

LA ADMISIÓN DE PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Alex Rojas Ortega ¹

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Obtuvo el premio de investigación *Fernando Soto Harrison* para el año 2010, otorgado a la tesis más sobresaliente de la Facultad de Derecho, UCR. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Cuenta con diplomas en técnica legislativa y control parlamentario, por el Congreso de los Diputados de España y la Red Internacional de Expertos en Parlamentos. Doctorando en Derecho Administrativo por la Universidad Escuela Libre de Derecho. Juez del Tribunal Contencioso Administrativo. Profesor universitario de derecho administrativo. Correo electrónico: alex.rojas.09@hotmail.com; teléfono 2545-0075.

Resumen: El proceso contencioso administrativo está configurado con etapas escritas y orales, en las que las partes pueden realizar el ofrecimiento de sus elementos probatorios y en las que el juez o la jueza efectúa un análisis de juridicidad para determinar su admisibilidad o rechazo. A través del presente estudio, se abordarán los diferentes elementos de prueba que pueden ser ofrecidos, las etapas previstas en el proceso para el ofrecimiento de prueba y los efectos de no ajustarse a ellas, tanto en lo que se refiere al ofrecimiento en sí mismo, como a la admisión o el rechazo de la comuna probatoria.

Palabras clave: prueba, proceso, admisión, juez, audiencia preliminar.

Abstract: Administrative litigation consists of both written and oral stages, in which parties can offer evidence and judges conduct a legality analysis to determine its admissibility or rejection. This essay approaches the different types of evidence parties may submit, the different stages established within the process to submit evidence, and the consequences of not complying with them, regarding both the admission or rejection of evidence.

Keywords: evidence, process, admission, judge, preliminary hearing.

Índice:

Introducción;

- I. La prueba como requisito formal de la demanda
- II. El momento para ofrecer la prueba de descargo
- III. La posibilidad de ofrecer contraprueba
- IV. La prueba ante ampliaciones de demanda
- V. Elementos de prueba susceptibles de ser ofrecidos en el proceso:
 - A. Carga de la prueba
 - B. Los elementos de prueba admisibles:
 1. Declaración de parte
 2. Declaración de testigos
 3. Dictamen de peritos
 4. Documentos e informes
 5. Reconocimiento judicial
 6. Medios científicos y tecnológicos
 7. Cualquier otro no prohibido
- VI. Admisión y rechazo de la prueba
 - A. Etapas en las que se efectúa la admisión y el rechazo de prueba;
 1. Audiencia preliminar
 2. Atribuciones del Tribunal de juicio o sentenciador
 - B. Criterios de admisibilidad de la prueba
 - C. Parámetros de valoración de la prueba

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

La prueba es un instituto fundamental para la demostración de los hechos relevantes y controvertidos dentro de cualquier proceso; ahora bien, dentro de un ámbito más específico, el contencioso administrativo, resulta de interés conocer cuáles son las etapas o momentos en los cuales es posible ofrecer elementos de prueba, los diferentes medios de prueba que pueden ser ofrecidos, las etapas procesales en las que se conoce tal ofrecimiento y los parámetros de valoración judicial respecto de ello.

I. La prueba como requisito formal de la demanda

La prueba se constituye como uno o varios elementos que permiten acreditar hechos; en esencia, el objeto de la prueba son los hechos, respecto de los cuales, aquella permite constatar o acreditar. Al respecto, se ha afirmado que “(...) *la actividad probatoria versa sobre afirmaciones de hechos o afirmaciones fácticas. Es la certeza positiva o negativa de éstas – y no los hechos, directamente- lo que se persigue obtener con la actividad probatoria.*” (De la Oliva y Fernández, 1997, 311).

En el proceso contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 58 inciso 1.f del Código Procesal Contencioso Administrativo (en adelante CPCA), la prueba de la parte actora debe ser ofrecida en su escrito de demanda. Particular importancia merece la prueba en aquellos supuestos en que, conforme al mismo artículo 58 inciso 1.e del CPCA, la parte actora pretende el reconocimiento y reparación de daños y perjuicios, puesto que, sin la adecuada acreditación de estos, resulta imposible para el juzgador otorgarlos.

De esa manera, es con el escrito de demanda que la parte actora (y de contrademanda para la reconventora), debe realizar el ofrecimiento de la prueba que respalda su acción, puesto que, como se verá, el ofrecimiento de prueba en etapas posteriores está limitado, precisamente para evitar el ofrecimiento de prueba sorpresiva o bajo estrategias litigiosas que coarten el contradictorio o la igualdad procesal. La prueba es, entonces, de acuerdo con el numeral 58 CPCA, un requisito formal de la demanda, mas no así, de admisibilidad de la acción, puesto que, si bien se aprecia, bajo un proceso como el contencioso administrativo con etapas procesales definidas para cada actuación de las partes, la omisión, impertinencia o idoneidad de los elementos probatorios, incluso errores materiales, en su ofrecimiento, es un aspecto que tendrá efectos en lo relativo a su admisión o rechazo, pero no en el ejercicio del derecho de acción (numeral 41 de la Constitución Política).

II. El momento para ofrecer la prueba de descargo

De acuerdo con el artículo 64 CPCA, es con la contestación de la demanda (o con la contestación de la contrademanda) cuando deben ofrecerse las pruebas de descargo que respaldan la posición del demandado.

En caso de que existan defectos en el escrito de contestación, el juez tramitador ordenará su corrección en un plazo de cinco días hábiles, bajo sanción, en caso contrario, de tener por admitidos los hechos (inciso 3 de la misma norma).

Ahora bien, cabría cuestionarse si una deficiencia en el ofrecimiento probatorio, por parte del demandado, daría lugar a aplicar la sanción a la que se hace referencia; al respecto, es nuestro criterio que la oferta probatoria no puede constituirse en un elemento a partir del cual se aplique la indicada sanción procesal, puesto que, si la prueba ofrecida tiene deficiencias, lo que genera es la eventual inadmisibilidad de ella misma. En ese sentido, se ha indicado que:

Parece elemental que las deficiencias que dan cabida a la aplicación del ordinal 64.3 del CPCA no incluyen el aporte de prueba, sin embargo, dicha omisión configura un riesgo del accionado omitir el aporte de los elementos que permitan dar respaldo a su postura. Con todo, esa indolencia per se, no lleva a tener por ciertos los hechos de la demanda, siendo impostergable acreditar la concurrencia de los hechos constitutivos del derecho alegado por el actor, como sustento de sus pedimentos. (Garita, 2019, pág. 164).

III. La posibilidad de ofrecer contraprueba

Una vez que la demanda -o la contrademanda- ha sido contestada, el juez tramitador da audiencia a la parte actora respecto de la contestación, por un plazo de tres días hábiles, para que pueda referirse a ello y, conforme al artículo 70 CPCA, ofrecer la contraprueba que considere pertinente.

Con este ofrecimiento de contraprueba, en principio, se agotan las etapas ordinarias de ofrecimiento de prueba en el proceso y queda establecida la comuna probatoria que será objeto de análisis para su admisión. En la praxis del Tribunal Contencioso Administrativo, en el mismo auto en que se otorga la audiencia del numeral 70 CPCA, también se señala fecha y hora para realizar la audiencia preliminar, la cual, además de ser oral y pública, posee una importancia capital en lo que se refiere a la admisión de pruebas.

IV. La prueba ante ampliaciones de demanda

En el proceso contencioso administrativo, según lo dispone el ordinal 46 CPCA, las pretensiones de la demanda pueden ser ampliadas, pero para ello es necesario que existan hechos nuevos, consistentes en alguna conducta administrativa, que se produzca con anterioridad a la audiencia preliminar y que tenga conexidad con las pretensiones ya deducidas en la demanda. Es claro que para acreditar los indicados hechos nuevos que justifican la ampliación de pretensiones, debe aportarse la respectiva prueba de ello.

En un sentido similar, el numeral 68 CPCA permite ampliar la demanda y la contrademanda, antes de que hayan sido contestadas; luego de esta fase de contestación, lo que resulta posible no es exactamente ampliar la demanda, -salvo el supuesto de ampliación de pretensiones conforme al numeral 46 CPCA-, sino acreditar hechos nuevos con

influencia en la pretensión, hasta antes de que los autos estén listos para el dictado de la sentencia; nuevamente, para acreditar estos hechos nuevos que tienen influencia en la pretensión, se requiere aportar la prueba correspondiente.

Por su parte, el artículo 54 CPCA establece que cuando existan diferencias sustanciales entre el expediente administrativo aportado por la parte actora (cuando así decida aportarlo con su demanda) y el aportado por la administración al momento de contestar la demanda, se otorga al accionante un plazo máximo de ocho días hábiles para que pueda ampliar o rectificar la demanda si así lo desea, lo cual incluye el ofrecimiento de prueba en tal sentido.

V. Elementos de prueba susceptibles de ser ofrecidos en el proceso

Teniendo claro los momentos en que resulta oportuno ofrecer prueba en el proceso, conviene referirse a los medios de prueba que las partes pueden ofrecer en tales etapas procesales, sin dejar de lado la importancia y obligación que posee cada parte en lo que se refiere a ese ofrecimiento de elementos probatorios; veamos:

A. Carga de la prueba

Las reglas de ofrecimiento de prueba previstas en el Código Procesal Civil (en adelante CPC), son aplicables al proceso contencioso administrativo, en virtud de así preverlo el artículo 220 CPCA. Como consecuencia de ello, tal como lo prevé el numeral 41.1 CPC, incumbe la carga de la prueba: “1. A quien formule una pretensión, respecto de los hechos constitutivos de su derecho. 2. A quien se oponga a una pretensión, en cuanto a los hechos impeditivos, modificativos o extintivos del derecho del actor.”

Ahora bien, a pesar de que el canon 82 CPCA establece que el Tribunal debe ordenar y practicar todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos, ello no releva a las partes en lo que se refiere a su respectiva carga probatoria y su obligación de allegar al proceso los elementos de prueba que estimen pertinentes de acuerdo con su correspondiente teoría del caso. Entonces, son las partes quienes tienen la obligación de realizar su respectivo ofrecimiento de prueba, en cada etapa procesal oportuna para ello.

En la práctica del Tribunal Contencioso Administrativo, existe una línea bastante uniforme en la que el juez o la jueza, no interviene para ordenar ni practicar prueba no ofrecida o aportada por la parte, que por su propia negligencia, omisión o desidia, no fue posible aportar al proceso; así, el juzgador o la juzgadora, solo interviene cuando la respectiva parte acredita (nuevamente adquiere relevancia la prueba), que instó, solicitó o intentó obtener la prueba por su propio medio ante la administración y ésta no accedió o se negó a su entrega.

Aunado a lo expuesto, en el proceso contencioso administrativo también es de aplicación el principio de carga dinámica de la prueba, de acuerdo con el cual “(...) se redistribuye el deber de demostración entre las partes litigantes, en donde el “onus

probandi” (deber probatorio) le corresponde a quien se encuentre en mejores condiciones para aportar la prueba al proceso.” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto No. 300-F-S1-2009 de las 11:25 horas del 26 de marzo del 2009). De modo tal que, en ocasiones en que una parte se encuentre en mayor posibilidad de aportar alguna prueba al proceso, aun y cuando fuera aquella ofrecida por la contraparte, se redistribuye la carga probatoria y se le puede exigir a la parte que cuenta con mayor posibilidad, facilidad o mejores condiciones para ello, el aportar la prueba requerida, tal como sucede en materia de fraude bancario, en donde es la institución bancaria la que cuenta con mayor facilidad de aportar ciertos elementos de prueba requeridos; lo anterior, siempre que no exista negligencia de la parte que la ofrece, ni ello sirva para suplir deficiencias procesales de la proponente.

B. Los elementos de prueba admisibles

Las partes, entendiéndose por tales al actor, al demandado, reconventor, reconvenido y los terceros interesados -cuando formulen pretensiones propias-, pueden ofrecer los siguientes elementos de prueba, con el objeto de determinar la verdad real de los hechos (arts. 82 incisos 1 y 2, y 220 CPCA):

1. Declaración de parte: El numeral 42.1 CPC prevé a este medio de prueba y señala que *“Las partes tienen el deber de declarar sobre hechos propios o ajenos y podrán formularse preguntas recíprocamente. La declaración de las personas físicas será personal. Tratándose de personas jurídicas deberá declarar su representante legal. (...) En todos los supuestos de mandato o representación, los representantes deberán declarar cuando se trate de hechos realizados en su función.”*

A través de la declaración de parte -antes llamada confesión- una persona que ostenta la cualificación de parte en el proceso -o su representante-, declara sobre hechos que pueden ser propios o ajenos -de su mandante -, e inclusive de hechos realizados en su función de representante. En relación con la declaración de parte, siendo un medio que prueba en contra de quien declara, se ha estilado que no pueda ser ordenada de oficio sino a petición de parte. Pero no solo eso, ya que los hechos respecto de los cuales se ofrece la declaración de parte, deben ser favorables a la contraparte o adversos para quien declara, pues de lo contrario, la declaración lesionaría el principio de prohibición de auto producción de la prueba.

De particular importancia en el proceso contencioso administrativo, es que la declaración de parte no resulta aplicable para las administraciones públicas, puesto que tanto el respectivo representante legal de la entidad, como los funcionarios públicos adscritos a la organización de la misma, únicamente deponen bajo la condición de testigos (numeral 301 de la Ley General de la Administración Pública, en adelante LGAP). Cabe precisar que no sucede lo mismo cuando la demanda va dirigida, ya sea única o conjuntamente con la respectiva entidad pública, en contra de un funcionario público en su carácter personal, en cuyo caso sí resulta viable el ofrecimiento de la declaración de parte del respectivo funcionario, en virtud de la condición de parte procesal, como demandado, que ostenta al amparo del ordinal 12.3 CPCA y de los efectos de la sentencia que se dictare eventualmente en su contra, precisamente derivados de haber sido citado al proceso como

parte propiamente dicha (numeral 206 LGAP) y de que, en ese supuesto, no representa a la administración pública y los efectos negativos o positivos de su declaración solamente a él le vincularían.

2. Declaración de testigos: Está referido a la declaración que efectúa un tercero, ajeno al proceso, acerca de hechos de cualquier naturaleza de los cuales tenga conocimiento directo o indirecto. El artículo 43.1 CPC indica que “*Será admisible la prueba de testigos para demostrar todo tipo de hechos.*”

Ahora bien, en el proceso contencioso administrativo puede haber dos modalidades de testigo, adicionales al testigo ordinario o común, que son las siguientes:

(i) **Testigo – perito:** El canon 83.2 CPCA dispone que estos testigos se rigen por las reglas de cualquier prueba testimonial ordinaria, pero, además, que pueden ser interrogados en aspectos técnicos y de apreciación. El testigo - perito, es aquella persona que rinde declaración acerca de hechos y que, debido a su formación profesional o especial en un área determinada, puede dar criterio u opinión técnica sobre aspectos relacionados con los hechos respecto de los cuales declara. En el mismo sentido, el artículo 43.1 CPC afirma que “*Si el testigo tuviera conocimientos científicos, técnicos, profesionales, artísticos o prácticos se admitirán las manifestaciones que en virtud de dichos conocimientos agregue a su respuesta.*”

(ii) **Testigo – funcionario:** El numeral 83.1 CPCA permite ofrecer en el proceso la declaración de los funcionarios de la administración pública que, directa o indirectamente, han tenido participación en la conducta administrativa objeto del proceso. Debe aclararse que este tipo de elemento de prueba, no puede servir para corregir o subsanar deficiencias de la conducta administrativa que se acusa de nulidad, de modo que, de forma ilegítima, la Administración pretenda subsanar deficiencias u omisiones de dicha conducta a través de la declaración testimonial o pretenda darle a la conducta administrativa cuestionada en el proceso un alcance que no posee en sí misma considerada. Asimismo, el 83.1 CPCA confirma la condición de testigos en la que deponen los funcionarios públicos, siendo que bajo declaración de parte les está vedado (art. 301 de la Ley General de la Administración Pública -LGAP-).

3. Dictamen de peritos: El ordinal 44.1 CPC señala que “*Será admisible la prueba pericial cuando sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos, ajenos al derecho, para apreciar hechos o circunstancias relevantes o adquirir certeza de ellos.*” La prueba pericial se define como:

(...) el medio de prueba, en virtud del cual un tercero ajeno -no puede ser una parte, un testigo o el juez- al proceso elabora un estudio especializado, ajeno al derecho, con la finalidad de transmitir al juez un conocimiento científico o técnico, realizado por aquél, en el que transmite su opinión motivada y sus conclusiones. (Artavia Barrantes y Picado Vargas, 2016, 530).

La pericia judicial requiere del depósito de honorarios a cargo de la parte proponente de este tipo de prueba, luego del cual, el despacho judicial efectuará el nombramiento del respectivo perito con base en la lista oficial de expertos que posee la Dirección Ejecutiva del Poder Judicial. El mismo numeral 44 CPC es claro en afirmar que *“La falta de depósito de los honorarios, en el plazo establecido, tendrá como consecuencia la inevaluabilidad total o parcial de la prueba, salvo que una de las partes mantenga el interés en su práctica, en cuyo caso deberá depositar la totalidad en el plazo de cinco días siguientes al vencimiento del plazo anteriormente concedido. Los honorarios se girarán una vez concluida su labor.”*

Por otra parte, hay que aclarar que, si bien se admite a las partes el ofrecimiento de dictámenes ya elaborados y escritos de peritos o informes técnicos elaborados por particulares, instituciones públicas o colegios profesionales, incluso rendidos en otros procesos judiciales distintos, tales dictámenes se consideran bajo el carácter de prueba documental y no pericial.

4. Documentos e informes: En el proceso también resulta admisible el ofrecimiento de prueba documental; así, puede tratarse de documentos públicos, los cuales son adoptados o emitidos por funcionarios de la respectiva administración pública, con competencia, legitimación e investidura para ello y se presumen legítimos, de lo cual, a su vez, se desprende la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos. También califican como públicos los documentos otorgados en el extranjero con ese carácter en virtud de tratados, convenios internacionales o el derecho internacional; todos los demás documentos, que no tengan la condición de públicos, se consideran documentos privados.

El numeral 45.1 CPC, bajo la misma línea del artículo 6 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala que *“Los documentos recibidos o conservados por medios tecnológicos y los que los despachos judiciales emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios gozarán de la validez y eficacia del documento físico original, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.”*

En el proceso contencioso administrativo, la prueba documental típica es el expediente administrativo, el cual, conforme al numeral 51 CPCA, debe aportarse -cuando así corresponda jurídicamente-, a través de copia certificada, debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico. En tal sentido, el canon 82.5 CPCA dispone que *“Las pruebas que consten en el expediente administrativo, cualquiera sea su naturaleza, serán valoradas por la jueza o el juez como prueba documental, salvo que sea cuestionada por la parte perjudicada por los medios legales pertinentes.”*

Por su parte, los informes recogen información o datos que una persona -pública o privada- posee en sus archivos y que, en forma objetiva, sin emitir criterio ni opinión, remite al aparato jurisdiccional como producto de la orden que se le ha dado para ello. El informe, en sí mismo, es un tipo de prueba documental y resulta admisible en el proceso contencioso administrativo.

5. Reconocimiento judicial: El artículo 46.1 CPC dispone que este elemento de prueba es admisible “(...) *para el esclarecimiento y apreciación de hechos, cuando sea necesario o conveniente que el tribunal examine, por sí mismo, algún lugar, objeto o persona.*” En términos generales, el reconocimiento judicial tiene por objeto el esclarecer, constatar o verificar hechos, por parte del juez y en relación con objetos, lugares, personas o documentos, que son útiles y pertinentes para el objeto del proceso.

6. Medios científicos y tecnológicos: A estos medios de prueba se refiere el artículo 48 CPC cuando dispone: “*Podrá ordenarse la práctica de reproducciones de cualquier naturaleza, calcos, relieves, filmes o fotografías de objetos, personas, documentos y lugares, radiografías, radioscopias, análisis hematológicos, bacteriológicos y, en general, cualquier prueba científica.*”

En el proceso contencioso administrativo, resulta admisible este tipo de prueba, sobre todo ante demandas por responsabilidad administrativa, donde es más factible que las partes cuenten con reproducciones de la documentación que permite identificar un nexo causal entre la conducta administrativa y el daño causado, siendo un claro ejemplo en materia de responsabilidad médica con cierto tipo de prueba técnico científica que es ofrecida por la respectiva parte y que es reproducción de la que consta en el expediente clínico o de alguna otra que se encuentra en bases de datos de la administración pública, sin que, por el simple hecho de considerarse prueba documental y no pericial, se reste importancia a lo que en ella se consigna. Situación similar acontece, en materia de obra pública, en la que sería viable el ofrecimiento de fotografías del lugar de las obras o de los daños que se pudieren haber provocado, sin que el hecho de tratarse de fotografías tomadas sin referencia de geolocalización, tecnicismos o por ser reproducción de otras, signifique que no puedan ser valoradas por el órgano jurisdiccional.

7. Cualquier otro no prohibido: En el proceso contencioso administrativo rige el principio de libertad probatoria; así lo confirma el artículo 82.2 CPCA cuando señala “*Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el Derecho público y el Derecho común.*” Inclusive, bajo un marco más específico, en nuestro criterio, bajo el principio de auto integración del ordenamiento jurídico administrativo, previsto en el artículo 9 LGAP, resulta admisible prueba que, aunque fuera impertinente o inconducente desde el prisma del derecho privado, sí resulta útil y pertinente bajo el marco del derecho público, en virtud de lo establecido en el numeral 298.1 LGAP cuando señala que “*Los medios de prueba podrán ser todos los que estén permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común.*”

Finalmente, es conveniente hacer referencia a la figura del **consultor en una ciencia, arte o técnica**, el cual, en virtud del artículo 103 CPCA, resulta aplicable en el proceso contencioso administrativo. Ahora bien, aunque el consultor no es un medio de prueba en sentido estricto, sí es un instrumento que facilita el manejo de la teoría del caso para las partes, así como la clarificación de aspectos para el Tribunal de fondo, en aras de alcanzar la máxima de verdad real en el proceso, dado que su función es la de asistir o auxiliar a las partes o al Tribunal en lo relativo al objeto del proceso y en el área específica de su especialidad técnica, científica o artística, pudiendo inclusive ser autorizado por el Tribunal para interrogar a los testigos y peritos, o presenciar las operaciones periciales y

acotar observaciones durante ellas. Sin duda, es un auxiliar de la justicia en aras de alcanzar la máxima de verdad real en el proceso.

VI. Admisión y rechazo de la prueba

En el proceso contencioso administrativo, la decisión acerca de la admisión o el rechazo de los elementos de prueba ofrecidos por las partes, se efectúa en las audiencias orales, tanto preliminar como de juicio oral y público, o bien, en la sentencia de fondo, cuando al únicamente ser admitida prueba documental, el proceso se declara como de puro derecho (art. 98.2 CPCA) y el respectivo Tribunal sentenciador se pronuncia al respecto conforme a su poder probatorio oficioso; veamos, a continuación, lo que puede suceder en tales audiencias en lo relativo a la admisión o el rechazo de la prueba ofrecida.

A. Etapas en las que se efectúa la admisión y el rechazo de prueba

Tal como se indicó, la admisión o el rechazo de la prueba ofrecida por las partes, en las diversas etapas procesales previstas para ello (es decir, la demanda, contestación, contrademanda y réplica, así como en la audiencia de contraprueba prevista en el numeral 70 CPCA), se efectúa en las audiencias orales previstas en el CPCA, o inclusive en el fallo de fondo dictado por el Tribunal sentenciador; por ende, efectuemos un repaso a lo que sucede en tales audiencias o etapas, en lo que a la prueba se refiere:

1. Audiencia preliminar

En el proceso contencioso administrativo están previstas dos audiencias orales, no obstante, en lo que se refiere a la prueba, la audiencia más relevante es la preliminar. Bien, de acuerdo con el numeral 90 CPCA, la audiencia preliminar tiene una función saneadora, abreviadora y ordenatoria del proceso, con la finalidad de dejar el expediente listo para que el Tribunal de juicio pueda realizar la audiencia de juicio oral y público, en la que, precisamente se evacuará la prueba admitida o bien, que el Tribunal sentenciador pueda dictar el fallo final.

De conformidad con el mencionado artículo 90 CPCA, en la audiencia preliminar, bajo la dirección y mando del juez tramitador, se efectúa el análisis de aspectos de saneamiento, ajuste de pretensiones y otros extremos de la demanda, participación del coadyuvante -si lo hubiere-, resolución de las defensas previas que se hayan interpuesto, determinación de los hechos controvertidos (que serán los objeto de prueba) y, finalmente, la admisión o el rechazo de la prueba ofrecida por las partes.

De esa manera, es la audiencia preliminar, la etapa prevista por el CPCA en la que se delimitará la prueba, tanto la que será analizada en el juicio oral y público, como aquella que será considerada en la sentencia de fondo, en el supuesto de que se estuviera ante un

proceso de puro derecho². Siendo así, la prueba que podría ser admitida en el proceso es la siguiente:

(i) Prueba que fue ofrecida por las partes en las etapas oportunas de ofrecimiento:

De conformidad con el numeral 90.3 CPCA, en la audiencia preliminar “(...) se resolverá la admisión de los elementos probatorios ofrecidos cuando así proceda, se rechazarán los que sean evidentemente impertinentes o inconducentes, y se dispondrá el señalamiento y diligenciamiento de los que correspondan.” Los elementos probatorios a los que se refiere la norma antes transcrita en lo conducente, son los de carácter documental como aquella otra que requiera evacuación ante un Tribunal de juicio y que hubiesen sido ofrecidos por las partes en las etapas oportunas de ofrecimiento, es decir, en la demanda, contestación, contrademanda, réplica y audiencia de contraprueba.

Consecuentemente, en la audiencia preliminar las partes realizarán el ofrecimiento oral de la prueba que previamente fue oportunamente ofrecida por ellas en las etapas previstas para ello y, al mismo tiempo, manifestarán las razones que sustentan o justifican la prueba ofrecida y, desde el punto de vista de la contraparte, las razones que tengan para oponerse a ella. Dado que la ideología de las normas, principios y etapas previstas por el CPCA, es la de evitar técnicas de litigio sorpresivas, de mala fe y que lesionen el derecho de defensa de las partes, esta prueba es de suma relevancia, pues no solo constituye el grueso de la prueba que va a ser objeto de ofrecimiento y cuestionamiento por las partes, así como de valoración por parte del juez o jueza, sino que, además, es la prueba que, una vez trabada la litis, puede calificarse como de ofrecimiento ordinario frente a otras que, serán solo de ofrecimiento especial o extraordinario.

(ii) Prueba documental nueva:

En el apartado anterior se indicó que, una vez trabada la litis, también quedaba determinada la prueba ofrecida por las partes en el proceso y que sería la cual valorará el juez o la jueza de trámite para su respectiva admisión o rechazo. Fuera de estos elementos de prueba ofrecidos en las etapas oportunas para ello, la regla es que no resulta viable ofrecer otros distintos y posteriores. Ahora bien, el artículo 50 CPCA prevé la posibilidad de un ofrecimiento extraordinario de prueba documental, que se daría en una etapa posterior a los escritos de demanda y contestación; veamos:

“Artículo 50. 1) Después de la demanda y la contestación, no se admitirán más documentos, salvo:

a) Los de fecha posterior a dichos escritos.

² Para un estudio más detallado acerca del proceso de puro derecho en la jurisdicción contencioso administrativa, puede verse a Rojas, A. (2016). Los procesos abreviados en la jurisdicción contencioso administrativa. Revista de Ciencias Jurídicas, volumen No. 139 Enero – abril 2016, San José, Costa Rica. <file:///C:/Users/Alex%20Rojas%20Ortega/Downloads/24303-Texto%20del%20art%C3%ADculo-60949-1-10-20160509.pdf>

b) Los que no haya sido posible aportar con anterioridad, por causas que no sean imputables a la parte interesada.

c) Los que, no siendo fundamento de la demanda, sirvan para combatir excepciones del demandado o constituyan una prueba complementaria. (...)”

Como puede apreciarse, esta norma habilita un ofrecimiento especial y extraordinario de prueba documental, que, para efectos de este estudio, debe sub dividirse en dos parámetros de ofrecimiento y admisión: Por un lado, lo relativo al tipo de prueba documental ofrecida como nueva y, por otra parte, la admisión o rechazo de dicha prueba.

Bien, en lo que se refiere al tipo de prueba documental nueva que puede ser ofrecida y admitida, el numeral 50.1 CPCA establece que después de la demanda y contestación, solo será admisible, en forma taxativa: a) La de fecha posterior a esos escritos, b) La que no haya sido posible para las partes aportar con anterioridad, por razones que no les sean imputables a ellas y c) La que no siendo fundamento de la demanda, sirva para combatir excepciones del demandado, que estaría referida a la prueba ofrecida como contraprueba o en el escrito de réplica ante una contrademanda, o bien constituya prueba complementaria, que es únicamente aquella que sirve para combatir argumentos o alegatos del accionado, como complemento a la prueba que fue aportada con antelación en las etapas oportunas de ofrecimiento de prueba.

Por su parte, en lo relativo a los momentos en que puede ofrecerse la indicada prueba nueva documental y su admisión, tenemos dos momentos claramente diferenciables:

(i) Primero, prueba nueva, presentada después de los escritos de demanda y contestación, pero antes de que se finalice la audiencia preliminar: En este caso, para que sea admisible su ofrecimiento, debe, igualmente, conforme al artículo 50.1 CPCA, tratarse de alguno de los supuestos de prueba nueva y excepcional susceptible de ser ofrecida. De ser así y constatando que el proceso se encuentra en una fase en la que todavía no ha concluido la audiencia preliminar, el juez o la jueza de trámite puede permitir su ofrecimiento; lo anterior, debe concordarse con el artículo 90.2 CPCA que permite a las partes ofrecer otros medios de prueba, a reserva de que el juzgador de trámite considere que son de interés para la resolución de la causa y se refieran, únicamente, a hechos nuevos o rectificaciones realizadas en la propia audiencia, o para refutar defensas o excepciones hasta ese momento formuladas.

La excepcionalidad de este ofrecimiento de prueba ha sido confirmado por el Tribunal Contencioso Administrativo, v.gr., la Sección Sexta, en el voto No. 94-2016 de las 11:35 horas del 15 de junio del 2016, cuando afirmó: *“Nótese que esta norma, lejos de lo que podría pensarse, no es una oportunidad abierta para presentar en esa audiencia cualquier probanza, siendo que se condiciona ese aporte a que se refiera a hechos nuevos o rectificaciones realizadas en esa fase, a reserva -además- de que sean relevantes para la solución del caso. Una tendencia a admitir en esa fase cualquier prueba, prescindiendo de tales condiciones, pone en riesgo la lealtad procesal, llevando a un potencial abuso del proceso, con probabilidad de indefensión y cercenamiento del debido proceso.”*

De tal modo, en lo que se refiere a este primer momento o etapa de ofrecimiento de prueba nueva, el numeral 50.2 CPCA señala un tratamiento específico y establece que, respecto de esa prueba, debe darse traslado a la contraparte por un plazo de tres días hábiles y será en sentencia que se resolverá sobre su admisibilidad o no. Es decir, la competencia para decidir sobre la admisibilidad o no de la prueba nueva ofrecida bajo este supuesto, corresponde al Tribunal de Juicio respectivo, o al Tribunal sentenciador que, en el caso de tratarse de un proceso de puro derecho, por turno le corresponda conocer del proceso, siempre bajo la cautela del juzgador, a fin de no llegar a producir por este medio, un desbalance o inequidad en las relaciones procesales, pues por este medio no cabría suplir el deber de cada una de las partes de demostrar o rebatir determinada circunstancia de hecho.

Cabe precisar que, dado que la norma lo permite, una gran cantidad de prueba de este tipo es ofrecida durante la celebración de la audiencia preliminar, ante lo cual, en nuestro criterio, lo que corresponde es brindar audiencia oral a las partes en el mismo momento, para que se manifiesten no precisamente en relación con la admisibilidad o no de los elementos probatorios nuevos ofrecidos, puesto que para ello, el numeral 50.2 CPCA ya prevé una oportunidad procesal específica y un Tribunal competente para su decisión, sino para que se pronuncien sobre la condición o no de esa prueba ofrecida como nueva en los términos del inciso 1 de la misma norma.

De la misma forma, el ofrecimiento de prueba nueva, en los términos antes indicados, es decir, durante la celebración de la audiencia preliminar (art. 50.2 CPCA) y el brindar audiencia oral a las partes en el mismo acto, no debe significar la suspensión de la audiencia ni tampoco debe considerarse una lesión al derecho de defensa, puesto que, quienes ejercen la representación letrada de las partes en el proceso, cuentan en tal instancia con los elementos suficientes y necesarios, para poder manifestarse acerca de la condición o no de la prueba ofrecida como nueva en los términos previstos en el artículo 50.1 CPCA; en tal orden de consideraciones, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, en el voto 16-2012 de las 14:00 horas del 31 de enero del 2012, afirmó: “*Dicho de otro modo, las partes deben saber que el Juez les puede brindar traslado de forma oral sobre documentos, ajustes, aclaraciones o modificaciones de la pretensión, interposición de excepciones péticas, dada la dinámica de las audiencias, por principio de contradicción e inmediación; siempre que las condiciones lo permitan y en resguardo del derecho de contradictorio y debido proceso, y que pueden conocerse de inmediato (sin perjuicio de lo señalado por el artículo 50.2 del Código Procesal referido), acorde a la filosofía que promulga la legislación procesal de la materia contencioso administrativa.*” (Lo resaltado es nuestro).

(ii) El segundo supuesto, se trata de la prueba nueva documental, ofrecida con posterioridad a los escritos de demanda y contestación, pero que también son ofrecidos luego de que ha concluido la audiencia preliminar: En este caso, el artículo 50.3 CPCA brinda un tratamiento particular y señala que la prueba ofrecida bajo estas condiciones solo podría ser admitida, en caso de así estimarlo el Tribunal de fondo, como prueba para mejor resolver. Nuevamente, la admisibilidad o no de la prueba, es competencia del Tribunal de Juicio o de fondo respectivo, quien incluso, dado el carácter de prueba para mejor resolver que en virtud de ley expresa se le otorga a la prueba ofrecida bajo estas condiciones, podría

pronunciarse o no respecto de esta prueba, sin que, en sí mismo, ello configure un vicio de la sentencia susceptible de ser revisado en la instancia de casación.

Lo anterior determina que, la prueba nueva ofrecida en este estadio procesal, está imbuida por los caracteres de la admisión de la prueba para mejor resolver y, ésta, está reservada al grado de influencia que tenga en la decisión del fallo, tal como lo señaló la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su voto No. 29-1995 de las 15:30 horas del 22 de febrero de 1995 cuando aclaró que: "*Dentro de las facultades instructoras y ordenatorias del juez, está la de ordenar prueba para mejor proveer... cuando las probanzas por practicar tengan una influencia decisiva en el resultado del proceso (...) El aspecto medular de la prueba para mejor proveer es su carácter facultativo o discrecional, no pudiendo ser exigida por las partes; su ordenación depende, enteramente, de la iniciativa, prudente y criterio del órgano jurisdiccional, consecuentemente su denegatoria no causa indefensión alguna.*" En consecuencia, si las partes ofrecen prueba documental luego de la celebración de la audiencia preliminar, el Tribunal de fondo puede considerarla -en caso de así estimarlo pertinente- únicamente como prueba para mejor resolver.

(iii) Prueba ordenada de oficio por el juez o la jueza de trámite:

Finalmente, otro de los supuestos en que sería admisible la admisión de prueba, se refiere a la potestad oficiosa con que cuenta el juez o la jueza de trámite para ordenar prueba no ofrecida por las partes; en tal sentido, el artículo 93.3 CPCA dispone que "*(...) Si resulta indispensable o manifiestamente útil para esclarecer la verdad real de los hechos controvertidos, la jueza o el juez tramitador podrá ordenar, de oficio, la recepción de cualquier prueba no ofrecida por las partes.*"

Tal poder de ordenar prueba en forma oficiosa, deriva del principio constitucional de tutela judicial efectiva (numeral 41 de la Constitución Política) y debe ejercitarse por parte del juez con mesura, de modo que se utilice únicamente en los supuestos excepcionales previstos en la norma, en aras de alcanzar la verdad real de los hechos, sin que ello dé cabida para subsanar deficiencias probatorias de las partes ni de lesionar la igualdad procesal entre ellas.

(iv) Valoración y autorización para contar con un consultor técnico:

Al analizar los medios de prueba que las partes pueden ofrecer en el proceso, se hizo referencia a la figura del consultor en una ciencia, técnica o arte, el que, si bien no es un elemento de prueba en sí mismo, tiene una función de auxiliar de las partes y del Tribunal, para el esclarecimiento de los hechos y de la evacuación de los medios de prueba admitidos, con el objeto de que el Tribunal pueda dictar el fallo final lo más ajustado a la verdad real de los hechos.

Ahora bien, en lo que se refiere al consultor, es nuestro criterio que, indiferentemente de si su ofrecimiento se efectuó en los escritos de demanda o contestación, o de contraprueba, o inclusive, en la propia audiencia preliminar, la valoración de su pertinencia y la respectiva autorización para ello, debe ser efectuada por el juez tramitador en dicha audiencia preliminar; lo anterior, claro está, sin perjuicio de las mayores atribuciones que tiene el Tribunal de Juicio, para valorar la pertinencia de ello y autorizar también la participación del consultor.

2. Atribuciones del Tribunal de juicio o sentenciador

Si bien lo esperable es que, luego de celebrada la audiencia preliminar, el proceso quede preparado para que el Tribunal de Juicio pueda realizar la audiencia de juicio oral y público o bien, que el Tribunal sentenciador dicte el fallo final ante los procesos de puro derecho, lo cierto es que podría suceder que el Tribunal de fondo estime como necesario y pertinente que deba evacuarse alguna prueba adicional e, inclusive, que tenga una posición distinta a la del juez o la jueza de trámite, en lo que se refiere a una prueba admitida o rechazada en audiencia preliminar, de modo tal que, en el supuesto de una prueba rechazada en dicha audiencia, el Tribunal cuenta con la atribución prevista en el numeral 82.1 CPCA, el cual, le permite ordenar y practicar todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos relevantes en el proceso. Ciertamente, cabe aclarar, en nuestro criterio, salvo el caso de renuncia expresa de una parte a algún elemento de prueba admitido en la audiencia preliminar, no resultaría viable que el Tribunal de fondo pueda limitar o reducir la prueba previamente admitida por el juez o la jueza de trámite.

De la misma forma, el artículo 110 CPCA permite la reapertura del debate cuando el Tribunal estime absolutamente necesario recibir nuevas probanzas o ampliar las incorporadas; todo lo cual ratifica la importante potestad ordenatoria de la prueba que posee el Tribunal sentenciador.

B. Criterios de admisibilidad de la prueba

El numeral 93.2 CPCA dispone que “*Se admitirá la prueba cuando exista disconformidad en cuanto a los hechos y estos sean de indudable trascendencia, a juicio de la jueza o el juez tramitador, para la resolución del caso.*” De esa forma, la regla es que la admisión de prueba está supeditada a que los elementos de prueba guarden relación con los hechos controvertidos; inclusive, el mismo numeral 93.1 CPCA indica la imposibilidad de admitir prueba en relación con hechos admitidos por las partes, salvo cuando ello sea resultado de los efectos de la rebeldía de alguna de las partes, en cuyo caso, la aceptación del hecho sería ficta en virtud de ley (art. 65 CPCA) y no por expresa conformidad del demandado, lo cual no apareja que los hechos deban tenerse por probados ni tampoco como no controvertidos, con el resultado de no admitir prueba sobre ellos.

Aunado a lo anterior, el artículo 90.3 CPCA señala que “*También se resolverá la admisión de los elementos probatorios ofrecidos, cuando así proceda, se rechazarán los que sean evidentemente impertinentes o inconducentes, y se dispondrá el señalamiento y diligenciamiento de los que correspondan.*” Y, en similar sentido, en virtud de lo establecido en el numeral 220 CPCA, resulta aplicable el artículo 41.3 CPC en cuanto prescribe que “*Admisibilidad de la prueba. Serán admisibles las pruebas que tengan relación directa con los hechos y la pretensión, siempre que sean controvertidos. Se rechazará la prueba que se refiera a hechos admitidos expresamente o que deban tenerse como tales conforme a la ley, amparados a una presunción absoluta, evidentes o notorios, así como la impertinente, excesiva, inconducente o ilegal. En una misma resolución el tribunal indicará la prueba admitida y la que rechaza.*”

Puede apreciarse cómo el CPCA y el CPC coinciden en que no resulta procedente el admitir prueba que sea impertinente o inconducente, en relación con el objeto del proceso. La prueba impertinente es aquella que no está relacionada con los hechos controvertidos ni con el objeto del proceso, es decir, con la pretensión, así como aquella que no posee la aptitud para proveer de convencimiento al juzgador acerca de la fuente de la prueba, o pretende demostrar algo que no es relevante. Por su parte, la prueba inconducente es aquella que no es útil ni adecuada y se valora en lo que se refiere al medio de prueba en sí mismo, de modo que éste no sea de utilidad o aptitud para acreditar un hecho. Aún más, pues la normativa procesal civil prevé la posibilidad de rechazar la prueba excesiva, ilegal y la relativa a hechos admitidos, evidentes o notorios, lo cual resulta de aplicación en el proceso contencioso administrativo, en virtud de la cláusula supletoria prevista en el numeral 220 CPCA.

C. Parámetros de valoración de la prueba

El principal parámetro de valoración de la prueba en el proceso contencioso administrativo lo constituye el principio de sana crítica. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.4 CPCA *“Todas las pruebas serán apreciadas, de conformidad con las reglas de la sana crítica.”* Lo cual va en el mismo sentido de lo previsto en el ordinal 41.5 CPC cuando señala que *“Las pruebas se apreciarán en su totalidad, conforme a criterios de lógica, experiencia, ciencia y correcto entendimiento humano, salvo texto legal que expresamente disponga una regla de apreciación diversa.”*

Por ende, tanto en la etapa de audiencia preliminar, como en la de juicio oral y público, o en la sentencia adoptada en los procesos de fallo directo (art. 69 CPCA) o de puro derecho (art. 98.2 CPCA), el juez o la jueza, al momento de valorar y admitir la prueba, incluso al sustentar el fallo final, entonces, se debe ajustar a la sana crítica, lo cual apareja que el juzgador debe aplicar la lógica, las reglas de la experiencia humana, la psicología, la sociología y la técnica, puesto que éstas son las que le brindan al juez o a la jueza el conocimiento ante las situaciones que se presentan en la realidad y les permite distinguir lo que es verdadero de lo que es falso.

Asimismo, en lo que puntualmente se refiere a la valoración de la prueba en el proceso contencioso administrativo, aunado a los principios de inmediación, concentración, contradictorio, economía y carga dinámica de la prueba, resulta de aplicación el principio de unidad de la prueba, el cual supone que *“(…) el Juez no puede analizar los elementos de juicio que aportan las partes al proceso aislada e individualmente, sino en su conjunto, para darles de acuerdo a la sana crítica o a la tarifa legal, el valor que les corresponde.”* (Tribunal Contencioso Administrativo, voto No. 73-2009-SVII, de las 10:00 horas del 31 de julio del 2009). Sin duda, a lo anterior debe agregarse los criterios de utilidad, relevancia y necesidad de la prueba en el proceso; todo lo anterior, siempre bajo la premisa de que el proceso contencioso administrativo tiene etapas definidas, con momentos previstos para el ofrecimiento de prueba y parámetros específicos de valoración y admisión de la comuna probatoria, a los cuales deben ajustarse tanto las partes como los juzgadores o juzgadoras.

Conclusiones

Para el operador jurídico en un proceso contencioso administrativo, sea que se mire desde el prisma del litigante, del abogado institucional o del juez o la jueza, es fundamental tener claridad acerca de la prueba, su ofrecimiento y la respectiva valoración jurisdiccional que de ella se efectúa, pues como corolario de esa claridad, se deriva la posibilidad de alcanzar de mejor forma la verdad real de los hechos en el proceso y satisfacer el desiderátum de justicia. Sin duda, la plena justiciabilidad a la que está sometida la Administración pública (numeral 49 de la Constitución Política), fruto de muchos años de esfuerzo por enjuiciar su conducta, se refuerza a través de la adecuada utilización de los medios de prueba, puesto que son éstos los que permiten acreditar o no la legalidad de toda la función administrativa.

Bibliografía:

Doctrina:

Artavia Barrantes, Sergio y Picado Vargas, Carlos Adolfo. (2016). *Curso de Derecho Procesal Civil*. Tomo I. Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica.

De la Oliva, Andrés y Fernández, Miguel Ángel. (1997). *Derecho Procesal Civil II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., cuarta edición, Madrid, España.

Garita Navarro, Roberto. (2019). *Algunos dilemas prácticos en la dinámica probatoria del proceso contencioso administrativo y civil de hacienda*. 10 años de vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Rojas, A. (2016). *Los procesos abreviados en la jurisdicción contencioso administrativa*. Revista de Ciencias Jurídicas, No. 139.- San José, Costa Rica.-

Resoluciones judiciales:

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto No. 29-1995 de las 15:30 horas del 22 de febrero de 1995.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, voto No. 94-2016 de las 11:35 horas del 15 de junio del 2016.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Sexta, voto No. 16-2012 de las 14:00 horas del 31 de enero del 2012.

Tribunal Contencioso Administrativo, voto No. 73-2009-SVII, de las 10:00 horas del 31 de julio del 2009.