

## LA IDONEIDAD DE LA PRUEBA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## THE SUITABILITY OF THE EVIDENCE IN THE CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE PROCESS

GILBERTO DAVID ABADÍA HERRERA<sup>1</sup>

### Resumen

Dentro de la fase probatoria del proceso contencioso administrativo, en principio son admisibles todos los elementos probatorios regulados en el artículo 128 del Código Procesal Civil y Mercantil, esto por integración que realiza la Ley de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, ¿deberán los Tribunales apreciar y valorar todas esas pruebas en su actividad contralora de la Juridicidad?

El presente escrito aborda los aspectos relacionados con la actividad propia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y analiza cómo pueden ser consideradas las pruebas para dilucidar la controversia, haciendo referencia superficial a casos concretos de los que se ha tenido conocimiento y además, la forma en que se han pretendido demostrar las aseveraciones de las partes en el proceso judicial; enfocando el planteamiento, en la importancia que el expediente administrativo debe tener en estos casos.

### Palabras clave

Proceso Contencioso Administrativo, proceso de conocimiento, principio de juridicidad, expediente administrativo, elementos probatorios, oportunidad de la prueba, lealtad procesal, pruebas idóneas.

### Abstract

Within the evidence phase of the contentious-administrative process, all the probative elements regulated in article 128 of the Civil and Commercial Procedure Code are admissible, this by integration carried out by the Contentious-Administrative Law; however, ¿should the Courts appreciate and assess all these evidence in their legal activity?

This document addresses the aspects related to the activity of the Contentious Administrative Tribunal, and analyzes how the evidence can be considered to elucidate

---

<sup>1</sup>Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogado y Notario. Egresado de la Universidad Rafael Landívar. Correo: abadiagilberto@gmail.com.

the controversy, making superficial reference to specific cases known and also, the way in which that they have tried to demonstrate the assertions of the parties in the judicial process; focusing the approach, on the importance that the administrative file should have in these cases.

### **Keywords**

Administrative Litigation Process, knowledge process, principle of legality, administrative file, probative elements, opportunity of proof, procedural loyalty, suitable evidence.

**Sumario:** Introducción. 1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. 2. Aspectos probatorios en el Proceso Contencioso Administrativo. 3. Pruebas ajenas al proceso que sí devienen adecuadas. Referencias.

### **Introducción**

En el presente artículo, se pretende cuestionar la forma en que es utilizada la etapa probatoria dentro de los procesos contenciosos administrativos, los cuales, como es del conocimiento jurídico, tienen como finalidad específica, el analizar si en las actuaciones administrativas estatales, se ha cumplido con el principio de juridicidad.

Para ello se hará alusión a determinados casos o circunstancias, de los cuales se ha tenido conocimiento por razón del ejercicio profesional, únicamente para contextualizar por qué se expresa que existe cierta deslealtad procesal, en el actuar de los particulares que acuden a los Tribunales contralores de la actividad administrativa.

Es importante hacer la aclaración, que este artículo no busca establecer afinidad con ninguna de las de las partes que puedan participar en los procesos contenciosos administrativos, sino que únicamente intenta denotar que no debe perderse el objetivo principal de los procesos aludidos, utilizando los medios probatorios que sean idóneos para dilucidar la controversia que pueda surgir.

### **1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo**

En atención al objetivo trazado, corresponde inicialmente determinar en forma sumaria la función que le incumbe al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual, según la Constitución Política de la República de Guatemala, es el contralor de la juridicidad de la administración pública, teniendo para el efecto atribuciones para conocer en caso de contienda por actos o resoluciones de la administración y de las entidades descentralizadas y autónomas del Estado, entre otros.

En ese sentido, resulta evidente que este proceso es expresamente de conocimiento y tiene por finalidad, establecer si los órganos estatales, en su ejercicio de administración pública, se han conducido en respeto de la juridicidad que ordena la Constitución.

Con la finalidad de ampliar lo anterior, se hace necesario también establecer lo que supone ese control que realiza el Tribunal sobre la administración pública y en ese sentido, no se puede evitar referirse al principio de Juridicidad de que deben estar investidos los actos administrativos, por lo que para el efecto se cita al jurista Hugo Haroldo Calderón M., quien en su obra Teoría General del Derecho Administrativo indica: *“si la actuación administrativa debe ser sometida al principio de juridicidad, implica la aplicación del derecho y esto trae como consecuencia la aplicación en primer lugar de la norma jurídica, en caso de no haber una norma, necesariamente hay que aplicar los principios generales del derecho administrativo y en última instancia se pueden aplicar las instituciones de la doctrina”*<sup>2</sup>.

De lo transcrito se puede establecer que el autor refiere que la Juridicidad supone la calificación de los actos administrativos a la luz de la ley, los principios generales del derecho administrativo y la doctrina, requiriendo por ello que lo actuado por el ente administrativo, al emitir sus actos o resoluciones, cumpla con cualquiera de esos tres aspectos indicados.

## **2. Aspectos probatorios en el Proceso Contencioso Administrativo**

Expresado lo anterior y para alcanzar el objetivo fijado, corresponde colocar el análisis jurídico, en el momento de la interposición de un proceso contencioso administrativo. Como ya se indicó, puede devenir de contiendas con la administración pública, en atención a las resoluciones o actos que de esta se generen ya sea por una solicitud de los administrados, en ejercicio de su Derecho Constitucional de Petición; o bien, por una actuación de oficio que la ley le permite al propio ente.

Una vez desarrollado lo anterior, nos enfocaremos en el panorama que se genera cuando lo resuelto por el ente administrativo es desfavorable al particular (que puede ocurrir en los casos de cumplimiento o incumplimiento de diligencias, o bien, que por virtud de la ley, no sea procedente la petición), dado que tal situación es la que concretamente deriva en la activación de la revisión de juridicidad, practicada por el Tribunal respectivo.

En este punto en concreto, es menester recalcar lo que se indicó en párrafos anteriores, en el sentido que el proceso contencioso administrativo tendrá una naturaleza de conocimiento, a través de la cual, se deberá analizar si el ente administrativo, ha emitido su decisión en aplicación del principio de juridicidad, debiendo para el efecto, verificar si

---

<sup>2</sup>Calderón M, Hugo Haroldo. Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I. Primera Edición. Guatemala. Editorial Servicios Diversos M R. Mayo de 2011. Página 31.

lo resuelto o actuado se hizo en congruencia con la ley, los principios generales del derecho administrativo y/o la doctrina.

Ahora bien, este proceso por ser de conocimiento, tiene como finalidad determinar a cuál de las partes le asiste el derecho, es por ello que, para demostrar sus respectivas aseveraciones, deben acompañar la prueba que sea pertinente para comprobarlas. Con respecto a la aportación probatoria, no existe en la Ley de lo Contencioso Administrativo, articulado específico que regule tal fase procesal; sin embargo, en su artículo 26 establece: “**Integración.**- En lo que fuere aplicable, el proceso contencioso administrativo se integrará con las normas de la Ley del Organismo Judicial y del Código Procesal Civil y Mercantil”<sup>3</sup>.

Por ello se denota que en las cuestiones del proceso contencioso administrativo en que fuere aplicable, se deberá integrar con lo regulado en la Ley del Organismo Judicial y el Código Procesal Civil y Mercantil; en atención a ello, al no existir articulado concreto que regule lo relativo a la etapa probatoria y sus incidencias, por virtud del artículo referido, en forma supletoria se deben aplicar los artículos correspondientes a la prueba que están contenidos en el código adjetivo civil y mercantil.

Derivado de ello, según la ley serán pruebas admisibles dentro del proceso contencioso administrativo, todos los medios de prueba regulados en el artículo 128 del Código Procesal Civil y Mercantil; sin embargo, a pesar de ser todos admisibles, ¿serán todos los elementos probatorios idóneos para dilucidar la controversia que se somete a conocimiento en este tipo de procesos?

Para responder la interrogante anterior, se refiere nuevamente que derivado de la naturaleza y finalidad del proceso contencioso administrativo, en el cual, en forma resumida se concretó que se debe analizar el acto o resolución emitida por el ente estatal, para determinar si el mismo está dotado de juridicidad; por consiguiente, en definitiva la prueba primaria debería ser el expediente administrativo en sí, el cual constituye también los antecedentes y recopilación de las actuaciones que llevaron al ente administrativo a resolver en la forma en que lo hizo.

Se afirma lo anterior, también porque en tal expediente, es en donde se podrá encontrar a detalle, todo lo actuado por el ente administrativo para resolver la solicitud que se le ha presentado; pero además de ello, allí constará también lo actuado por el particular, quien en todo caso, durante el desarrollo del procedimiento administrativo tuvo que haber cumplido con los requisitos, actividades o diligencias señaladas, además de ajustar su solicitud a la ley, para poder resolver en definitiva su petición.

Al hacer referencia a tal aspecto, es pertinente indicar que en la práctica, existen casos en los cuales las pruebas que se aportan al proceso contencioso administrativo, consisten en elementos que no fueron presentados cuando el órgano estatal lo requirió en la fase correspondiente; o bien, casos en los que no logró comprobar que su petición si estuviese

---

<sup>3</sup>Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96. Congreso de la República de Guatemala.

arreglada a derecho. En tales casos, en forma posterior y ya estando dentro del proceso judicial, se aportan en la fase probatoria, con la intención de demostrar el cumplimiento de las diligencias o requisitos fijados, o también, se pretende sustentar su derecho con aspectos no indicados en fase administrativa y así obtener una decisión favorable, que revoque lo resuelto en la resolución impugnada.

Se han identificado ciertos casos concretos, en los cuales la administración tributaria ha fundamentado la formulación de ajustes, en el hecho que el contribuyente no provee los documentos pertinentes que demuestren el pago de las facturas que incorporan el crédito fiscal pretendido. En esas controversias, se ha establecido que posteriormente el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, revoca los ajustes, dado que el contribuyente, en la fase probatoria y en sede judicial, presenta los documentos correspondientes a los pagos; con el agravante de que incluso tales documentos, tienen fecha posterior a la resolución administrativa cuestionada.

Lo anterior, únicamente demuestra que en la fase administrativa no existía esa documentación y ese es el motivo por el cual no se presentó; sin embargo, al no ponerse a la vista en el momento de la auditoría correspondiente o durante la audiencia y fase probatoria que se concede, limita al ente fiscal a practicar su análisis y ante ese incumplimiento, su fallo únicamente puede ser desfavorable.

Lo que también se denota con esa prueba nueva y posterior al momento de la resolución definitiva, es que la misma es emitida en forma estratégica para sorprender al Tribunal contencioso administrativo en su actividad contralora de la Juridicidad, dado que se le ofrece tal prueba, para que pueda denotar que los pagos sí se realizaron, lo cual, en todo caso, debía ser en el momento oportuno.

Tal situación es la que se pretende cuestionar en el presente artículo, en el sentido de determinar si es pertinente y adecuado, el incorporar pruebas nuevas en el proceso contencioso administrativo, que completen los aspectos no debidamente demostrados ante el órgano administrativo. Con ello se estaría dando una oportunidad más a los particulares, para que en sede judicial, puedan presentar los documentos pendientes, cumplir los requisitos que no les hubiese sido posible en el procedimiento administrativo o también, para respaldar argumentos o fundamentos de derecho, no realizados oportunamente.

Es por lo anterior, que se ha hecho el énfasis en la función y atribución específica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de fiscalizar lo actuado por el órgano estatal; sin embargo, se debe recordar que para emitir ese control de juridicidad, debe verificarse concretamente lo acontecido en ese procedimiento administrativo y para tal efecto, definitivamente debe constreñirse principalmente en lo que consta en el expediente administrativo.

Si del análisis de tal expediente, se determina por parte del Tribunal que el administrado sí cumplió con todos los aspectos requeridos en la Ley, además de todos los requisitos o

diligencias señaladas y no obstante ello, obtuvo una resolución desfavorable, pues claramente en atención a su actividad contralora, la sentencia que se emita debería estar destinada a concederle la razón al particular y así revocar la decisión administrativa generada. En este escenario, el particular, sabiendo que sí ha cumplido con lo que requiere la ley y con las diligencias indicadas en sede administrativa, en su actuar procesal judicial, únicamente tendría que realzar que la prueba que denota su actuar apegado a derecho, ya se encuentra incorporada en el expediente administrativo de mérito.

Por otra parte, si el contexto de la controversia es que el particular no ha cumplido en fase administrativa o no ha logrado demostrar la procedencia de su solicitud y por ello se emite la resolución desfavorable, definitivamente en el expediente administrativo quedaría constancia de esa situación y por tal motivo, se denotaría que el órgano estatal no tuvo otra alternativa que resolver sin lugar la petición; pero se recalca, ello obedecería a la actitud de incumplimiento del interesado o a su imposibilidad de demostrar la procedencia de lo solicitado.

En atención a este último panorama, durante el proceso contencioso administrativo, no podría pretenderse el cumplimiento de los requisitos faltantes, la aportación de los documentos que no fueron oportunamente presentados, o la expresión de argumentos o fundamentos legales que no fueron sometidos a conocimiento, esto con la finalidad de modificar lo resuelto por el ente administrativo, a través del proceso judicial de lo contencioso administrativo.

Si se permitiese tal situación, se estaría avalando que en sede judicial, se terminara de cumplir con el procedimiento administrativo correspondiente, dado que se habilitaría que en la fase probatoria, se aportararan medios de prueba nuevos, para suplir el incumplimiento en que se incurrió en fase administrativa. Esta actuación, desnaturalizaría el objetivo de la fiscalización de juridicidad, porque no solo se controlaría lo que se ha actuado, sino que se permitiría que ante el Tribunal, se termine de desarrollar lo que todo caso, se tendría que haber realizado en fase administrativa.

Tal permisión constituiría también una deslealtad procesal, puesto que los elementos probatorios nuevos, al no haberse presentado en sede administrativa, no eran del conocimiento del ente estatal, pues por la falta de estos es que su resolución tuvo un sentido desfavorable al interesado; en ese sentido, sería desleal no ponerlos a la vista, esperar el fallo negativo y posteriormente, ante el Tribunal judicial, sí presentarlos para denotar una supuesta actitud antijurídica del órgano administrativo.

Este contexto incluso se puede extrapolar a otras situaciones; si se realiza la analogía con una asesoría jurídica, esto equivaldría a que determinado cliente solicita los servicios profesionales de un colega, le provee de la información y documentación que tiene a su disposición y con base en esta, se emitiría la conclusión correspondiente.

La deslealtad devendría cuando el cliente solicitante, acuse al profesional de no brindar una adecuada asesoría, pero esta supuesta errada recomendación, obedecería a que el cliente tenía documentos o información que no puso a la vista del profesional o que no le fue del todo sincero, con respecto a los hechos o circunstancias del caso.

De igual forma, se podría pensar en los Juicios de conocimiento, en los cuales, al dilucidarse la primera instancia y abordar la fase específica probatoria, se debería proponer y diligenciar todos los medios de prueba que hayan sido oportunamente ofrecidos. Con base en esos elementos probatorios es que en todo caso, se emitiría la sentencia respectiva, únicamente con las pruebas que hayan sido debidamente aportadas.

En ese panorama, al plantear la apelación correspondiente y que se conozca el litigio en segunda instancia, no podría pretenderse acusar que el Juez *A quo* no ha resuelto en forma adecuada el caso, basados en una prueba que no fue debidamente ofrecida y aportada en la primera instancia (a menos que constituya una prueba privilegiada o que sí fue ofrecida y no se aceptó, siempre y cuando se haya protestado), dado que definitivamente, se atendería al principio de preclusión procesal, basado en el cual, la prueba únicamente podría presentarse en la etapa correspondiente de la primera instancia, además que no constituiría un agravio que el Juez haya resuelto en forma distinta, por virtud de no haber tenido a la vista esa prueba o conocimiento de esos nuevos argumentos.

Con base en lo anterior es que se sostiene que dentro del proceso contencioso administrativo -a pesar que la ley no expresa limitación específica con respecto a pruebas que no se puedan aportar- se debe de valorar y estimar cuáles deben ser las pruebas idóneas para dilucidar la controversia concreta que se está conociendo, la cual, nuevamente se expresa, debe estar enfocada en determinar la juridicidad del acto administrativo, tomando en consideración principalmente los elementos que el propio órgano estatal tuvo oportunidad de conocer, dado que de allí podría derivar si lo resuelto estuvo acertado o incorrecto.

### **3. Pruebas ajenas al proceso que sí devienen adecuadas**

Ahora bien, también debe hacerse relación a que quizá existirán pruebas que puedan ser nuevas, que no integran el expediente administrativo y que sí podrían ser aportadas; sin embargo, tales elementos probatorios, serían aquellos de los cuales no hubo oportunidad alguna de presentarlos en sede administrativa, los que se puedan relacionar con aspectos técnicos que no necesariamente fueron del conocimiento del particular interesado, o bien, los que quizá sí se intentó presentar, pero el ente administrativo no permitió.

Además de lo anterior, podría tratarse de medios probatorios que tiendan a emitir una opinión técnica o profesional, ajena al procedimiento administrativo que se ha desarrollado, y que estén relacionadas con algún elemento que ya integra el expediente administrativo formado, o bien, relacionados con la adecuada actuación por parte del particular al promover su petición.

Como ejemplo de tales pruebas se hace referencia a los casos en que la administración tributaria realiza ajustes a los derechos arancelarios a la importación e impuesto al valor agregado. Tales ajustes están fundamentados en el análisis químico que realiza su laboratorio fiscal, en el cual determinan que cierta mercancía, debe ser incorporada en una partida arancelaria distinta a la que ha declarado quien importa, pero tal modificación, obedece a que el análisis químico fiscal aludido, expresa que a los productos les corresponden determinadas características o atribuciones, que la hacen encuadrarse en otra partida arancelaria.

Con tal actuación administrativa, queda claro que la decisión se hace descansar únicamente en ese análisis del laboratorio fiscal. En estos casos, tal análisis en sede administrativa, en la mayoría de los casos no es conocido por el importador, por lo que no puede ser refutado o contradicho en cuanto a su contenido; consecuentemente, dentro del proceso contencioso administrativo, como prueba totalmente nueva y ajena al expediente administrativo, el contribuyente podría ofrecer el diligenciamiento de un dictamen de expertos, en el cual, se pueda nuevamente realizar un análisis a la mercancía de que se trate. Con tal elemento, se lograría obtener los dictámenes del experto de cada una de las partes y uno tercero en discordia, para establecer las características reales del producto y así, determinar el Tribunal si lo actuado fue dotado de juridicidad o no.

En el panorama expresado quizá la controversia es en demasía concreta; sin embargo, la idea que se pretende trasladar es que el objetivo de la prueba en estos casos contenciosos administrativos, debe estar enfocada en demostrarle al Tribunal que lo actuado por el órgano administrativo fue errado, ya sea utilizando la misma prueba que ya consta dentro del expediente administrativo, o a través de prueba que quizá pueda ser nueva, pero hace denotar que lo solicitado administrativamente sí era procedente de conformidad con las leyes aplicables.

Lo que no se comparte que sea utilizado y que es una desleal forma de actuar, es que a través de la etapa probatoria del proceso contencioso administrativo, se pretenda adicionar aspectos o elementos que no fueron debidamente hechos valer ante el órgano administrativo, dado que se deben respetar las etapas que establece la ley para los procedimientos, además que debe recordarse que el ente administrativo ha sido requerido para que resuelva la petición, con base en los elementos de hecho, derecho y probatorios que se ofrecen a través del expediente administrativo, por ende, no podría fallar distinto si no se le proveen todos los elementos necesarios para la procedencia de la petición.

Partiendo de lo anteriormente analizado, es preciso concluir entonces que la prueba que se debe de limitar más dentro del proceso contencioso administrativo, sería la documental, dado que, en todo caso, si fuesen documentos, deberían ya estar dentro del expediente administrativo; mientras que si se avala el aportar otros documentos, estos serían elementos no conocidos por el órgano estatal y se estaría modificando la plataforma fáctica habida durante el procedimiento ya terminado.

También se debe aclarar, que la limitación no debe enfocarse en cuanto a que no se pueda presentar, puesto que no existe ninguna prohibición legal para ofrecerla; sino que la limitación en todo caso debe atender en cuanto a la pertinencia de esa prueba documental nueva. Ese análisis le competiría al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien teniendo a la vista los documentos aportados, debería evaluar los momentos de creación y si los mismos fueron conocidos por la oficina pública de que se trate; ya que podría constituir en un documento en el cual se denote la presencia de documentos ya contenidos en fase administrativa, así mismo, puede tratarse de documentación que sí se intentó presentar ante el órgano estatal, pero que no fue recibido o admitido por situaciones no imputables al particular. Todo ello siempre y cuando quede evidencia manifiesta de esa intención en sede administrativa.

Expresado todo lo anterior únicamente queda denotar que este artículo no pretende vedarle su derecho a los particulares, de que puedan presentar las pruebas que consideren pertinentes para demostrar sus respectivas proposiciones de hecho ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; sino lo que busca es que se tenga esa claridad en cuanto a lo que realmente se intenta dilucidar en este proceso es el acertado o equivocado proceder del ente administrativo, para lo cual, se tendrá que analizar las actuaciones que consten dentro del expediente formado.

Como complemento de lo anterior y para finalizar el presente análisis, será la labor judicial la encargada de verificar si la prueba que se le presente, tiene la connotación de ser adecuada e idónea para sustentar si hay aspectos en los cuales el órgano administrativo no se haya conducido respetando el principio de juridicidad, puesto que, en las distintas pruebas que se le presenten, pueden existir algunas que se hayan presentado y que no hicieron del conocimiento del ente estatal, por lo que en tales casos, se desnaturalizaría el proceso contencioso administrativo, en el sentido que no se estaría realizando análisis de juridicidad de lo actuado, sino incorporando nuevos elementos que no se ejercieron en el momento oportuno.

Además de lo anterior, si tal actitud se permitiera dentro del proceso contencioso administrativo, se perdería un poco la razón de ser del procedimiento administrativo en sí, en atención a que, sería irrelevante el no cumplir las disposiciones de la ley ante el órgano estatal, puesto que se tendría oportunidad de subsanar en la fase judicial todas las deficiencias que ostentara el expediente administrativo formado.

## Referencias

Calderón M, Hugo Haroldo. Teoría General del Derecho Administrativo. Tomo I. Primera Edición. Guatemala. Editorial Servicios Diversos M R. Mayo de 2011. Página 31.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto 119-96. Congreso de la República de Guatemala.