad objetiva(10), lo cual perfila otro de los principios aquí analizados, como es el de impulsión e instrucción de oficio, y muestra la íntima conexión que existe entre todos los principios bajo análisis.

En cuanto al principio de impulsión e instrucción de oficio(11), este supone, por un lado, que incumbe a la autoridad administrativa realizar todos aquellos actos procedimentales que sean necesarios para impulsar las actuaciones a fin de llegar al dictado del acto administrativo que resuelva estas, con independencia del impulso que los administrados pudieran realizar u omitir(12). Asimismo, en lo que a la instrucción de oficio concierne, esta implica que la autoridad administrativa tiene “(...) el deber de investigar los hechos que constituirán la causa del acto administrativo a dictar o a controlar en vía recursiva (...) el derecho pone a cargo de la Administración la prueba de los antecedentes fácticos del caso, aun en ausencia de la actividad de la parte a tal fin”(13). Es importante remarcar que se ha destacado que este principio no se ve menguado en los procedimientos administrativos sancionatorios, pues allí el administrado reviste también el carácter de colaborador de la autoridad administrativa, y no de contradictor de esta(14).

Respecto del principio de informalismo a favor del administrado(15), de este se deriva que la autoridad administrativa debe admitir y dar adecuado tratamiento a las peticiones de los administrados que adolezcan de defectos formales no esenciales(16). Así, se ha sostenido por parte de la Sala I de la CNACAF, con cita de dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), que “[e]l procedimiento administrativo exige superar los meros formalismos de ajustarse simplemente a lo peticionado por los particulares, si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley les corresponde, aunque estos, por omisión o ignorancia inculpable, no los invoquen en forma expresa o clara (cfr. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación: 203:47, N.º 214/92)”(17).

La articulación de estos principios deriva en aplicaciones prácticas relevantes en diversos aspectos del procedimiento administrativo, entre ellos, la actividad probatoria, tal como se deriva de los precedentes jurisprudenciales que se reseñan y analizan a continuación.

II. Estudio de casos jurisprudenciales ligados al impacto de los principios de verdad material, informalismo a favor del administrado e instrucción de oficio, en la actividad probatoria durante el procedimiento administrativo

En esta sección del trabajo se analizarán ciertos precedentes jurisprudenciales en los cuales los tribunales hicieron aplicación de los principios arriba referidos a fin de resolver cuestiones ligadas a la producción de prueba en sede administrativa, fijando valiosos criterios para el abordaje de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo.

a. La prueba presentada extemporáneamente debe igualmente ser considerada por la autoridad administrativa si ella permite esclarecer la realidad de los hechos del caso, por lo que su falta de consideración acarrea la nulidad del acto administrativo

Tal como se expuso anteriormente, los alcances de la actividad probatoria del administrado están condicionados por el tiempo. Puntualmente, por plazos de vencimiento para la producción de la prueba. Sin embargo, la rígida aplicación de los plazos de vencimiento puede dar lugar a situaciones de injusticia, toda vez que se podría llegar a impedir la producción de prueba relevante para la correcta y justa solución de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. Derivando ello en una decisión administrativa injusta y reñida con la realidad (verdad material).

Es por ello que la jurisprudencia ha enfatizado que el vencimiento del plazo para producir prueba no conlleva necesariamente la imposibilidad legal para el administrado de producir con posterioridad elementos de prueba que demuestren la realidad de los hechos. Los cuales la autoridad administrativa debe admitir y considerar a fin de no incurrir en un comportamiento arbitrario, contrario a los principios de verdad material e informalismo a favor del administrado y lesivo de la garantía de debido proceso.

Así, en la causa “Telefónica de Argentina c. GCBA”(18), la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvo que resolver si era admisible un documento presentado extemporáneamente ante la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ese documento probaba que la compañía actora había efectivamente cumplido el acuerdo conciliatorio celebrado con su cliente bajo los términos de la ley 24.240, y cuyo presunto incumplimiento (denunciado por el usuario de la compañía) era investigado como una presunta infracción al régimen de esa ley.

La autoridad administrativa, al resolver el sumario, consideró configurada la infracción, resultando ello en la aplicación de una sanción administrativa a Telefónica de Argentina, descartando la consideración del documento acompañado por esta por haber sido extemporáneamente presentado.

La sanción fue recurrida judicialmente por la compañía sancionada, alegando entre otras cosas que aquella era ilegítima porque se apartaba de la constancia documental referida en el párrafo anterior, que demostraba la inexistencia de infracción. Constancia que debía tenerse presente, y ser considerada al resolverse el sumario, por aplicación del principio de informalismo a favor del administrado.

El tribunal hizo lugar al recurso directo de la actora sosteniendo que el elemento de prueba acompañado, si bien efectivamente lo fue en forma extemporánea, debía ser tenido en cuenta por aplicación no solo del principio arriba señalado (aspecto sobre el cual se centró el voto de los Dres. Russo y Centanaro(19)), sino también del de verdad material (cuestión sobre la cual hizo eje el voto de la Dra. Daniele(20)). Al no cumplirse con ello, concluyó el tribunal que la sanción administrativa impuesta era nulo de nulidad absoluta por vicio en la causa.

Lo resuelto en el precedente comentado, sigue la línea de un caso anterior, resuelto por la Sala I de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, “Loggio, Horacio c. Provincia de Mendoza”(21). En esta causa, ese máximo tribunal provincial debió revisar la legitimidad de una sanción de cesantía impuesta a un empleado público. En su sentencia, sostuvo que la autoridad administrativa, por aplicación del principio de verdad material, debía considerar los documentos y argumentos presentados por aquel en su descargo, aunque se hubiesen presentado extemporáneamente. Sobre esa base, el tribunal concluyó que el acto administrativo impugnado era nulo por haber soslayado extremos relevantes, aportados por la parte actora(22).

Las soluciones propuestas en los precedentes referidos coinciden con doctrina que enfatiza la importancia de la prueba en el procedimiento administrativo para alcanzar la verdad material, de forma tal que no es un obstáculo para su consideración y tratamiento que ella haya sido producida extemporáneamente por el administrado(23). Ello armoniza con la opinión de Escola, coautor de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, según quien la “(...) verdad material debe predominar, con exclusión de cualquier otra consideración”(24).

Además, el criterio emergente de la jurisprudencia y la doctrina analizadas va en línea con los alcances de la actividad revisora de los organismos administrativos. Ello, puesto que, si por vía de una denuncia de ilegitimidad el administrado puede acompañar nueva documentación a fin de probar un determinado extremo ligado a la ilegitimidad del acto administrativo firme, no resulta lógico negarle tal posibilidad, aunque se trate de prueba extemporánea, en el marco del mismo procedimiento en el que todavía no ha recaído acto administrativo firme.

En efecto, sostener que el administrado debe esperar a la firmeza del acto administrativo (soportando los perjuicios de ello derivados), para recién luego acompañar prueba que demuestre la ilegitimidad de aquel, en el marco de una instancia revisora administrativa excepcional y restringida como es la denuncia de ilegitimidad, no solo ofende al sentido común (y, en un sentido más técnico, a los principios de verdad material e informalismo a favor del administrado aquí analizados) sino que además deriva en un absurdo que no se ajusta a elementales principios de economía y celeridad, los que también rigen la actuación de las autoridades administrativas(25). Además, ello conduciría a aceptar que se produzcan perjuicios derivados de lo ilegítimamente decidido en el acto administrativo en cuestión, pese a que el derecho procura evitar la ocurrencia de perjuicios, priorizando la prevención por sobre la reparación, tal como lo dispone el artículo 1710 del Código Civil y Comercial de la Nación(26).

A igual conclusión se llega si se considera la posibilidad que esa prueba no admitida en sede administrativa sea luego, de todos modos, considerada en sede judicial en el marco de la revisión del acto administrativo en cuestión. Ello desvirtuaría la utilidad de la instancia administrativa, tanto desde un punto de vista conceptual como práctico, al anteponer una formalidad procesal por sobre la verdad material, lo que:

- i. no conduce a que la autoridad administrativa efectivamente revise el caso y salve (o evite) errores derivados de su accionar (sino, todo lo contrario, a que los profundice);
- ii. impide cualquier posibilidad de conciliación entre el administrado y la autoridad administrativa(27), al no habilitar una discusión sobre una base fáctica objetiva;
- iii. no contribuye a evitar la promoción de juicios innecesarios(28); y
- iv. dificulta la revisión de la cuestión por parte de los tribunales judiciales al no proveer a estos de los elementos de prueba necesarios para una correcta solución de la causa(29).

Todo lo cual atenta contra la satisfacción del interés público que, mediante el procedimiento administrativo, el derecho busca tutelar.

b. La autoridad administrativa debe gestionar por sí misma la producción de prueba referida por el administrado al peticionar, pero no acompañada por este en su presentación, así como sobre extremos relevantes expuestos en ella

En el precedente “R. W., N. V. c. Estado Nacional - Ministerio de Defensa-Armada”(30), la Sala I de la CNACAF, en voto dividido, aplicó los principios de verdad material e impulsión e instrucción de oficio, a los

finde de descalificar la validez de una sanción disciplinaria (i. e. cesantía por abandono de puesto de trabajo) aplicada a una empleada pública.

Un mes antes de aplicada la sanción, la actora había remitido a la autoridad administrativa demandada un telegrama donde hacía referencia a la existencia de un certificado médico que daba cuenta de su estado de salud (el cual ponía a disposición), así como también a que había sido atendida en establecimientos de salud dependientes de la autoridad administrativa demandada. Extremos a tenor de los cuales pretendía justificar la inasistencia a su puesto de trabajo, que era la infracción imputada por la autoridad administrativa.

Pese a lo manifestado en el telegrama, la autoridad administrativa aplicó la sanción sin requerir información y la documentación que la actora había puesto a su disposición a través del telegrama.

Aplicada la sanción, la actora recurrió ella en sede administrativa, acompañando junto con su recurso la documentación mencionada en su telegrama. Sin embargo, ella no fue considerada en la instancia recursiva, con el argumento de que la actora no había aportado ningún elemento de juicio que no hubiera sido analizado en forma previa al dictado de la sanción.

Impugnada en sede judicial la sanción ante la Sala I de la CNACAF, esta sostuvo -luego de recalcar que en el procedimiento administrativo los administrados son colaboradores de la autoridad administrativa a los fines de alcanzar la verdad jurídica objetiva, y no litigantes- que aquella era ilegítima. Así, consideró que la autoridad administrativa no había procurado recabar información necesaria y pertinente para la correcta dilucidación de la cuestión.

Puntualmente, el tribunal consideró, en el voto mayoritario (integrado por el Dr. Facio y la Dra. do Pico), que:

- i. antes de disponer la cesantía de la actora, la autoridad administrativa demandada debía solicitar a la actora el certificado médico por ella referido en su telegrama, así como también requerir a los establecimientos de salud referidos por aquella en su telegrama, los cuales además dependían de dicha autoridad, el suministro de información y documentación correspondiente a la atención brindada a la actora; y
- ii. respecto del recurso administrativo interpuesto por esta contra la sanción de cesantía, no era cierto lo dicho por la autoridad jerárquica superior que resolvió este, en cuanto a que el recurso no agregaba nada que no hubiese sido considerado en la instancia anterior, ya que precisamente junto con el recurso se acompañó el certificado médico mencionado, el cual debía ser considerado en la instancia recursiva pese a su producción extemporánea, pues resultaba un elemento relevante para la correcta resolución del caso(31).

El precedente analizado sigue el criterio emergente de otro interesante caso del mismo tribunal (pero con otra composición), “López, Juan José c. Ministerio del Interior”(32). En este precedente, consideró que, frente a la limitada información que el solicitante de un beneficio podía exponer en el formulario de solicitud de este, la autoridad administrativa debía requerirle la información y documentación que permitieran ampliar y precisar su solicitud, a fin de acreditar su verdadera situación frente al beneficio peticionado.

A resultas de ello, el tribunal revocó el acto administrativo impugnado, en tanto había denegado el beneficio solicitado respecto de cierto período, y ordenó la remisión de las actuaciones a la instancia administrativa para que allí se continúe con el trámite y se disponga la producción de prueba sobre el punto. La Sala I sostuvo esa solución no solo con base en los principios de verdad material e impulsión e instrucción de oficio, sino además en los de buena fe en el obrar de las autoridades administrativas y debido proceso, los cuales articuló conjuntamente(33).

El criterio emergente de estos casos es claro: la autoridad administrativa no puede válidamente descargar toda la actividad probatoria sobre el administrado, sino que debe adoptar una posición proactiva desde el punto de vista probatorio a fin de esclarecer cuestiones relevantes para la solución del caso. En particular, cuando estas hayan sido manifestadas por el administrado.

c. Aun cuando la normativa brinde a la autoridad administrativa una solución formal en base a un elemento probatorio concreto previsto por aquella, si otros elementos demuestran lo contrario, resulta ilegítima la adopción de tal solución por la autoridad administrativa

Otro interesante precedente es “SHK S.A. c. Estado Nacional - Ministerio de Producción”(34), de la Sala III de la CNACAF.

En este caso, se debatía la validez de una decisión de la autoridad administrativa que había denegado un tratamiento arancelario preferencial a cierta mercadería, a raíz de que las autoridades brasileñas no habían informado a la autoridad argentina si aquella era efectivamente de origen brasileño.

Tal decisión fue adoptada por la autoridad administrativa demandada con base en lo previsto en el artículo 27 del Capítulo IV del Régimen de Origen del Mercosur(35). Argumentó la autoridad administrativa que, dado el silencio de la autoridad brasileña frente al pedido de información, podía aquella denegar el tratamiento arancelario preferencial a la mercadería de la actora, pues la norma referida la habilitaba formalmente a ello en caso de configurarse tal silencio.

La compañía actora produjo prueba, tanto en sede administrativa como judicial, que probaba que la mercadería era de origen brasileño. Pese a ello, la autoridad demandada sostuvo su posición en que la normativa arriba mencionada la autorizaba a desconocer el origen de las mercaderías en caso de la falta de contestación de las autoridades brasileñas, bastando ese solo extremo para causar el desconocimiento del origen de la mercadería y con ello el tratamiento arancelario preferencial.

La Sala III confirmó la sentencia de primera instancia que había hecho lugar a la demanda, remarcando a esos efectos que la posición de la autoridad demandada era rigurosamente formalista y, por lo tanto, reñida con el principio de verdad material.

Sobre esa base concluyó que era ilegítimo el acto administrativo emitido por la autoridad demandada, pues efectivamente existían elementos probatorios que acreditaban que el origen de la mercadería era Brasil. Y que, si bien es cierto que la norma en cuestión habilitaba a la Administración Pública a desconocer el origen de la mercadería en caso de silencio de la autoridad brasileña, no podía tal facultad ser ejercida de espaldas a la verdad material de los hechos. En especial, dado que en el procedimiento administrativo la actora tenía restringidas sus facultades probatorias, a diferencia de la instancia judicial, donde pudo recurrir a diferentes medios de prueba enderezados a probar el efectivo origen de la mercadería(36).

Este precedente es relevante porque relativiza la eficacia de las soluciones establecidas en la normativa con base en formalidades probatorias específicas. Así, este fallo pone debidamente en valor a la verdad material por sobre formalismos probatorios, incluso cuando estos son previstos en la misma norma como suficientes para habilitar una decisión de la autoridad administrativa.

III. Conclusiones

El procedimiento administrativo ha sido desde siempre considerado menos estricto y formalista que el proceso judicial. Siendo ello así, es importante que tanto los organismos administrativos como los tribunales eviten rigorismos que desvirtúen esa regla (prácticamente dogma) del Derecho Administrativo, y eviten que la tramitación del procedimiento resulte un vía crucis para el administrado.

Los precedentes analizados contribuyen a ese fin, aplicando valiosos criterios que ponen el foco en la sustancia por sobre la forma, y protegen la posición procesal del administrado frente a las autoridades administrativas. Llevan así al procedimiento administrativo a su lugar natural y contribuyen a un mejor servicio de justicia.

Si aquel no resulta un medio flexible para resolver, sobre bases objetivamente ciertas, cuestiones entre los administrados y las autoridades administrativas (evitando así litigios judiciales innecesarios), tal como fue concebido, entonces deviene un mero ritualismo generador de dispendio jurisdiccional y gravámenes para los administrados. Y si así fuera, entonces el procedimiento administrativo perdería su razón de ser y utilidad.

VOCES: JURISPRUDENCIA - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - COMPETENCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA - DERECHO ADMINISTRATIVO - JURISDICCIÓN - CONSTITUCIÓN NACIONAL - PODER JUDICIAL - EXPEDIENTE JUDICIAL - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - DEMANDAS CONTRA LA NACIÓN - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ESTADO NACIONAL - PRUEBA - CARGA DE LA PRUEBA - ACCESO A LA JUSTICIA

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: El nuevo Código del Proceso Administrativo en Italia, por Simone Rodolfo Masera, EDA, 2013-566; El constructor del moderno derecho administrativo español e iberoamericano, por Juan Carlos Cassagne, EDA, 2013-740; El derecho a la tutela judicial efectiva en el proceso contencioso administrativo. Análisis de las problemáticas que plantea la aplicación de astreintes al Estado y a los funcionarios públicos en la etapa de ejecución de sentencias, por Felipe Miguel González Barlatay, EDA, 2014-623; Cómo controlar a la Administración sin sustituirla en el marco de la ejecución de políticas públicas, por Domingo J. Sesín, EDA, 2015-589; Responsabilidad por omisión en la ley 26.944. El requisito del incumplimiento de un deber

estatal normativo expreso y determinado. Una lectura desde el fallo de la CS “C. de P.”, por Fabián O. Canda, EDA, 2015-458; El juez contencioso administrativo y el principio de juridicidad (legalidad administrativa). Los intereses a proteger, por Julio R. Comadira, EDA, 2015-659; El control judicial de la actividad administrativa: extensión y límites, por Carmen Chinchilla Marín, EDA, 2018-313; Aportes sobre la causa contencioso administrativa en el orden federal, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por Pamela Maffía, Revista de Derecho Administrativo, marzo 2020, N.º 3; Importancia de los principios en el procedimiento administrativo (con una breve referencia a su incorporación en la nueva ley de San Juan), por Alberto M. Sánchez, Revista de Derecho Administrativo, Julio 2022 - Número 7. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) CSJN, 18/9/1957, Fallos: 238:550.

(2) CSJN, “Kaswalder de Bustos, Malvina Rosa Nicefora”, 23/10/1970, Fallos: 278:85; “Eliades de Vlachakis, Fotini c. Díaz, María”, 30/10/1973, Fallos: 287:153; “Sobral de Elía, Jorge Alberto c. Sobral de Elía de Saiz, María Justa”, 24/12/1981, Fallos: 303:2048; “Superintendencia de Seguros de la Nación c. ITT Hartford Seguros de Retiro S.A. y otros”, 24/4/2003, Fallos: 326:1395; “Szpakowski, José Domingo c. Dirección General de Fabricaciones Militares”, 23/12/2004, Fallos: 327:5970; “Madariaga Anchorena, Carlos c. Estado Nacional y otros”, 25/9/2007, Fallos: 330:4216; “Galeano Vázquez, Maximiliano c. HSBC Bank Argentina”, 17/3/2009, Fallos: 332:504; “IBM Argentina SRL c. Dirección General Impositiva”, 12/4/2016, Fallos: 339:444; “Lorenzano, Viviana c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y DDHH”, 26/4/2016, Fallos: 339:533; “Fiscalía de Estado y otro c. YPF S.A.”, 22/11/2016, Fallos: 339:1615; “Pantaleón, Hugo Máximo c. Sanchiño Molina, Juan Julián y otro”, 18/12/2018, Fallos: 341:1965, entre muchos otros.

(3) CSJN, “Colalillo, Domingo c. Cía. de Seguros España y Río de la Plata”, 18/9/1957, Fallos: 238:550; “Galeano Vázquez, Maximiliano c. HSBC Bank Argentina”, 17/3/2009, Fallos: 332:504; “Lorenzano, Viviana c. Estado Nacional - Ministerio de Justicia y DDHH”, 26/4/2016, Fallos: 339:533, entre otros.

(4) CSJN, “Resguardo Compañía de Seguros S.A.”, 27/12/1988, Fallos: 311:2821.

(5) Al respecto, se ha señalado doctrinariamente lo siguiente: “[e]sta identificación del poder de decisión con una de las partes cuyo interés se encuentra comprometido -la Administración-, transforma al procedimiento administrativo en un procedimiento distinto al que conforma el ejercicio de una actividad de naturaleza jurisdiccional. La desigualdad entre las partes, es, consecuentemente, propia del mismo, pero ella pierde relevancia cuando se toma conciencia de que no se trata de una confrontación de fuerzas entre la Administración y el administrado que requiera como base ineludible para su funcionamiento una igualdad absoluta entre ellas, sino por el contrario, que se trata de un procedimiento particular y específico en que esta aparente disimilitud no constituye óbice alguno para alcanzar el fin querido, pues su idea rectora no es la del enfrentamiento, sino la de la suma de los esfuerzos en la búsqueda conjunta de soluciones satisfactorias para todos. De ahí, que dada la falta de independencia del poder de decisión con el interés comprometido, la desigualdad existente como consecuencia de ello y la necesidad de proceder a la búsqueda de las soluciones deseadas a través de la conjunción de esfuerzos, sea vital para la concreción eficaz de estos fines el recalcar debidamente la importancia fundamental que reviste la adecuada consolidación del vínculo” (Tawil, Guido, “El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo”, La Ley 1985-E, 952).

(6) Comadira, Julio Rodolfo, “Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada”, La Ley, Buenos Aires, 2003, pág. 54.

(7) CNACAF, Sala II, “Weis, Myriam Alicia c. INCAA - Resol. 811/08”, 30/7/2013.

(8) Art. 1, inc. f), apartado 2), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549. En la normativa subnacional es posible encontrar disposiciones idénticas o similares a esta.

(9) Hutchinson, Tomás, “Régimen de procedimientos administrativos”, 7.ª edición, Astrea, Buenos Aires, 2003, pág. 44.

(10) Comadira, Julio Rodolfo, ob. cit., pág. 54.

(11) Art. 1, inc. a), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 y arts. 4, 46 y 60, inc. a), y 78 del Decreto N.º 1759/72. En la normativa subnacional se replica en forma idéntica o similar estas disposiciones.

(12) Escola, Héctor, “Tratado general de procedimiento administrativo”, Depalma, Buenos Aires, 1975, pág. 125. García Pulles, Fernando, “Principios del derecho administrativo sancionador”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, pág. 207.

(13) García Pulles, Fernando, ob. cit. págs. 208 y 209.

(14) García Pulles, Fernando, ob. cit., pág. 207.

(15) Art. 1, inc. c), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549. En la normativa subnacional es posible encontrar disposiciones idénticas o similares a esta.

(16) Al respecto, la Sala II de la CNACAF sostuvo en “De Estada, María Carmen c. Instituto de Servicios Sociales Bancarios”, 18/11/1999, con cita de Hutchinson, que “[l]as formas ‘no esenciales’ se relacionan con las irregularidades intrascendentes, accidentales y accesorias, por ejemplo la calificación errónea de los recursos, la equivocación del destinatario del recurso, etc. (conf. Tomás Hutchinson, ‘Ley Nac. de Proc. Adm., ley 19.549, comentada, anotada y concordada con las normas provinciales’, T.I, pág. 27 y sgtes.)”.

(17) CNACAF, Sala I, “López, Juan José c. Ministerio del Interior”, 11/7/2000.

(18) 14/2/2008.

(19) Se sostuvo en este voto lo siguiente: “(...) la Administración ha caído en un extremado rigor formal al no tener por presentado el informe correspondiente al cumplimiento del acuerdo y la documental adjunta al mismo. Esto así, ya que el Director General entendió que el escrito había sido presentado en forma extemporánea y por ello no lo tuvo por presentado. Razón posee la Administración cuando lleva a cabo el planteo, pero también es cierto que el propio procedimiento administrativo se basa en el principio de informalismo, tal como lo detallara supra. Lo expuesto torna al acto agregado a fs. 30 arbitrario, considerando que basó su causa en un rigorismo formal innecesario y además impropio, lo que lleva a la necesidad de declararlo nulo. De aplicación análoga es lo dispuesto por nuestro más alto Tribunal en la causa ‘Colalillo Domingo c/ Cía. de Seguros España y Río de la Plata’, en la misma sostuvo: ‘Corresponde dejar sin efecto, por carecer de fundamentos bastantes para sustentarla, la sentencia que haciendo mérito únicamente de la presentación extemporánea de un documento del que podía depender la solución del pleito, rechaza la demanda omitiendo toda consideración del mismo. En el caso, tratábase de determinar si, a la fecha del accidente cuya indemnización se perseguiría en virtud de un contrato de seguro, el conductor del vehículo de propiedad del actor carecía o no del registro habilitante correspondiente, cuyo duplicado se acompañó a los autos después de dictada la sentencia de primera instancia’. En el caso citado, la Corte Suprema ha estimado que excesivo rigor formal puede derivar sin más en perjuicio de los justiciables, tornando innecesario el dictado de medidas que no hacen a la solución integral del expediente que se presenta a estos fines, soslayando muchas veces el derecho de defensa de las partes”.

(20) Sostuvo en su voto la referida magistrada, lo siguiente: “[c]abe señalar que el procedimiento administrativo, en especial el sancionatorio, debe ser una garantía para el particular de que su conducta será juzgada con estricta observancia de las reglas del debido proceso. De tal manera, el procedimiento previo al acto importa el deber de la administración de instruirlo de forma tal de llegar a la verdad material de los hechos investigados y, a su vez, contemplar y considerar los argumentos y las pruebas pertinentes ofrecidas por quien está siendo investigado. 3. Es que el acto administrativo, como producto del ejercicio de la función previa, tiene necesariamente que ser la derivación del respeto de las garantías del administrado y una derivación razonada y razonable de las circunstancias esenciales (fácticas y jurídicas) allegadas y producidas en el expediente. No se puede admitir que la administración ignore que es ella quien tiene, principalmente, la carga de instruir las actuaciones de forma de llegar a la verdad de los hechos. 4. En el caso, aun cuando el actor presentó en forma extemporánea la documentación que corroboraba que había dado cumplimiento al acuerdo arribado con el consumidor, la demandada ignoró ese extremo, con un proceder que, a la postre, importó un excesivo rigor formal, lesivo del principio que rige al procedimiento administrativo basado en la búsqueda de la verdad material. En definitiva, el hecho de no contemplar que el actor sí dio cumplimiento al acuerdo celebrado con el consumidor, determinó que la decisión se encuentre viciada en su causa, acarreado su nulidad”.

(21) 27/3/2006.

(22) Textualmente sostuvo el tribunal (en el voto del Dr. Pérez Hualde, al cual adhirieron la Dra. Kemelmajer de Carlucci y el Dr. Romano), lo siguiente, con cita de jurisprudencia propia: “[s]e ha aducido durante el proceso que la defensa presentó en el sumario en forma extemporánea sus defensas. Más allá del acierto de tal comprobación, la vigencia del principio de verdad real o material en el procedimiento administrativo impide hacer caso omiso a las constancias probatorias de autos y, en especial, obsta a que se impongan sanciones sin la acreditación de los extremos requeridos por la norma legal para su aplicación. Esta Sala posee antecedentes en este sentido cuando ha afirmado que ‘La administración debe lograr la verdad material, principio y objetivo primordial del procedimiento que culmina en la decisión adecuada’ (LS 243-416), y también que ‘En el régimen contencioso-administrativo, el régimen de la prueba difiere del existente en el juicio civil, en virtud del principio de la verdad real y no solo legal, ya que al Tribunal le interesa contar con cuanto elemento probatorio fuere menester’ (LA 150-077)”.

(23) Ivanega, Miriam, “Reflexiones sobre principios del procedimiento administrativo”, en AA. VV., “Procedimiento administrativo. A 20 años de la reforma constitucional”, Astrea, Buenos Aires, 2015, pág. 353 (sostiene textualmente la citada autora allí que “[l]a vigencia del principio [se refiere al principio de verdad material] no permite hacer caso omiso a las constancias probatorias, aun cuando hayan sido presentadas extemporáneamente...”). Asimismo, Gordillo sostiene que “(...) nada obsta a que tanto la administración como el administrado produzcan pruebas luego de terminado el período probatorio” (Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo 4, 11.ª edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2016, pág. VII-16).

(24) Escola, Héctor Jorge, “Tratado general de procedimiento administrativo”, Depalma, Buenos Aires, 1975, pág. 127.

(25) A nivel nacional, este principio se encuentra receptado en el art. 1, inc. b), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, el cual también encuentra recepción en la normativa subnacional.

(26) El texto de este artículo es el siguiente: “[d]eber de prevención del daño. Toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de: a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud; si tales medidas evitan o disminuyen la magnitud de un daño del cual un tercero sería responsable, tiene derecho a que este le reembolse el valor de los gastos en que incurrió, conforme a las reglas del enriquecimiento sin causa; c) no agravar el daño, si ya se produjo”.

(27) Ha sostenido la CSJN que “(...) la finalidad del reclamo administrativo previo es producir una instancia conciliatoria anterior al pleito, dar a la administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado...” (“Empresa La Estrella SRL c. Provincia del Chaco”, 10/5/1988, Fallos: 311:689, “Gasparri y Cía. S.A.”, 30/7/1991, Fallos: 314:725, “The First National Bank of Boston c. Fisco Nacional - Dirección General Impositiva”, 11/10/2001, Fallos: 324:3335; “EDEMISA c. Estado Nacional”, 4.8.2009, Fallos: 332:1629, entre muchos otros). Asimismo, ver Silvestri, Beatriz y González Arzac, Rafael, “La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19.549 (Recursos y reclamos)”, El Derecho 72-763, donde se señala que la finalidad del agotamiento de la instancia administrativa “(...) es múltiple: a) producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, b) dar a la Administración la oportunidad de revisar el asunto y revocar el error; c) promover el control de legitimidad y conveniencia de los actos de los órganos inferiores; d) facilitar la tarea tribunalicia al llevar ante los jueces una situación contenciosa ya planteada; e) permitir una mejor defensa del interés público”.

(28) Los tribunales han remarcado en reiteradas oportunidades que el agotamiento previo de la instancia administrativa tiene por fin permitir que la autoridad administrativa revise y solucione el caso extrajudicialmente, evitando así la promoción de juicios innecesarios por parte de los administrados (CSJN, “García Morando, Raúl c. Concejo Nacional de Educación”, 20/12/1954, Fallos: 230:509, “EDEMISA c. Estado Nacional”, 4/8/2009, Fallos: 332:1629; CNACAF, Sala I, “Papel Prensa SAICFyM c. Litoral Gas S.A.”, 19/4/2010; Sala III, “Contrera, Lía del Valle c. M° del Interior- Registro Nacional de las Personas”, 17/11/1996, “Descalzi, Jorge c. Estado Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores”, 28/11/1996, entre muchos otros).

(29) Silvestri, Beatriz y González Arzac, Rafael, ob. cit.

(30) 22/9/2020.

(31) En su voto, el Dr. Facio sostuvo lo siguiente: “[c]on la manifestación, en el telegrama, de los dos hechos aludidos, se daba una fuerte probabilidad de que la presunción de legitimidad de la decisión a la que se orientaba el procedimiento administrativo, esto es, el acto de cesantía, podía perder consistencia. Empero, la Armada Argentina no solo no dispuso ninguna medida destinada a verificar y esclarecer esos dos hechos, sino que no modificó su voluntad de sancionarla con la cesantía”. Agregó luego que “(...) en este contexto, sólo es admisible llegar a la conclusión de que la parte demandada, en un sentido contrario a los principios, reglas y mandatos que fueron evocados, redujo el trámite de la cesantía a una pura formalidad, dejando de lado la búsqueda de la verdad jurídica objetiva, en un trámite que no tiene partes contendientes, con una grave afectación al derecho constitucional y convencional a la tutela administrativa efectiva, inescindible de la garantía, que exhibe la misma naturaleza, del debido proceso adjetivo”. Por su parte, la Dra. do Pico, expresó que “(...) la resolución n° 47/11 del Jefe del Estado Mayor General de la Armada, del 5 de mayo de 2011, que desestimó el recurso jerárquico interpuesto por la actora contra la disposición que decidió su cesantía, por la causal del art. 32 inc. b) de la ley 25.164 (abandono de servicio), evidencia en forma manifiesta la ilegitimidad del accionar de la administración. Es que el jefe de la Armada fundó el rechazo en que ‘la recurrente no aportó ningún elemento de juicio que no hubiera sido analizado en forma previa al dictado del acto administrativo’, omitiendo considerar que cuando la actora interpuso recurso jerárquico contra disposición expulsiva, el 22 de septiembre de 2010, acompañó los certificados médicos justificando 4 de las inasistencias en que se basó la cesantía y ofreció

distintas pruebas sobre la cuestión. Más allá de la valoración de la prueba producida sobre el momento en que la actora justificó o intentó justificar las inasistencias del 8 al 19 de marzo de 2010, lo cierto es que, aunque lo hubiera hecho en forma extemporánea y ampliamente vencido el plazo de la intimación cursada a esos efectos, al momento de resolver el recurso jerárquico la Administración contaba ya con los certificados médicos y no podía válidamente sostener que la recurrente no hubiera aportado ningún elemento de juicio que no se hubiera analizado en el acto de cesantía. Tal temperamento importa la renuncia deliberada a la búsqueda de la ‘verdad jurídica objetiva’, que es la meta cardinal de todo procedimiento administrativo, conforme el juego armónico de los incisos a), c) y f) del art. 1º de la ley 19.549 (ver esta Sala, ‘Krai’, pronunciamiento del 1º de febrero de 2012). Máxime cuando se esquivo considerar la prueba aportada en un procedimiento sancionatorio que no requirió la sustanciación de un sumario previo. No hay que perder de vista que la causal de abandono de servicio requiere de la presencia del elemento subjetivo, vinculado a la decisión del agente de hacer, voluntariamente, abandono de sus tareas, motivo por el cual se exige la intimación previa, para determinar si concurren circunstancias atenuantes o eximentes de responsabilidad por las ausencias incurridas (Sala IV, ‘Roman, Enrique’, pronunciamiento del 7 de octubre de 1999; conf. García Pullés, ‘ Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional’, Lexis Nexis, 2005, páginas 341/343). Entiendo que aun si la actora no hubiese cumplido en término con la justificación requerida, cuando la Administración rechazó el recurso jerárquico consolidó una cesantía dispuesta contra una mujer embarazada y por la causal de ‘abandono de servicio’, pese a tener conocimiento de que cuatro de las inasistencias acusadas estaban -aunque, tal vez, extemporáneamente- justificadas”.

(32) 11/7/2000.

(33) Sostuvo textualmente la Sala I, lo siguiente: “(...) en el procedimiento administrativo, lo que interesa es establecer la verdad material, y por ello la Administración ‘dejando de lado el panorama que pretenda ofrecerle el administrado, debe esclarecer los hechos, circunstancias y condiciones, tratando, por todos los medios admisibles, de precisarlos en su real configuración, para luego, sobre ellos, poder fundar una efectiva decisión. La verdad material debe predominar, con exclusión de cualquier otra consideración’ (Escola, Héctor Jorge: Tratado general de procedimiento administrativo, Buenos Aires, 1975, pp. 126-127). Que en la especie, está de por medio en la cuestión un principio de naturaleza ética, como es e de buena fe que debe traslucir la actuación administrativa en sus relaciones con los particulares, en razón de la cual, la Administración, en el cumplimiento de sus funciones y cometidos ‘no solo deberá realizar lo especialmente previsto, sino todas las consecuencias que sean conforme a la buena fe’ (González Pérez, Jesús, El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo, 3ª ed., Madrid, 1999, pp. 165-166). Del juego de dichos principios se desprende que el procedimiento administrativo exige superar los meros formalismos de ajustarse simplemente a lo peticionado por los particulares, si con ello se les niega el acceso a los derechos que por ley les corresponde, aunque estos, por omisión o ignorancia inculpable, no los invoquen en forma expresa o clara (cfr. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación: 203:47, Nº 214/92). 6º) Que, en tal orden de ideas, en el sub lite no se brindó al señor López la oportunidad de ampliar y precisar los datos ofrecidos para acreditar su situación antes del dictado de la decisión impugnada, con lo cual no se observó el principio fundamental del debido proceso adjetivo (art. 1º, inc. f, de la ley 19.549, LPA), aparte de los reparos que merece la decisión en relación a las pautas señaladas en el considerando precedente”.

(34) 28/6/2016.

(35) El texto de esta norma es el siguiente: “[e]n los casos en que la información o documentación requerida a la autoridad competente del Estado Parte exportador no fuera suministrada en el plazo estipulado, o si la respuesta no contuviera informaciones o documentación suficientes para determinar la autenticidad o veracidad del certificado de origen cuestionado, o aún, si no hubiera conformidad para la realización de la visita por parte de los productores, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá considerar que las mercaderías bajo investigación no cumplen los requisitos de origen pudiendo, en consecuencia, denegar el tratamiento arancelario preferencial a las mercaderías a que hace referencia el certificado de origen objeto de la investigación iniciada en los términos del Artículo 21, dando por concluida la misma”.

(36) Sostuvo la Sala III, en voto unánime, lo siguiente: “(...) en ningún momento la demandada cuestionó la validez o relevancia de las pruebas aportadas por la actora, ni tampoco aportó nuevos elementos probatorios, sino que se limitó a insistir en que se encontraba autorizada por el art. 27 del Régimen de Origen del Mercosur a desconocer el origen de las mercaderías por la falta de contestación de las autoridades brasileras en la etapa de investigación de origen. Sin embargo, aceptar esta postura e ignorar la prueba aportada en esta causa implicaría desconocer que ‘la primacía de la verdad material, también llamada verdad jurídica objetiva, es una directiva inalienable del régimen jurídico argentino’ (...) en el procedimiento de investigación de origen que dio lugar al presente expediente, el particular importador posee facultades muy limitadas en materia probatoria. Específicamente, no cuenta con herramientas procesales para asegurar la respuesta de los pedidos de información por parte de las autoridades

extranjeras. Por el contrario, en sede judicial el particular puede valerse (como lo hizo en el presente) de los distintos instrumentos de cooperación judicial internacional para obtener la información necesaria para demostrar el origen de la mercadería investigada. En consecuencia, si se ignorara la prueba reunida en la presente causa, no solo se afectaría uno de los fines primordiales del proceso administrativo y judicial, como lo es la búsqueda de la verdad material, sino que se atentaría contra las garantías contenidas en el art. 18 de la Constitución Nacional, por lo que debe declararse la nulidad de la resolución impugnada”.

© Copyright: El Derecho
