

LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ

PEDRO SAAVEDRA ROMO

Fiscal Adjunto Provincial de la Quinta Fiscalía Provincial Penal Corporativa del Callao
Estudios de postgrado en Administración Pública y Derecho Penal. (Perú)

PEDRO SAAVEDRA ROMO: LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ. En: IPEF, Revista Jurídica del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año XIV N° 77. Marzo 2018, pps. del 125 al 134.

Print ISSN: 2308- 5401 / Line ISSN: 2617- 0566
La revista indexada en LATINDEX (folio 22495)
www.latindex.org.unam.mx

RESUMEN

El proceso contencioso administrativo pretende brindar a los ciudadanos un mecanismo de tutela jurisdiccional frente a amenazas o lesiones ocasionadas por un acto administrativo. Esta búsqueda de la verdad jurídica objetiva debe permitir la incorporación de medios probatorios extemporáneos en aquellos casos en los que resulten relevantes o decisivos para la justa solución de la causa. Por ello la actividad probatoria, además de recoger los medios probatorios ofrecidos en el procedimiento administrativo, establece dos excepciones a dicha regla: a) que se produzcan nuevos hechos o, b) que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso, pudiendo acompañarse los respectivos medios probatorios en ambos supuestos. Además la pretensión indemnizatoria, tiene un régimen probatorio especial en el que podrán alegarse todos los hechos que le sirvan de sustento. De presentarse medios probatorios extemporáneos, deberá de realizarse necesariamente el contradictorio a fin de garantizar el principio de defensa. Si en el ofrecimiento probatorio la parte del proceso no tuviera en su poder algún medio probatorio y éste se encuentre en poder de la entidad administrativa, deberá entregar la documentación requerida por el órgano jurisdiccional en el proceso. Son permitidas las Pruebas de oficio cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes. La decisión es debidamente motivada e inimpugnable. La carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a la entidad que emitió la actuación administrativa.

ABSTRACT

The administrative contentious process seeks to provide citizens with a mechanism of judicial protection against threats or injuries caused by an administrative action. This search for objective legal truth must allow the incorporation of extemporaneous evidence, in those cases in which they are relevant or decisive for the just solution of the cause. Therefore, the probative activity, in addition to collecting the evidence offered in the administrative procedure, establishes two exceptions to this rule: a) that new facts occur or, b) that they are facts that have been known since the beginning of the process, being able to be accompanied the respective means of evidence in both assumptions. In addition, the compensation claim has a special probative regime in which all the facts that support it can be claimed. If extemporaneous evidentiary means are presented, the contradictory must necessarily be carried out in order to guarantee the principle of defense. If in the probative offer the part of the process does not have in its possession some probative means and this one is in the power of The administrative entity must deliver the documentation required by the court in the process. Evidence is allowed ex officio when the evidence offered by the parties is insufficient. The decision is duly motivated and can not be challenged. The burden of proof corresponds to who affirms the facts that support his claim. However, when, due to its function or specialty, the administrative entity is in a better position to prove the facts, the burden of proving corresponds to the entity that issued the administrative action.

PALABRAS CLAVE

Proceso contenciosos administrativo, tutela jurisdiccional, actuación administrativa, medios probatorios, actividad probatoria, documentación, pruebas de oficio, carga de la prueba, entidad, actuación administrativa.

KEY WORDS

Administrative litigation process, judicial protection, administrative action, evidence, evidentiary activity, documentation, ex officio evidence, burden of proof, entity, administrative action.

INTRODUCCION

El proceso contencioso administrativo es una institución que permite un control efectivo por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública y una efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los administrados que se hallen lesionados o amenazados por los actos que el Estado realiza en el desarrollo de su actividad de administrar bienes públicos e intereses particulares. Su naturaleza orienta su jurisdicción hacia dos fines, a decir: una inmediata, enfocada a constatar la invalidez o nulidad del acto administrativo, o su posible ineficacia, así como también el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, a la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda. Y otra mediata, orientada a controlar a plenitud la actuación de la administración pública de modo que el juez asume su rol en la protección y satisfacción de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Sin embargo, la finalidad del proceso encuentra un conflicto con la carga de la prueba del administrado, toda vez que las pretensiones de los demandantes no se restringen únicamente a la solicitud de nulidad o ineficacia de un acto administrativo o al cumplimiento de un mandato normativo o un acto administrativo firme, sino también se presentan demandas indemnizatorias o nuevos hechos ocurridos con posterioridad al procedimiento administrativo y que afectarían al acto que causa perjuicio. En el caso de acumulación de la pretensión indemnizatoria, podrán alegarse todos los hechos que le sirven de sustento, ofreciendo los medios probatorios pertinentes. Siendo la oportunidad de su ofrecimiento los actos postulatorios, y solo excepcionalmente, se ofrecerán extemporáneos cuando estén referidos a hechos ocurridos o conocidos con posterioridad al inicio del proceso.

En ese sentido, el presente trabajo se centrará en la prueba en el procedimiento contencioso-administrativo, tratando inicialmente sobre aspectos generales del mismo, para luego aterrizar sobre la prueba, sus funciones, actividades y la problemática planteada en el contencioso-administrativo.

OBLIGACIÓN DE COLABORACIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

A fin de facilitar y hacer efectivo los fines del proceso contencioso administrativo se ha

consagrado expresamente una obligación de colaboración por parte de la Administración, a fin de que las entidades administrativas faciliten al proceso todos los documentos e informes que le sean solicitados por el Juez.

Esta obligación está respaldada por el apremio de que si se produce su incumplimiento, el Juez podrá aplicar las sanciones previstas en el Artículo 53 del Código Procesal Civil al funcionario responsable

Es decir, el Juez puede imponer una multa compulsiva y progresiva destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión. Dicha multa es establecida discrecionalmente por el Juez dentro de los límites que fija el Código, pudiendo reajustarla o dejarla sin efecto si considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación.

Además puede si lo considera oportuno y pertinente decretar la detención hasta por veinticuatro horas de quien resiste su mandato sin justificación. Dicha sanción será aplicada gradualmente por el magistrado de acuerdo a la importancia y urgencia de su mandato, pudiendo ser aplicada de manera sucesiva, individual o conjunta con las otras sanciones en el Código adjetivo. Además dichas sanciones se aplicarán sin perjuicio del cumplimiento del mandato.

Esta colaboración no sólo se limita a la remisión de los antecedentes administrativos del proceso, sino que también se refiere a toda la documentación que obre en su poder, siendo extensiva a los informes que le puedan ser solicitados por el Juez.

Pudiendo el Juez ordenar a la entidad administrativa que remita copia certificada del expediente relacionado con la actuación impugnada, lo que deberá de realizar en un plazo que no podrá exceder de los quince días hábiles.

En caso de incumplimiento se ha facultado al órgano jurisdiccional hacer uso de los apremios que estime necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de lo ordenado.

ROJAS PERALTA nos señala que el incumplimiento de lo ordenado a la entidad administrativa "no suspende la tramitación del proceso, debiendo el juez en este caso aplicar al momento de resolver lo dispuesto en el artículo 282 del Código Procesal Civil, que le permite

extraer conclusiones en contra de los intereses de las partes atendiendo a la conducta que éstas asumen en el proceso, particularmente cuando se manifiesta notoriamente en la falta de cooperación para lograr la finalidad de los medios probatorios, o con otras actitudes de obstrucción, debiendo encontrarse las conclusiones del Juez debidamente fundamentadas; todo ello, sin perjuicio de que tal negativa pueda ser apreciada por el Juez como reconocimiento de verdad de los hechos alegados” (Rojas Peralta, 2009).

FINALIDAD DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La acción contencioso administrativa prevista tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados (Priori Posada, 2002, p. 177). Constituyéndose como un mecanismo de no solo revisión del acto administrativo, sino que se convierte en un instrumento de efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los particulares, lo que supone que en la Ley ha optado claramente por el sistema de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción (Sarmiento Garcia, 1996, p.37).

MECANISMOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Los mecanismos de control del poder de los organismos públicos se encuentran previstos por el Estado constitucional de derecho. Dichos institutos son un freno legal para los órganos del Estado, a fin de que sus actuaciones sean orientadas en concordancia con la legalidad, evitando los actos arbitrarios, coadyuvando para servir de apoyo a fin de reparar la lesión a las situaciones jurídicas de los particulares producidas por las actuaciones de la Administración Pública que se encuentren sujetas al Derecho Administrativo (Danos Ordoñez, 2013).

Entre los diferentes mecanismos de control (Martin Retortillo, 1988) de las actuaciones administrativas, tenemos los mecanismos de orden constitucional, tal es el caso del Proceso de Cumplimiento que se tramita conforme a las normas contenidas por el Código Procesal Constitucional. Además, tenemos los denominados “tribunales administrativos”, que son “autocontroles de la administración” (Dromi, 1983, p.185) (los mismos que están integrados por cuerpos colegiados de funcionarios especializados en el

régimen sustantivo de las materias llevadas a su conocimiento y que resuelven recursos con carácter de última instancia administrativa), los mismos que se constituyen como la vía previa administrativa. Luego tenemos los controles estrictamente jurisdiccionales, entre los que se cuenta el propio proceso contencioso administrativo.

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso administrativo es un mecanismo de control del Estado constitucional y que busca preservar el principio de constitucionalidad mediante el cual todos los actos dentro de un Estado deben estar sometidos a lo dispuesto por la Constitución por lo que cualquier acto administrativo dictado arbitrariamente o que contravenga a la Constitución o a la Ley debe carecer de eficacia legal (Sagastegui Urteaga, 2000, pg. 202).

Siendo esto así, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos para poder asegurar la efectiva vigencia de dichas situaciones jurídicas, a fin de hacer efectivo el reconocimiento de los derechos administrativos. Garantizando el Estado la tutela jurisdiccional a las situaciones jurídicas de los particulares. Asegurándoseles a los ciudadanos un acceso real a la jurisdicción (Gonzalez Perez, p.157) de las situaciones jurídicas que se alegan han sido lesionadas o amenazadas; garantizando que el proceso se desarrolle dentro de las garantías mínimas.

Es así que el Proceso Contencioso administrativo es un derecho constitucional, recogido en la Constitución de 1993, en su artículo 148 establece que “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso – administrativa.” Dicha impugnación es realizada ya no a nivel administrativo, donde ya se agotó la vía del reclamo, sino que se busca encontrar una reivindicación del derecho lesionado mediante el Poder Judicial, a fin de que se analice la legitimidad de la actuación de todas las entidades administrativas.

La regulación de esta institución procesal recae en el Texto Único Ordenado del Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo N° 013-2008) y sus modificatorias (Decreto legislativo 1067 y con la Ley 29364), sin perjuicio de la aplicación supletoria del Código Procesal Civil en lo que fuere pertinente.

VIA PROCEDIMENTAL DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso administrativo puede tramitarse en dos vías: la del proceso urgente y la del procedimiento especial.

8.1. PROCESO URGENTE

Mediante el Proceso Urgente se tramitan las siguientes pretensiones:

A. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.

B. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

C. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.

Para acceder a la vía del proceso urgente se debe acreditar en la demanda la concurrencia de elementos como son el interés tutelable cierto y manifiesto; necesidad impostergable de tutela; y que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

8.2. PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Se aplicara el procedimiento especial a todas otras pretensiones no comprendidas en el proceso urgente.

PRETENSIONES PROCESALES

Las pretensiones que pueden ser planteadas en el proceso contencioso administrativo son las siguientes:

1. La nulidad total o parcial o ineficacia de actos administrativos.

2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas necesarias para tales fines.

3. La declaración contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.

4. Se ordene a la Administración Pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

5. Puede ser planteada como pretensión condicional en el proceso contencioso administrativo la indemnización de daños y perjuicios.

PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La prueba se constituye así en una de las principales actividades a desarrollarse en el proceso. En este sentido, las meras afirmaciones carecen de plena eficacia en el proceso si no se encuentran sustentadas con medios de prueba que las corroboren, y que permitirán al Juez arribar a la convicción necesaria sobre la fundabilidad o no de las pretensiones propuestas por las partes (Rojas Peralta, 2009).

MONTERO AROCA nos indica que “las normas materiales establecen consecuencias jurídicas partiendo de supuestos de hecho que contemplan de modo abstracto y general. De ahí proviene la importancia de la prueba. Se puede tener razón, pero, si no se demuestra, no se alcanzará procesalmente un resultado favorable. Las alegaciones que las partes realizan no suelen ser suficientes para convencer al juzgador, o para fijar los hechos, de la existencia del supuesto fáctico contemplado en la norma cuya aplicación se pide. Es precisa una actividad posterior para confirmar las afirmaciones de hecho realizadas por las partes en sus alegaciones. A esa actividad denomina el jurista español prueba” (Montero Aroca, 2001, p.242).

Tal como señala GONZALES BARRÓN (Gonzales Barron, 2012) el actor debe aportar los medios de prueba que permitan que el juez se forme una convicción favorable (razonada y razonable) respecto a la existencia de los distintos elementos constitutivos de la usucapión (artículo 197 del CPC). Aquí se realiza un juicio de orden jurídico por el cual se aprecia una situación de hecho que debe estar comprobada dentro de los márgenes de racionalidad y probabilidad –nunca con certeza absoluta–, y luego el juez subsume el hecho probado dentro de una norma jurídica, la cual aplica al caso concreto y por la que emite una decisión fundada en derecho y en los hechos.

FUNCIONES DE LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La prueba cumple las siguientes funciones:
a) Fija los hechos materia de la controversia,
b) Permite el convencimiento del Juez y

c) Genera certeza acerca de las afirmaciones y alegaciones de los sujetos procesales.

PRIORI POSADA expresa que dentro del proceso contencioso administrativo se han formulado fundamentalmente dos posiciones en doctrina (Priori Posada, 2006, p.175):

a. La prueba pugna con la esencia de los procesos administrativos, pues siendo la función del proceso contencioso administrativo la sola revisión de lo decidido por la Administración resulta innecesario la actuación de medios probatorios sobre los hechos que se controvierten, pues todo ya ha sido actuado en el procedimiento administrativo.

b. La prueba está justificada en los procesos administrativos, pues el proceso contencioso administrativo no es sólo un proceso de revisión del acto, sino que en él se pretende una tutela efectiva de situaciones jurídicas de los particulares, es por ello que es perfectamente posible e incluso necesario que en el proceso se actúen medios probatorios que tengan por finalidad generar convicción en el Juez sobre los hechos controvertidos.

LA ACTIVIDAD PROBATORIA

La nueva regulación, pese a enunciar que la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, consagra ahora dos excepciones a dicha regla: (Rojas Peralta, 2009)

- a) Que se produzcan nuevos hechos o,
- b) Que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso, pudiendo acompañarse los respectivos medios probatorios en ambos supuestos. Dichos supuestos se encuentran referidos tanto a los hechos nuevos propios e impropios, respectivamente.

Situación que cambia de sobre manera las cosas, ya que si bien en el tratamiento original se establecía una limitación en la actividad probatoria, restringiéndola exclusivamente a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo que dio origen a la actuación administrativa impugnada. Ello resultaba conveniente solo para aquellos procesos contencioso administrativos en los que se ventilen las pretensiones de nulidad o ineficacia de actos administrativos y de realización de una determinada actuación a que se encuentre obligada la administración en virtud de la ley o de acto administrativo firme, siendo incompatible con

otras pretensiones como la indemnizatoria, la de plena jurisdicción y con la de cese de actuación material, no sustentada en un procedimiento previo (la denominada "vía de hecho administrativa").

Siendo la Defensoría del Pueblo ¹ la entidad que remarcó la necesidad de ampliar dicha jurisdicción de cuestionamiento, ya que no se tenía en consideración el doble papel que en la realidad desempeña la Administración Pública, el de ser Juez y Parte en sede administrativa frente a la petición del administrado, situación de desbalance que muchas veces no le permite la suficiente libertad para ofrecer y actuar los medios probatorios pertinentes, destinados a acreditar los fundamentos de sus solicitudes. Resultando trascendente lo manifestado por la Defensoría del Pueblo, en el sentido que la restricción del derecho a probar en el proceso contencioso administrativo, sin discusión alguna, iba contra el derecho de defensa y la tutela jurisdiccional efectiva, siendo aún peor en los casos en que terceras partes se incorporen al proceso judicial y vean limitada su capacidad de actuación probatoria.

OBJETO DE LA PRUEBA

El objeto de la prueba alude a lo que debe probarse, a lo que será materia de prueba. En este sentido, puede ser objeto de la prueba tanto el derecho como los hechos. Por supuesto que no todos los hechos. Por supuesto que no todos los hechos y no todo el derecho son materia de prueba.

VALORACIÓN DE LA PRUEBA

Se ubica en la etapa de juicio, mediante la cual el juez decide el valor de cada uno de los medios de prueba desahogados y está operación la exterioriza el juez en la sentencia, en la parte denominada considerandos.

ACTIVIDAD PROBATORIA DE NUEVOS HECHOS QUE SE PRODUZCAN CON POSTERIORIDAD A LA ETAPA POSTULATORIA DEL PROCESO

Para BUSTAMANTE ALARCÓN y PRIORI POSADA (Bustamante Alarcón, 1997, p.82) se entiende como hecho nuevo propio aquel dato fáctico ocurrido con posterioridad al inicio de un proceso y que tiene una considerable relevancia

1 DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 121: Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia, Lima, 2007, p. 131

jurídica para la decisión que se tome en la solución del conflicto de intereses.

MEDIOS DE PRUEBA

Medio de prueba es un concepto jurídico y procesal que alude a la actividad para incorporar las fuentes de prueba al proceso. Son los instrumentos necesarios que deben utilizar los sujetos procesales para servirse de estas en el proceso. (Ledezma Narvaez, 2008, p. 689)

Los medios de prueba son instrumentos de los que se valen las partes para llevar al proceso las afirmaciones que han de corroborar las vertidas en sus escritos. Estos medios pueden ser clasificados teniendo en cuenta el objetivo de la prueba en directa o inmediata, y tiene por objeto producir afirmaciones susceptibles de ser comparadas directamente con las vertidas en los escritos de alegaciones; y prueba indirecta o mediata, que sirve a su vez para extraer nuevas afirmaciones, que permitirían fijar por deducción los hechos controvertidos (prueba indiciaria, presunciones).

Dentro de la prueba directa, tenemos: (Ledezma Narvaez, p.689)

a. La declaración de parte es la prestada en el proceso por cualquiera de las partes, a requerimiento de la contraria, mediante contestación, con previo juramento o promesa de decir verdad, a un interrogatorio formulado por escrito, llamado pliego interrogatorio.

b. La declaración de testigos son percepciones de terceros sobre hechos pasados. En ella concurre el deber de comparecer, de declarar y decir la verdad.

c. Los documentos son los objetos susceptibles de representar una manifestación del pensamiento con prescindencia de la forma en que se exterioriza.

d. La pericia es la actividad que se desarrolla en virtud de un encargo judicial por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, artísticos o científicos, ajenos tanto al común de la gente como al campo específico del derecho que es del dominio del juzgador.

e. La inspección judicial es el reconocimiento que hace el juez de manera directa, a través de sus percepciones, sobre lugares, cosas y personas para verificar las cualidades, condiciones o características.

Los medios probatorios atípicos son aquellos no previstos en el artículo 192 y están constituidos por auxilios técnicos o científicos que permitan lograr la finalidad de los medios probatorios. Los medios de prueba atípicos se actuarán y apreciarán por analogía con los medios típicos y con arreglo a lo que el juez disponga. Estos se actuarán y apreciarán por analogía con los medios típicos y con arreglo a lo que el juez disponga; por ejemplo, los registros informáticos serán trabajados como medios documentales y su reconocimiento se sujetará a lo que señala el artículo 251 del CPC "las publicaciones en diarios, revistas, libros y demás impresos, cualquiera sea el medio técnico utilizado, serán reconocidos por sus autores o responsables".

ACTIVIDAD PROBATORIA DE HECHOS QUE HAYAN SIDO CONOCIDOS CON POSTERIORIDAD AL INICIO DEL PROCESO,

En cambio, se entiende como hecho nuevo impropio a aquel dato fáctico que si bien ocurre con anterioridad al momento en que la parte o el tercero legitimado formula su pretensión o su defensa, sólo pudo ser conocido por quien se beneficia con él con posterioridad a dicho momento (Bustamante Alarcón, 1997, p.82).

RÉGIMEN PROBATORIO ESPECIAL PARA EL CASO DE LA PRETENSIÓN INDEMNIZATORIA

En el caso de que se decida la acumulación de la pretensión indemnizatoria al proceso contencioso administrativo, el abanico de opción es probatorias se amplía, pudiéndose alegar todos los hechos que le sirvan de sustento, ofreciendo los medios probatorios pertinentes.

ROJAS PERALTA (Rojas Peralta, 2009) señala que se establece un régimen probatorio especial para el caso de la pretensión indemnizatoria, que, a diferencia de las otras pretensiones cuya actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, permite alegar hechos y ofrecer medios probatorios distintos a los acaecidos y actuados en sede administrativa. La reforma del régimen probatorio de la pretensión indemnizatoria se justifica, porque parte de la probanza de los hechos que sustentan esa pretensión está dirigida, precisamente, a acreditar el daño que sustenta la reparación solicitada.

OPORTUNIDAD DE OFRECIMIENTO DE LOS MEDIOS PROBATORIOS

Los medios probatorios deberán ser ofrecidos por las partes en los actos postulatorios, acompañándose todos los documentos y pliegos interrogatorios.

Tal como señala BUSTAMANTE ALARCÓN (Bustamante Alarcon, 1997, p. 82) el principio de oportunidad o de preclusión –también llamado de eventualidad– es una de las expresiones del sistema publicístico que inspira todo el íter del proceso o del procedimiento. Exige que los actos procesales sean ejecutados en las etapas procesales señaladas por el ordenamiento, pues de lo contrario se perderá el derecho a realizarlos o, en cualquier caso, su ejecución no tendrá ningún valor.

Aplicando este principio a la materia probatoria, se exige que los medios de prueba sean ofrecidos e incorporados al proceso o procedimiento en el plazo o momento señalado por la norma procesal, generalmente en los actos de postulación, extinguiéndose toda posibilidad de que se admitan al proceso o procedimiento si no han sido ofrecidos en la oportunidad debida. Con su aplicación se busca impedir que se sorprenda al adversario con medios probatorios propuestos a último momento que no alcance a controvertir, o que se propongan cuestiones sobre las cuales no pueda ejercer eficazmente su derecho de defensa. Su inobservancia implica la pérdida de oportunidad para ofrecer medios de prueba, por lo que, de conformidad con la doctrina de los actos propios, el que estuvo legitimado para proponerlos y no los ofreció será el causante de su propio perjuicio. Sin embargo, la aplicación ciega de este principio podría dar lugar a que se emitan decisiones injustas, existen excepciones a este principio relacionadas con la teoría de los hechos nuevos y la búsqueda de la verdad objetiva (Bustamante Alarcon, 1997, p.82).

MEDIOS PROBATORIOS EXTEMPORÁNEOS ²

2 “Decreto Supremo N° 013-2008-JUS: Artículo 31.- Oportunidad

Los medios probatorios deberán ser ofrecidos por las partes en los actos postulatorios, acompañándose todos los documentos y pliegos interrogatorios.

Se admitirán excepcionalmente medios probatorios extemporáneos, cuando estén referidos a hechos ocurridos o conocidos con posterioridad al inicio del proceso, vinculados directamente a las pretensiones postuladas.

De presentarse medios probatorios extemporáneos, el Juez correrá traslado a la parte contraria por el plazo de tres días.

Si a consecuencia de la referida incorporación es necesaria la citación a audiencia para la actuación de un medio probatorio, el Juez dispondrá su realización.

Si el particular que es parte del proceso no tuviera en su poder algún medio probatorio y éste se encuentre en poder de alguna

Se crea una regulación especial para los medios probatorios extemporáneos, que incluye el procedimiento para la actuación de estos medios.

De esta manera, tal como lo señala ROJAS PERALTA (Rojas Peralta, 2009) el principio de preclusión cede frente a la búsqueda de la verdad jurídica objetiva, para permitir la incorporación de medios probatorios extemporáneos, en aquellos casos en los que resulten relevantes para la justa solución de la causa, o que de no admitirse y practicarse darían lugar a que se considere como verdad una mera apariencia contraria, en algunos casos, con lo que ocurrió verdaderamente en la realidad.

Es importante resaltar la curiosa diferencia entre nuevos hechos y hechos nuevos. Los primeros los puede verificar en el escrito de contestación de demanda (o en una reconvencción); los segundos los comprenden los hechos ocurridos y conocidos con posterioridad a la presentación de la demanda.

CARGA PROBATORIA

La carga procesal es aquella circunstancia o situación en que se encuentran las partes durante la secuela procesal, de realizar un acto determinado so pena, que de no realizarse se colocará en una situación desfavorable en el proceso respecto de la otra parte. La carga de la prueba es el gravamen que recae sobre las partes de facilitar el material probatorio necesario al juzgador para formar sus convicciones sobre los hechos alegados o invocados.

Salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a ésta.

Aquí se aplica el principio constitucional de la presunción de inocencia del administrado, comprendiendo este principio también los supuestos de dicha carga al caso de la imposición

entidad administrativa, deberá indicar dicha circunstancia en su escrito de demanda o de contestación, precisando el contenido del documento y la entidad donde se encuentra con la finalidad de que el órgano jurisdiccional pueda disponer todas las medidas necesarias destinadas a la incorporación de dicho documento al proceso.”

de una medida correctiva y cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos. Así la actuación administrativa impugnada establece una sanción, la carga de probar los hechos que configuran la infracción, corresponde a la entidad administrativa,

En igual sentido la carga de la prueba deberá corresponder a la Administración respecto de todo acto administrativo de gravamen o restricción de derechos, cancelación o suspensión de derechos, medidas provisionales, las mismas que deben probarse por parte de la administración.

PRUEBAS DE OFICIO

Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes.³

Si bien el probar constituye un derecho constitucional de las partes en el proceso, dicha actividad probatoria puede ser también cumplida por el órgano jurisdiccional cuando la desplegada por las partes no resulta ser suficiente para lograr la convicción del Juzgador y los fines del proceso contencioso administrativo: el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

La iniciativa probatoria otorgada a los Jueces supone la máxima expresión de un modelo procesal publicístico, aquel que concibe al proceso no como un instrumento conferido a las partes para solucionar sus conflictos de intereses, sino también como un medio por el cual el Estado impone la plena vigencia del derecho objetivo, tornándolo eficaz y respetado, logrando de esta manera la ansiada paz social en justicia.

Repitiendo la fórmula plasmada por el Artículo 194⁴ del Código Procesal Civil, el Artículo 29⁵ de la

3 "Decreto Supremo N° 013-2008-JUS: Artículo 32.- Pruebas de oficio. Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes."

4 Art. 194 del Código Procesal Civil: "Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el juez, en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes".

5 Art. 29 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo:

Ley del Proceso Contencioso administrativo otorga en una norma idéntica la facultad de iniciativa probatoria al juez del contencioso.

La norma no establece requisitos claros para el uso de las facultades probatorias del juzgador al ordenar las pruebas de oficio, sin embargo, el procesalista español Picó y Junoy (Pico y Junoy, pg. 260), considera que estas facultades oficiosas pueden ser ejercitadas tomando en cuenta dos límites:

En los procesos civiles, mucho se ha debatido sobre la limitación de la potestad de los juzgadores en cuanto a la iniciativa probatoria de los jueces. SAUSA CORNEJO (Sausa Cornejo, 2005) señala que dicha facultad es ilimitada, pues puede ser usada en cualquier momento especialmente antes de emitir el pronunciamiento y con ello otros señalan que se vulneraría el principio de imparcialidad de juez, pues los únicos interesados en aportar pruebas son las partes, en tanto que el interés en litigio es privado.

La posición a favor de esta facultad, es que no se afectaría el objeto del litigio y no implicaría que el juzgador tenga que proponer medios de prueba, quien en el fondo es el principal interesado en que las partes le demuestren la certeza de los hechos mencionados a fin de formar la convicción (Sausa Cornejo, 2005).

Las pruebas de oficio son especialmente procedentes para los casos de equilibrar la situación de desigualdad en la que se encontraba la parte durante la tramitación del proceso administrativo que precede al proceso contencioso administrativo teniendo en consideración la supletoriedad de la facultad.

La probanza de oficio se realiza dentro de los siguientes límites:

1. Los medios probatorios aportados por el Juez deben versar sobre hechos controvertidos y discutidos por las partes; y,

2. Todo medio probatorio incorporado al proceso debe ser sometido al contradictorio, a fin de respetar el derecho de defensa de las partes.

La decisión de decretar pruebas de oficio debe ser emitida en resoluciones debidamente

"Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes".

motivadas toda vez que al ser inimpugnables no caben contra ella recurso impugnatorio alguno.

necesariamente el contradictorio a fin de garantizar el principio de defensa.

CONCLUSIONES

1. El proceso contencioso - administrativo se configura como un proceso de plena jurisdicción, donde el juez no solo constata la invalidez o nulidad del acto administrativo, o su posible ineficacia, sino que también está facultado a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

2. El proceso contenciosos administrativo pretende brindar a los ciudadanos un mecanismo para que los particulares obtengan una efectiva tutela jurisdiccional frente a amenazadas o lesiones ocasionadas por una actuación administrativa.

3. La búsqueda de la verdad jurídica objetiva debe permitir la incorporación de medios probatorios extemporáneos, en aquellos casos en los que resulten relevantes o decisivos para la justa solución de la causa, o que de no admitirse y practicarse darían lugar a que se considere como verdad una simple apariencia que no tiene nada que ver con lo que ocurrió en la realidad.

4. El proceso contencioso administrativo se tramita por la vía del proceso urgente y vía proceso especial.

5. En el proceso contencioso administrativo, la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo.

6. Estableciéndose dos excepciones a dicha regla: a) que se produzcan nuevos hechos o, b) que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso, pudiendo acompañarse los respectivos medios probatorios en ambos supuestos.

7. La pretensión indemnizatoria, tiene un régimen probatorio especial en el que podrán alegarse todos los hechos que le sirvan de sustento, ofreciendo los medios probatorios pertinentes.

8. Las entidades administrativas deberán facilitar al proceso todos los documentos que obren en su poder e informes que sean solicitados por el Juez. Siendo objeto de sanciones en caso de desobediencia.

9. De presentarse medios probatorios extemporáneos, deberá de realizarse

10. Si en el ofrecimiento probatorio la parte del proceso no tuviera en su poder algún medio probatorio y éste se encuentre en poder de alguna entidad administrativa, deberá indicar dicha circunstancia en su escrito de demanda o de contestación, precisando el contenido del documento y la entidad donde se encuentra con la finalidad de que el órgano jurisdiccional pueda disponer todas las medidas necesarias destinadas a la incorporación de dicho documento al proceso.

11. Son permitidas las Pruebas de oficio cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes. La decisión es debidamente motivada e inimpugnable.

12. La carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a la entidad que emitió la actuación administrativa.

BIBLIOGRAFIA

Bustamante Alarcón, Reynaldo, "El derecho fundamental a probar y su contenido esencial", En PRIORIPASADA, Giovanni y BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo "APUNTES DE DERECHO PROCESAL", ARA Editores, Lima, 1997, p. 82.

Danós Ordóñez, Jorge: El proceso contencioso administrativo en el Perú. <http://www.jusdem.org.pe/webhechos/N010/contencioso%20administrativo.htm>

Dromi: Instituciones del Derecho Administrativo, Astrea, Buenos Aires, 1983, p. 185.

Gonzales Barrón, Günther: La prueba de la prescripción adquisitiva, en: La prueba en el proceso civil, Gaceta Jurídica, Lima

González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Opus cit. Pág. 157.

Ledesma Narvaez, Mariella: Comentarios al Código Procesal Civil, Gaceta Jurídica S.A., 2008, pp. pp.689, disponible en: file:///D:/Users/Arturo/Downloads/178709332-Comentarios-AI-Codigo-Procesal-Civil-Peruano-Tomo-i.pdf

Martin -Retortillo en: Diez años de evolución en el panorama de la justicia administrativa española, publicado en Poder Judicial N° 11, Madrid 1988

Montero Aroca, Juan y o., Derecho jurisdiccional ii – proceso civil, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, p. 242

Picó y Junoy, Joan, “El Derecho a la prueba en el proceso civil”, pág. 260.

Priori Posada, Giovanni. Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ara Editores, 2002, pág. 177.

Priori Posada, Giovanni. Comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo, ARA Editores, Lima, 2006, p. 175, citando a Jesús GONZÁLES PÉREZ

Rojas Peralta, Carlos Enrique: Breves consideraciones sobre la prueba en el proceso contencioso administrativo peruano; disponible

en: REVISTAELECTRONICADELTRABAJADOR JUDICIAL, 2009, <http://trabajadorjudicial.wordpress.com/breves-consideraciones-sobre-la-prueba-en-el-proceso-contencioso-administrativo-peruano/>

Sagastegui Urteaga, Pedro. El proceso contencioso administrativo. ¿Qué es? ¿Cómo es?, ¿Para qué sirve? Gaceta Jurídica. Lima 2000. Pág. 202

Sarmiento Garcia, Jorge: Introducción al Procedimiento y al Proceso Administrativo, en el colectivo: Protección del Administrado. Edic. Ciudad Argentina. Buenos Aires 1996. Pág. 37.

Sausa Cornejo, Richard: Las pruebas de oficio en el proceso contencioso administrativo, Lima, 2005.