

Los Documentos Administrativos: Análisis jurisprudencial a partir de la Sentencia N° 300 de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia del 28 de mayo de 1998

*Antonio de Pedro Fernández**

*Pelayo de Pedro Robles**

Introducción:

A lo largo de su extensa y fructífera carrera como Magistrada de nuestro Máximo Tribunal, la Dra. Josefina Calcaño de Temeltas abarcó diferentes aspectos del Derecho Público, especialmente del Derecho Administrativo. Célebres fueron sus decisiones que significaron grandes aportes al Derecho Administrativo en materias sobre el silencio administrativo, revocación de los actos administrativos y amparo constitucional, entre otras. Dentro de ese interesante y amplio legado, hemos querido rescatar una decisión – a nuestro juicio – interesante y novedosa por la materia objeto de la decisión en cuanto a la naturaleza jurídica y tratamiento que se le debería dar a los llamados documentos administrativos, como una tercera categoría documental y su tratamiento como prueba.

La sentencia en referencia, no fue pionera en el estudio y calificación de los documentos administrativos, ya con anterioridad, tanto las Cortes Contencioso Administrativas como la propia Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (SPA/CSJ), habían abordado el tema, con mayor o menor éxito. No obstante, fue la decisión bajo análisis la que precisó en su naturaleza, al otorgarle a esta documentación, una categoría distinta al carácter de documento público, que con algunas confusiones por parte de determinados órganos jurisprudenciales, prevalece en la actualidad. Así, el fallo en comentario determinó que los llamados documentos administrativos no eran asimilables ni a los documentos privados ni a los documentos públicos, lo que desde el punto de vista probatorio implicaba que no pudieran ser desconocidos en cuanto a su contenido y firma (como los documentos privados) y ni tachados de falsedad (como aplica en los documentos públicos). De allí que – como apunta la decisión bajo estudio -, los llamados documentos administrativos solo pueden ser desvirtuados mediante la utilización de cualquier medio de prueba en contrario, en la oportunidad del lapso probatorio, dado que al no tratarse de documentos públicos, es únicamente en ese lapso que deben ser promovidos. En la actualidad estos instrumentos han sido denominados como documentos públicos administrativos en algunas sentencias consultadas, específicamente de la jurisdicción civil¹,

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Oviedo (España), Doctor en Derecho por la misma universidad. Abogado por la UC (homologación). Fue Consultor Jurídico en el CONICIT. Juez titular (jubilado) del Tribunal de la Carrera Administrativa. Fue Profesor Agregado de la UC. Fue Profesor titular de la USM y UJMV. Fue Profesor de Post-grado en la USM, UCV, UCAB y UCAT. Fue Abogado Asistente en la SPA/CSJ. Fue Abogado Relator en la CPCA y en el Consejo de la Judicatura.

*Abogado por la USM, Estudios de Doctorado en la UC3M (España), Especialista en Derecho Administrativo en la USM. Profesor Asociado en la USM. Fue Profesor de Post-grado en la UJMV. Profesor de Post-grado en la UMET. Fue Consultor Jurídico en el CONICIT. Fue Socio en Hoet, Castillo & Duque. Fue Gerente Corporativo de Asuntos Legales en la Corporación CANTV. Asesor Legal Independiente.

¹ La doctrina y la jurisprudencia civilista los denominan “documentos públicos administrativos” para diferenciarlos de los documentos públicos negociables que prevé el artículo 1357 del Código Civil.

lo que no contribuye con clarificar su naturaleza, ya que el adjetivo de “público” que se acompaña, puede confundirlos con los documentos públicos – *estricto sensu* – lo que ha generado, una gran variedad de sentencias, en algunos casos contradictorias y controversiales producto de la inclusión de ese calificativo. He allí que la sentencia de la SPA/CSJ N° 300, bajo la ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas cobra gran valor, ya que se erige como una decisión que nos ilustra en cuanto a la verdadera naturaleza jurídica de esta documentación, distinta a otros instrumentos jurídicos. No es casual, que 25 años después de ser dictada, siga siendo el referente jurisprudencial por excelencia sobre el cual se sustentan las mayorías de las decisiones que en los tiempos vigentes abordan este tema.

También hemos querido aprovechar la oportunidad para explorar, aunque de una manera sucinta, la importancia del expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo como receptor, principalmente, de las actuaciones administrativas que contienen los documentos administrativos² y como elemento probatorio esencial en estos procesos judiciales, con especial referencia al tratamiento jurisprudencial en la actualidad.

1.- Del contenido la sentencia N° 300 de la SPA/CSJ del 28 de mayo de 1998 y su tratamiento jurisprudencial con anterioridad a esa decisión:

La sentencia en comentario surge con ocasión del proceso impugnación de la licitación pública internacional del Proyecto Caruachi, Contrato N° 103-31, Préstamo Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) N° 788/OC-VE, Construcción Casa de Máquinas, Presa de Concreto y Aliviadero, Montaje de Equipos Electromecánicos Auxiliares, promovida por la empresa pública Electrificación del Caroni, C.A. (EDELCA), perteneciente a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). Originalmente, el juicio se presentó ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA), que negó las pruebas promovidas por EDELCA, representadas en los antecedentes administrativos del procedimiento de licitación pública internacional antes reseñado (documentos administrativos), siendo del conocimiento de la SPA/CSJ. Así, la citada Sala, bajo ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas debía determinar el régimen aplicable a la promoción y evacuación de estas documentales y su oportunidad de promoción en el proceso judicial. A tal efecto, la SPA/CSJ estableció lo siguiente:

“... Especialmente, debe determinar esta Sala si es válida la promoción de los referidos documentos, hecha por la C.V.G. Electrificación del Caroni, C.A. (EDELCA), de manera pormenorizada en el Capítulo I de su escrito de promoción, a reserva de evacuarlas “en la oportunidad legal correspondiente”, o si por el contrario, resulta inadmisibile la promoción realizada en esos términos.

Sobre este particular, el auto apelado, luego de revisar la distinción doctrinal y jurisprudencial entre documentos públicos y documentos administrativos, sostuvo que:

² Debemos aclarar que no todos los documentos que forman el expediente administrativo son documentos administrativos, pues el mismo puede estar también integrado por documentos públicos y privados que en ningún caso perderán su naturaleza por el hecho de formar parte del expediente administrativo.

“los documentos administrativos se rigen por la norma contenida en el Aparte Único del artículo 434 ejusdem (Código de Procedimiento Civil), en concordancia con el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que deberán ser producidos dentro del lapso de promoción de pruebas, o anunciarse en él de donde deben compulsarse”.

Al respecto, observa esta Corte que, en materia de pruebas, el principio general consiste en que los medios de pruebas que quieran hacer valer las partes, deben promoverse en el lapso de “promoción” (artículo 396 del Código de Procedimiento Civil); y producirse o evacuarse en la etapa de “evacuación” (artículo 400 del Código de Procedimiento Civil). Este principio general admite, sin embargo, ciertas excepciones. Así, en primer lugar, en supuestos la Ley Procesal permite que determinadas pruebas sean incorporadas a los autos luego de precluida la etapa procesal de “evacuación”, mientras que en otros casos se impone, al promovente, la carga de evacuar o producir la prueba dentro del lapso de promoción, es decir, antes de que se dé inicio al lapso de “evacuación”.

Ambas situaciones son excepcionales, de allí que siempre se requiere una disposición legal que autorice la evacuación, según el caso. Por tanto, a falta de esa norma especial, debe aplicarse el principio general antes referido, conforme al cual, en la etapa de promoción de pruebas las partes deben anunciar (promover) aquellos medios de que quieran valerse, y producirlos o evacuarlos en el lapso de “evacuación”.

En el presente caso, el fallo recurrido consideró que los documentos anunciados por C.V.G. Electrificación del Caroni, C.A. (EDELCA), en el Capítulo I de su escrito de promoción, debieron producirse “durante el lapso de promoción de pruebas”. A esta conclusión llegó el a-quo, luego de señalar que dichos documentos -por integrar los antecedentes del procedimiento licitatorio- tienen carácter de documentos administrativos, los cuales no podían asimilarse a los documentos públicos, sino que -en opinión de la recurrida- quedaban sometidos a lo previsto en el aparte único del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, norma que obliga a producir los documentos privados en el lapso de promoción de pruebas, o anunciarse en él de donde deban compulsarse.

Comparte esta Sala el criterio de la recurrida, en el sentido de que los documentos administrativos promovidos por la apelante no tienen el carácter de instrumentos públicos conforme lo establecido en el artículo 1.357 del Código Civil y, por ende, no pueden producirse “en todo tiempo, hasta los últimos informes”. En efecto, como se explicó con anterioridad, la posibilidad consagrada en el artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, de llevar pruebas al expediente (instrumentos públicos en este caso) luego de fenecida la etapa de evacuación, constituye una excepción al principio general de que las pruebas deben anunciarse en la etapa de promoción y producirse en la etapa de evacuación, y como toda excepción, debe ser interpretada de manera restringida, sin que tengan cabida interpretaciones o aplicaciones extensivas o analógicas de dicho precepto.

No participa sin embargo esta Corte de la segunda premisa del fallo recurrido, conforme a la cual, los documentos administrativos quedan sometidos a lo previsto en el único aparte del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, pues el ámbito de aplicación de ese precepto se reduce a los documentos privados, como se evidencia claramente de su contenido:

“En todos estos casos de excepción, si los instrumentos fueren privados, y en cualquier otro, siendo de esta especie, deberán producirse dentro de los quince días del lapso de promoción de pruebas, o anunciarse en él de donde deban compulsarse, después no se le admitirán otros”.

Observa la Corte que la norma transcrita precedentemente, consagra también una excepción al principio general en materia de evacuación de pruebas, ya que establece una carga para el promovente, obligándolo a producir, antes del lapso de evacuación, los documentos privados que quiera hacer valer. El carácter excepcional de esta disposición obliga a que su aplicación deba hacerse con el mismo rigor interpretativo aplicado en el caso de los instrumentos públicos, de manera que, así como el artículo 435 del Código de Procedimiento Civil -que permite evacuar documentos públicos hasta informes- no puede ser aplicado del artículo 434 ejusdem a supuestos no regulados en esa norma, más aún cuando dicho precepto impone una carga procesal al promovente, al obligarlo a producir los documentos privados que pretenda utilizar en juicio antes de llegar al lapso ordinario de evacuación de pruebas.

En esa inadecuada aplicación analógica del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil ha incurrido el fallo recurrido, al extender dicho precepto a los documentos promovidos por la empresa apelante.

Ciertamente, como bien lo señaló él a quo, los documentos promovidos por la apelante son documentos administrativos, ya que integran los antecedentes del procedimiento de licitación pública internacional “Proyecto Caruachi, Contrato N° 103-31, Préstamo B.I.D. 788/OC-VE, Construcción Casa de Máquinas, Presa de Concreto y Aliviadero, Montaje de Equipos Electromecánicos Auxiliares”.

Esta especie de documentos -los administrativos- conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario.

Siendo los documentos administrativos -como los promovidos por la empresa apelante un medio de prueba distinto de los documentos privados, resulta claro para esta Sala que no pueden aquellos quedar sometidos a la disposición consagrada en el aparte único del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil,

pues dicho precepto regula, única y exclusivamente la oportunidad en que deben producirse los documentos privados.

Observa la Sala finalmente, que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas.

Juzga en consecuencia esta Corte, que actuó ajustada a de derecho la empresa apelante, cuando anunció, de manera pormenorizada en el Capítulo I de su escrito de promoción, los documentos administrativos que quería hacer valer en este proceso contencioso administrativo, y se reservó el derecho de evacuarlos “en la oportunidad legal correspondiente”, oportunidad ésta que, según se declaró con anterioridad, no es otra que el lapso de evacuación de pruebas. Así se decide...”³

En atención a esta decisión, los documentos administrativos se constituyen en una tercera categoría de documentos, diferentes a los instrumentos públicos y a los privados, emitidos por la Administración Pública, contentivos de una actuación o asiento administrativo que goza de una presunción “*iuris tantum*” de legitimidad, autenticidad y veracidad. De igual modo, por no tratarse de un documento público, su promoción en el proceso judicial debe realizarse en lapso estipulado por la Ley para tal fin.

Con anterioridad a esta decisión, como nos señala PIMENTEL HENRIQUEZ, la CPCA ya había dado la calificación de documento administrativo a ciertos documentos emanados de la Administración Pública como por ejemplo las actas fiscales emanadas.⁴ Pero concretamente en cuanto a su naturaleza, en fallos anteriores al dictado por la SPA/CSJ, la jurisprudencia se había manifestado de una forma dubitativa en torno a ello. Así, como lo recoge la autora mencionada, en algunas decisiones los instrumentos emanados de la Administración Pública se consideraban como documentos públicos y en otras, se les daba una calificación intermedia entre documentos públicos y privados. En cuanto a su tratamiento como documento auténtico se encuentran las decisiones de la CPCA de fecha: 14-04-83, 25-01-83, 20-06-83, 31-01-84, 9-9-84, 14-03-85, 17-01-85, 7-11-85, 3-05-90 y 14-06-90.⁵

³ Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sentencia N°300 del 28 de mayo de 1998, consultada en *Revista de Derecho Público*, N°73-74/75-76, Enero-Diciembre 1998, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 293-296. Disponible en <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/1998-REVISTA-73-74-75-76.pdf>. Consultado en fecha 15 de noviembre de 2022.

⁴ PIMENTEL HENRÍQUEZ, María Gabriela, “El Documento Administrativo. Medio Probatorio y Formas de Redargüirlo”, en *Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo, Estudios de Derecho Administrativo Vol.II*, Fernando Parra Aranguren & Armando Rodríguez García Editores, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N°2, Caracas, Venezuela, 2001, p. 374

⁵ *Ibid* p. 375. A título de ejemplo la autora nos cita la Sentencia de fecha 9-8-93 que lo califica como un documento público.

Por su parte, la SPA/CSJ tampoco había tenido una postura clara en torno a la naturaleza de estos documentos, prevaleciendo su naturaleza de documento público.⁶ De significativa importancia para el tema que nos ocupa, encontramos la sentencia del año 1971 del 18 de febrero, la cual ya apuntaba a su diferenciación de los documentos públicos y de los privados:

*“... Se ha calificado como documentos públicos los instrumentos contentivos de actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de su competencia o funciones propias, y consecuencialmente, ha sostenido el criterio de que la fuerza probatoria de los mismos no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha. **Si bien es cierto que las actuaciones de los funcionarios públicos, no pueden asimilarse por su diferente formación y estructura jurídica, a los actos que en el derecho se califican como documentos públicos, no lo es menos que la fe pública que la Ley atribuye a algunas de las actuaciones de los funcionarios solamente es desvirtuable por el procedimiento de tacha...**”.* (Negritas nuestras).⁷

Finalmente, en cuanto a la legislación vigente para la fecha de la decisión, la Ley Orgánica de Procedimientos administrativo (LOPA) contemplaba alguna disposición sobre la formación del expediente administrativo pero no establecía ninguna que nos diera una noción o definición sobre el particular. Es cierto que se hace referencia a ellos en algunos artículos de la LOPA (32 y 54) como hemos mencionado pero sin entrar a definirlos. De igual modo se hace algunas consideraciones en las leyes de la Contraloría y la Procuraduría General de la República, entre otras.

2.- Del tratamiento jurisprudencial del documento administrativo con posterioridad a la sentencia N° 300 de la SPA/CSJ del 28 de mayo de 1998:

Las distintas decisiones que a raíz de la sentencia N° 300, se han producido, no han significado cambios importantes en torno a la naturaleza jurídica de los llamados documentos administrativo. Así, la mayoría de los fallos emitidos por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, salvo algunas excepciones, han mantenido el criterio de darle una tercera categoría a estos instrumentos, distinta a los documentos públicos y a los privados, ello incluye las decisiones dictadas por los órganos de la jurisdicción tributaria también. Se mantiene el criterio de su pleno valor probatorio mientras no sean desvirtuados en el juicio.

Donde no ha existido un criterio uniforme con la jurisprudencia contencioso administrativa, es en las decisiones proferidas por otros tribunales, especialmente de la jurisdicción civil. Como hemos apuntado al inicio de este trabajo, parte de la confusión viene dada por la denominación que actualmente se le da a estos instrumentos: documentos públicos administrativos por parte de esa jurisdicción. Ello ha motivado que algunos fallos,

⁶ *Ibid* pp. 375 y 376. Al respecto se destacan las sentencias de la SPA/CSJ de fecha: 4-7-67 y 27-7-70.

⁷ Extracto tomado por PADILLA G..., Guillermina, “El Documento Administrativo en la Jurisprudencia Venezolana. Breve Referencia al Código de Procedimiento Civil. Comentarios Jurisprudenciales” en *Revista de Derecho Público*, N°37, Enero-Marzo 1989, Editorial Jurídica Venezolana, p. 135 Disponible en https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/rdpub_1989_37.pdf. Consultado en fecha 22 de noviembre de 2023.

principalmente de instancia, todavía se les califiquen a estos documentos como instrumentos públicos.⁸

En cuanto a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, el criterio es similar a la SPA/TSJ. En tal sentido encontramos la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del año 2003, en la cual se ratifica las características que tales documentos gozan: presunción de veracidad y legitimidad. De igual modo, se resalta como elemento de la autenticidad la firma de un funcionario público competente para otorgarlo y el sello de la oficina respectiva:

“... En el caso de autos, la pretensión de amparo se fundamentó en que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo habría violado el derecho a la defensa y debido proceso de la demandante porque no se pronunció, en vía de apelación, sobre los argumentos que desacreditaban el carácter de documentos públicos o bien de documentos administrativos, de las pruebas documentales que se aportaron en el acto de informes durante la primera instancia y que resultaron fundamentales para la desestimación de la querella de la parte actora.

Ahora bien, la Sala estima que la demanda de amparo debe declararse improcedente, por cuanto el tribunal que pronunció la sentencia recurrida no actuó fuera del ámbito de su competencia o en abuso o extralimitación de funciones. Más bien, por el contrario, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo actuó conforme a lo dispuesto en el artículo 435 del Código de Procedimiento Civil al otorgarle valor a las documentales presentadas en informes, consistentes en documentos públicos y documentos públicos administrativos.

El concepto de documento público administrativo ha sido tratado ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la Sala Político Administrativo, y se fundamenta en que los actos escritos emanados de la Administración Pública gozan de una presunción de veracidad y legitimidad, lo que es característico de la autenticidad; formalmente para que un acto sea auténtico se requiere que esté firmado por el funcionario competente para otorgarlo, y que lleve el sello de la oficina que dirige.

En el caso de autos existe una certificación general emanada del Tribunal de Carrera Administrativa sobre una serie de documentos, y entre estos destaca el oficio SCM-2139 y el oficio SCM-1998 ambos emanados del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República, los cuales fueron considerados auténticos por el tribunal que emitió las copias conforme al artículo 1385 del Código Civil, y donde se observa junto con la firma del funcionario, el sello del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia; dichos documentos fueron tomados en cuenta por el fallo impugnado como documentos auténticos, sin importar que formaran parte del expediente administrativo, motivo por el cual el juzgamiento realizado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con relación a

⁸ Debemos aclarar que la jurisdicción contencioso administrativa también usa la denominación de documentos públicos administrativos como podemos apreciar en algunos fallos aquí consultados, no obstante tal calificación no es tan generalizada como la empleada por la jurisdicción civil.

*dichos documentos, además de formar parte de la motivación del sentenciador, que no es verificable mediante el amparo, se basa en un razonamiento en principio aceptable, cual es el que los documentos emanados del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia correspondía a copias auténticas valorables con independencia al legajo al cual pertenecían, cual es el expediente...”*⁹

Con anterioridad a esta decisión, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (SPA/TSJ) en el caso: Consolidada de Ferrys, C.A., ya nos manifestaba que la determinación de presunción de veracidad y legitimidad de estos documentos, está amparada en las propias características de los actos administrativos en ellos contenidos. Es decir, para la Sala no es posible hablar de un acto administrativo si éste no consta en un soporte material (documento administrativo) y es entonces, que dicho documento adquiere las mismas características de éste:

“... Se trata de actos administrativos que, como particular medio de prueba documental, deben plasmarse o editarse por escrito, deben ser recogidos en un instrumento; lo cual hace que la relación entre los elementos contenido-objeto del documento público administrativo sea ad substantiam actus, es decir, que no existe el acto administrativo si el mismo no consta en un documento.

Así, la doctrina ha definido las actas de reparo fiscal como documentos administrativos, emitidas por funcionario público, ya que son el resultado de la actividad de fiscalización e investigación de la Administración Tributaria, cuya base es el principio general de documentación de los actos administrativos. Son documentos administrativos de trámite, que gozan de autenticidad, por su naturaleza, pues su formación o autoría se puede imputar a un determinado funcionario, previo el cumplimiento de las formalidades legales, acreditando tal acto como cierto y positivo; con fuerza probatoria plena, en los límites de la presunción de veracidad que las rodea, mientras que no se pruebe lo contrario.

En este sentido se advierte que, la ley no le otorga al funcionario que emite el documento administrativo, expresamente, la facultad para transmitir “fe pública” de su contenido, como sí lo hace en el documento público, en los términos del artículo 1357 del Código Civil; sino que goza sólo de autenticidad como antes se afirmó, en razón de o cual la presunción de plena fe erga omnes está sujeta a la posibilidad de ser desvirtuada a través de los medios probatorios idóneos a tal fin.

*En efecto, el valor probatorio de las actas de reparo fiscal, por su autenticidad, gozan de plena fuerza probatoria, y por la presunción de veracidad que las rodea dan certeza respecto a las afirmaciones materiales sobre los hechos en ellos contenidos, hasta prueba en contrario...”*¹⁰

⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1307 del 22 de mayo de 2003. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>, consultado en fecha 23 de noviembre de 2023.

¹⁰ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 40 del 15 de enero de 2003. Extracto tomado por CRESPO D., Alexis J., “Anotaciones acerca de la prueba en el contencioso administrativo” en *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca*. Fernando Parra Aranguren Editor, Tribunal Supremo de Justicia, Colección de libros homenaje N° 13, Caracas, Venezuela, 2004, pp. 365 y 366.

En este mismo sentido se pronunció la misma Sala en su sentencia del 16 de mayo de 2003, al dejar sentado lo siguiente:

*“... Los documentos públicos administrativos son aquellos realizados por un funcionario competente actuando en el ejercicio de sus funciones, pero que no se refiere a negocios jurídicos de los particulares, sino que tratan de actuaciones de los referidos funcionarios que versan, bien sobre manifestaciones de voluntad del órgano administrativo que la suscribe, conformando la extensa gama de los actos constitutivos (concesiones, autorizaciones, habilitaciones, admisiones, suspensiones, sanciones, etc), o bien constituyen manifestaciones de certeza jurídica que son las declaraciones de ciencia y conocimiento, que a su vez, conforman la amplia gama de los actos declarativos (certificaciones, verificaciones, registros, etc.), y que por tener la firma de un funcionario administrativo están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, en razón del principio de ejecutividad y ejecutoriedad que le atribuye el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por tanto deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario ...”.*¹¹

Al igual que los documentos administrativos, los documentos públicos son firmados por un funcionario público con competencia para ello. Pero se diferencian de los documentos administrativos, porque no solo debe ser competente legalmente para suscribirlo sino que la Ley le debe otorgar la facultad para dar fe pública. Así lo establece la sentencia N° 497 de la SPA/TSJ de fecha 20 de mayo de 2004:

“... En primer lugar, debe aclarar esta Sala, que la parte recurrente yerra al afirmar reiteradamente que los reposos emitidos por el mencionado Instituto son documentos públicos.

En este sentido, se advierte que no todos los documentos emanados de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones son documentos públicos, ya que tal naturaleza sólo la poseen aquellos documentos que han sido emitidos por funcionarios a los que la ley faculta para dar fe pública; de esta forma, los documentos producidos por cualesquiera otros funcionarios son considerados tanto por la doctrina como por la jurisprudencia patria, como documentos administrativos, los cuales si bien poseen una presunción de veracidad, legitimidad y autenticidad, pueden ser desvirtuados por prueba en contrario, sin que sea necesaria una tacha de falsedad.

Así, el documento administrativo se configura como una tercera categoría de prueba instrumental que no puede asimilarse al documento público previsto en el artículo 1.357 del Código Civil, por el contrario, conforme al criterio establecido por esta Sala en sentencia N° 692 del 21 de mayo de 2002, los documentos administrativos se asemejan a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos, “pero sólo en lo que concierne a su valor probatorio, dado que en

¹¹ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 01-885 del 16 de mayo de 2003, caso: Henry José Parra Velásquez. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#2>. Consultado en fecha 17 de noviembre de 2023.

*ambos casos, se tiene por cierto su contenido, en tanto que las declaraciones efectuadas en dichos instrumentos no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad...”. (Negritas nuestras)*¹²

En este mismo sentido se pronuncia la SPA/TSJ en su decisión de fecha 12 de julio de 2007¹³:

*“... Delimitado lo anterior, no puede esta Sala pasar por alto que de acuerdo con la persona que incorpore algún acta al expediente administrativo, se pueden dar tres supuestos, a saber: i) Los documentos emanados de los funcionarios públicos sustanciadores del procedimiento administrativo, en ejercicio de sus atribuciones legales, los cuales constituirán documentos administrativos; ii) Los documentos emanados de los particulares interesados en el procedimiento y; iii) Los documentos emanados de terceros, distintos a las partes involucradas, entendiendo como partes a la autoridad administrativa sustanciadora del expediente y a los legítimos interesados en el procedimiento; tales como informes emanados de organismos públicos o privados necesarios para la resolución de la controversia, en los términos consagrados en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. **Ahora bien, tal y como se advirtiera, cada instrumental incorporada al expediente administrativo tendrá el valor probatorio conforme a la naturaleza del documento que se trate, pero tal y como lo ha establecido esta Sala, los documentos administrativos se valorarán igualmente como un instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil. En atención a lo expuesto, cuando el impugnante proceda a objetar determinada acta del expediente –no el expediente- el medio de impugnación dependerá de la naturaleza de la prueba instrumental que se pretenda desconocer, toda vez que el medio de ataque deberá ser, según el caso, el propicio para enervar el valor probatorio del instrumento que se discute ...”.** (Negritas nuestras).¹⁴*

También las Cortes Contenciosas para la época (hoy Juzgados Nacionales) ratificaron estos criterios. Así por ejemplo, encontramos la sentencia N°. 2007-361 de fecha 14 de marzo de 2007, caso: María del Carmen Méndez Vs. Ministerio Del Trabajo de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo (CSCA), donde se estableció lo siguiente:

¹² Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 497 del 20 de mayo de 2004, caso: Alida Magali Sánchez. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

¹³ Dicha sentencia aun cuando comparte la tesis sobre la naturaleza jurídica de los documentos administrativos de la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998, objeto de este trabajo, difiere de ésta en cuanto a la oportunidad de la presentación del expediente administrativo, asunto que será tratado en la oportunidad de nuestros planteamientos relacionados con ese tema.

¹⁴ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1257 del 12 de julio de 2007, caso: Sociedad Mercantil Eco Chemical 2000, C.A. contra la Resolución N° 317 de fecha 12 de septiembre de 2005, dictado el hoy Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

“Así, pues, las actas del procedimiento administrativo deberán constar en un expediente, tales actas son en su mayoría documentos administrativos que emanan de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, razón por la que merecen plena fe y admiten prueba en contrario, para ello, quien quiera desvirtuar los documentos administrativos deberán aportar alguna prueba idónea con el fin de destruir la validez de las copias certificadas del expediente disciplinario -aportado por el organismo querellado- que debe ser incorporada en el proceso en cumplimiento de las formas procesales establecidas en la ley...”¹⁵

O lo expresado por la citada Corte en su sentencia del año 2009:

“... En ese sentido, esta Corte considera que tales planillas de Control de Asistencia constituyen documentos administrativos los cuales contienen toda la información de entrada y salida de los funcionarios adscritos a la Gerencia de Almacenamiento y Disposición de Bienes Adjudicados del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y **que por tener la firma de un funcionario administrativo, como en este caso lo representa la firma del Gerente de Recursos Humanos del referido ente, así como el sello húmedo de la Gerencia a la cual dependía el querellante, considera esta Alzada que tales documentos se encuentran dotados de una presunción de certeza y veracidad (...)** Respecto de los mencionados documentos administrativos, el procesalita Arístides Rengel Romberg ha sostenido que la función de los mismos “...no es otra que la de documentar los actos de la administración que versan sobre manifestaciones de voluntad del órgano administrativo que la suscribe o sobre manifestaciones de certeza jurídica...”. (Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Tomo IV, p. 152)...”. (Negritas nuestras)¹⁶

Dentro de la variada gama que conforman los documentos administrativos, también hemos de incorporar las comunicaciones emanadas de la Administración Pública, incluyendo las emitidas por una empresa del Estado. Como precedente podemos destacar la comunicación emitida por la Presidencia de HIDROCAPITAL en la cual le comunica a la recurrente, su decisión de rescindir unilateralmente un Contrato de Servicios:

“... En efecto, conforme al criterio jurisprudencial imperante sobre la materia, el documento administrativo es el que emana de un funcionario competente con arreglo a las formalidades de ley, que contiene una declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos; asimilándose, en lo que atañe a su valor probatorio, a los instrumentos privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, en los términos establecidos en el artículo 1.363 del Código Civil, toda vez que hacen fe del hecho material de las declaraciones en ellos contenidas, hasta prueba en contrario. (Vid. Sentencias de esta Sala números 01257 y 00117 del 12 de julio de 2007 y 29 de enero de 2008, respectivamente).

¹⁵ Disponible en <http://jca.tsj.gob.ve/jurisprudencias/extracto.asp?id=025&ns=1009524>. Consultado en fecha 17 de noviembre de 2023.

¹⁶ Disponible en http://jca.tsj.gob.ve/decisiones/decisiones_dia.asp?instituto=1259&fc=30/09/2009&id=025. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

Dicha comunicación, por emanar de HIDROCAPITAL y estar firmada por un funcionario autorizado por la ley en el marco de la prestación de un servicio público y formar parte del expediente administrativo, debe considerarse como un documento administrativo que goza de presunción de legalidad, legitimidad y veracidad.

En efecto, conforme al criterio jurisprudencial imperante sobre la materia, el documento administrativo es el que emana de un funcionario competente con arreglo a las formalidades de ley, que contiene una declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos; asimilándose, en lo que atañe a su valor probatorio, a los instrumentos privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, en los términos establecidos en el artículo 1.363 del Código Civil, toda vez que hacen fe del hecho material de las declaraciones en ellos contenidas, hasta prueba en contrario. (Vid. Sentencias de esta Sala números 01257 y 00117 del 12 de julio de 2007 y 29 de enero de 2008, respectivamente).

De conformidad con lo expuesto, la comunicación dirigida por la compañía anónima Hidrológica de la Región Capital (HIDROCAPITAL) a la sociedad mercantil Sarinomar, Asesores Administrativos, S.R.L. en fecha 29 de abril de 1999, debe tenerse como cierta, toda vez que no consta en autos prueba alguna que desvirtúe su contenido, otorgándole la Sala valor probatorio. Así se declara...”¹⁷

No menos controversial es la sentencia de fecha 11 de febrero de 2021, al calificar como documento administrativo las constancias emitidas por los Consejos Comunales¹⁸, específicamente las constancias de residencias. En dicho fallo, se le concede valor probatorio de documento administrativo y se tienen como ciertas las declaraciones en ellas contenidas. En esta Sentencia, se ratifica la potestad de los Consejos Comunales para emitir constancias de residencia, conforme lo previsto en el artículo 29 numeral 10 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, al igual que las emitidas por las Juntas de Condominio y las Asociaciones de Vecinos, pero éstas no serían documentos administrativos de acuerdo con el criterio jurisprudencial que hemos reseñado porque no son emitidas por funcionarios públicos facultado por ley ni emanan de órganos de la Administración Pública¹⁹:

“...En tal sentido, los consejos comunales se constituyen como organizaciones mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas se integran y bajo esta modalidad ejercen el derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos, en los términos precedentemente referidos, dichas entidades se encuentran sujetas al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando actúan en función

¹⁷ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 503 de fecha 29 de abril de 2008, caso: SARINOMAR contra HIDROCAPITAL, por cumplimiento de contrato. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

¹⁸ No olvidemos que con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los actos dictados de los Consejos Comunales son objeto del control de esa jurisdicción con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, numeral 4.

¹⁹ Tampoco los Consejos Comunales, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública o la Ley Orgánica que los rige, son instancias administrativas,

administrativa, siendo una de las formas en que esta se materializa la emisión de los llamados actos administrativos.

Además, se observa que los consejos comunales tienen atribuida legalmente la competencia para expedir constancias de residencia, es decir, emitir declaraciones de conocimiento que acrediten la dirección habitual y permanente de sus habitantes en los límites del ámbito geográfico de cada comunidad, y como tales deben reputarse como actos administrativos.

Por consiguiente, resulta forzoso para esta Máxima Instancia conceder valor probatorio de documento administrativo a las referidas constancias de residencia cursantes en autos y, por tanto, se establece como ciertas las direcciones de residencia tanto del demandante como de su apoderado judicial señaladas en dichas documentales, y que las mismas se encuentran ubicadas a una distancia considerable de la sede principal de este Tribunal Supremo de Justicia...”²⁰

Resulta interesante la sentencia de la Sala Político Administrativa del TSJ, no solo porque ratifica el reconocimiento de los Consejos Comunales con atribuciones legales para expedir estas constancias, sino porque le da el carácter de acto administrativo a la actuación de los Consejos Comunales mediante la cual expiden constancias de residencia y por tanto se les concede valor probatorio de documento administrativo.

No podemos dejar de referirnos a los instrumentos legales que rigen en la actualidad la actividad de la Administración Pública producto del uso de las nuevas tecnologías y soportes virtuales, los cuales en esencia son también documentos administrativos y sobre los cuales hacen referencia algunas disposiciones legales. Estamos hablando de las normas contenidas en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos en sus artículos 45, 46, 51, 62 numeral 7, entre otros o de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas del año 2014, que permiten generar documentos en formato digital y comunicarlos con autenticidad, gracias al uso de la firma electrónica. Al respecto nos señala AMONI REVERÓN:

“Los actos administrativos, de trámite y definitivo, ya no tenían que ser necesariamente en papel, sino que bastaba mantenerlos almacenados en un ambiente digital para estimarlos ajustados a Derecho. Por lo que el acto administrativo comenzaba a ampliar sus posibilidades formales. Pero hasta aquí no podía hablarse de procedimiento administrativo telemático, para ello también era necesario poder archivar tales actos, intercambiarlos desde un lugar y tiempo determinados y, principalmente, dotarlos de autenticidad.

En este orden de ideas, la misma Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas ya prescribía la posibilidad de generar expedientes administrativos digitales mediante el uso de mensajes de datos que pudieran ser consultados a futuro, mantener su integridad e inalterabilidad y conservar el orden en un mismo

²⁰ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 3 del 11 de febrero de 2021, caso: Miguel Alexander Alvarado Pérez contra Resolución Nro. 019873 de fecha 10/7/2017, emitida por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 16 de noviembre de 2023.

*procedimiento, y entre procedimientos diversos. Con esta previsión, vio la luz el expediente administrativo electrónico conformado por documentos que han podido ser identificados con la firma de su autor, requisito que, al igual que las demás formalidades, también podía generarse en un ambiente digital”.*²¹

Con la promulgación de estos instrumentos legales que adaptan el procedimiento administrativo a las tecnologías actuales, surgen nuevos soportes digitales que también se constituyen en documentos administrativos, igual que el soporte material. Así, la Ley sobre Acceso e Intercambio Electrónico de Datos, Información y Documentos entre los Órganos y Entes del Estado en el año 2012, conocida como Ley de Interoperabilidad, la cual autoriza a los órganos y entes del Estado a sustanciar sus actuaciones administrativas, total o parcialmente, por medios electrónicos, y la Ley de Infogobierno del año 2013 que impone al Poder Público el uso de tecnologías de información para relacionarse con los particulares, quienes podrán presentar solicitudes, realizar pagos, recibir notificaciones, acceder a la información pública y al expediente que se esté tramitando, presentar documentos y pedir copias, todo mediante el uso de tecnologías de información y con igual valor que los mismos actos realizados de forma tradicional, reiterando la validez del procedimiento administrativo telemático que consagra el artículo 1° de la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas:

“El presente Decreto-Ley tiene por objeto otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la Firma Electrónica, al Mensaje de Datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material, atribuible a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, así como regular todo lo relativo a los Proveedores de Servicios de Certificación y los Certificados Electrónicos.”.

Sobre el particular nos manifiesta también AMONI REVERÓN:

“... Ahora bien, con la digitalización y certificación de documentos por parte de la Administración, no se afectará ni modificará el documento reproducido, así como tampoco se entenderá producido un reconocimiento expreso o tácito acerca de la validez de su contenido, la única consecuencia que aparece es que se dará fe administrativa respecto de la fidelidad y exactitud del mensaje de datos en atención al documento original (...) En este sentido, la actividad administrativa formal queda regulada, principalmente, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o por la normativa especial sobre procedimiento administrativo, y adicionalmente por la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Interoperabilidad y la Ley sobre Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas, conjunto normativo que deberá integrarse e interpretarse armónicamente para lograr un procedimiento

²¹ AMONI REVERÓN, Gustavo Adolfo, “El Procedimiento Administrativo a partir de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, Caracas, Venezuela, 2016, p. 428. Disponible en <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2016/12/pp.-419-456-AMONI-REVERON.pdf>. Consultado en fecha 17 de noviembre de 2023.

*administrativo telemático ajustado a Derecho y, en especial, controlable por los tribunales contencioso-administrativos... ”.*²²

El principal precedente sobre los medios digitales y virtuales aplicados a la actividad administrativa lo encontramos en las sentencias de la SPA/TSJ Nos. 1011 del 8 de julio de 2009, 1437 del 8 de octubre de 2009 y 100 del 3 de febrero de 2010, señaló:

*“ ... La norma transcrita (prevista en el artículo 44 del vigente Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinaria de fecha 31 de julio de 2008) sienta las bases para adaptar el ordenamiento jurídico a la nueva realidad social, en la cual la tecnología de información y las comunicaciones juega un papel preponderante en la actuación de los ciudadanos y la respuesta de la Administración . De allí que la norma haya evolucionado en esta materia, instando hoy a la Administración a crear fuentes de información automatizada que sirvan de apoyo al funcionamiento de los servicios que presta y -como lo refiere la norma- sistemas de “transmisión electrónica de datos **para que los administrados envíen o reciban la información requerida en sus actuaciones frente a la Administración Pública**” (Negrilla de la Sala) (...) la normativa que regula el uso de estos medios no pretende sustituir o excluir el cumplimiento de los requisitos y formalidades que deben reunir ciertos actos para producir efectos jurídicos, entre los que deben incluirse aquellos que emanan de la Administración, sino regular los nuevos mecanismos tecnológicos que el Estado pone al alcance de los ciudadanos para aumentar la eficiencia de la gestión pública, lo que permite deducir a esta Sala que no todos los mensajes de datos que envía la Administración por medios electrónicos deben necesariamente contener los requisitos de forma y de fondo de los actos administrativos, pues estas herramientas se desarrollan y sirven de apoyo para mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, simplificando los trámites y formalidades de la actividad administrativa, y para que los interesados tengan acceso a la información sobre la gestión pública... ”.*²³

En el fallo del 8 de octubre del mismo año, la SPA/TSJ matizó lo siguiente:

*“... Cabe resaltar que el deber impuesto a la Administración en el referido Decreto, de aprovechar el desarrollo tecnológico con el fin de garantizar los principios antes mencionados, no es un hecho novedoso en nuestra legislación, pues es conocido que antes de su vigencia otros instrumentos legales han venido otorgándole base jurídica a la utilización de las nuevas tecnologías. Entre estos instrumentos está, por ejemplo, el entonces vigente Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos (Gaceta Oficial N° 36.845 del 7 de diciembre de 1999), aplicable *ratione temporis*, en el que se establecieron las bases, lineamientos y mecanismos dirigidos a racionalizar las distintas tramitaciones que*

²² *Ibid* pp.440, 454 y 455.

²³ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1011 del 7 de julio de 2009, caso: Sociedad Mercantil ISF Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A. contra el acto administrativo de fecha 03.08.2004 de CADIVI. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultado en fecha 22 de noviembre de 2023.

*realizan las personas ante la Administración Pública. A tales fines, se estableció en el artículo 45 lo siguiente (...) La norma transcrita (prevista en el artículo 44 del vigente Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008), sienta las bases para adaptar el ordenamiento jurídico a la nueva realidad social, en la cual la tecnología de información y las comunicaciones juega un papel preponderante en la actuación de los ciudadanos y la respuesta de la Administración ...”.*²⁴

En este mismo sentido, la sentencia N° 100 de la mencionada Sala, nos indica:

*“... Conforme se desprende de las normas citadas, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1.204 dio a los mensajes de datos y firmas electrónicas la eficacia probatoria que la Ley otorga a los documentos escritos y, cuando la información electrónica se reproduzca en formato impreso, su valor será el atribuido a las copias o reproducciones fotostáticas. No obstante lo anterior, debe resaltarse que el mismo instrumento normativo establece expresamente la necesidad del cumplimiento de las formalidades que respecto a determinados actos o negocios jurídicos exige el ordenamiento jurídico; toda vez que el espíritu de dicho Decreto, como se señala en su Exposición de Motivos, **no fue “alterar las restantes formas de los diversos actos jurídicos, registrales y notariales, sino que se propone que un mensaje de datos firmado electrónicamente, no carezca de validez jurídica únicamente por la naturaleza de su soporte y de su firma...”**.”*²⁵

Se evidencia de lo anteriormente reseñado – con alguna controversia -, que tanto la SPA/TSJ, como la CSCA, prevalece, en esencia, el criterio jurisprudencial de la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998, manteniendo el carácter que si bien los documentos administrativos, incluyendo aquéllos bajo soporte digital, son dictados por funcionarios de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones y en las formas exigidas por la ley, no deben ser documentos públicos, sino que deben clasificarse en una categoría distinta, como nos apuntaba la Magistrada Calcaño de Temeltas en la decisión bajo análisis.

Ahora bien, la jurisdicción civil le ha dedicado en una gran cantidad de sentencias, al análisis y tratamiento de los llamados documentos públicos administrativos, término con el cual los denomina. En la mayoría de los fallos emitidos por esta jurisdicción también prevalece el criterio asentado por la SPA/CSJ en la sentencia N° 300. En tal sentido, podemos citar la sentencia N° 410 de fecha 4 de mayo de 2004, caso: Consultores Jiménez G. y Asociados, contra Asociación Civil Organización Comunitaria de la Vivienda La Ponderosa, ratificada en la sentencia N° 708, caso: sociedad mercantil Organización Publicitaria Cardenales del Éxito, C.A., contra la sociedad de comercio Cardenales del

²⁴ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1437 del 8 de octubre de 2009, caso: Isf Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A., contra el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, por silencio administrativo. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 22 de noviembre de 2023.

²⁵ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 100 del 3 de febrero de 2010, caso: Isf Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A., contra el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, por silencio administrativo. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 22 de noviembre de 2023.

Éxito, C.A., de fecha 24 de noviembre 2015 en el cual se estableció una clara diferencia entre los tipos de documentos, partiendo de la base que la diferencia entre el documento público con respecto a los que denomina documentos públicos administrativos no es absoluta. Específicamente la Sala manifiesta lo siguiente:

“...la Sala concluye que los documentos públicos administrativos son aquellos que emanan de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones y en las formas exigidas por la ley (...) Las consideraciones expuestas permiten concluir que los documentos públicos se caracterizan por ser autorizados y presenciados, con las solemnidades legales, por un registrador, juez u otro funcionario o empleado público, que tenga facultades para dar fe pública; los privados por ser redactados y firmados por las partes interesadas, sin que intervenga ningún funcionario público, los cuales pueden adquirir luego autenticidad, si son reconocidos legal o judicialmente por sus autores; y los documentos administrativos por emanar de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones, los cuales persiguen documentar las manifestaciones de voluntad o de certeza jurídica del órgano administrativo que la emite.

Es evidente, pues, que la diferencia entre documento público y documento administrativo, no es absoluta, los cuales coinciden en que ambos gozan de autenticidad desde que se forman, la cual emana del funcionario público que interviene en la formación del acto, quien cumpliendo las formalidades exigidas por la ley, otorga al instrumento una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad.

*Por tanto, la Sala considera que todo documento administrativo, por emanar de funcionario o empleado público facultado por la ley, goza de autenticidad y veracidad, salvo prueba en contrario...”*²⁶

Con anterioridad a este último fallo, la misma Sala nos había advertido que estos documentos públicos administrativos debían valorarse con la misma eficacia que los documentos público, a lo que debemos agregar mientras no sean desvirtuados en condición de documento administrativo o tachado en su naturaleza de documento público:

*“...las actuaciones administrativas son documentos públicos administrativos que no se pueden asimilar completamente a los documentos públicos porque el interesado puede impugnar el hecho que se derive de estas actuaciones con apoyo de otros medios legales y no sólo por la tacha de falsedad o de la simulación como ocurre con los documentos públicos. Sin embargo, tienen el mismo efecto probatorio que los documentos públicos por provenir de funcionarios públicos que dan fe de lo percibido por sus sentidos (...) De la precedente transcripción se evidencia que en conformidad con los criterios jurisprudenciales dictados por esta Sala, las actuaciones administrativas deben valorarse como documentos públicos administrativos con la misma eficacia probatoria del documento público...”*²⁷

²⁶ Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 16 de noviembre de 2023.

Más reciente, se encuentra la decisión del 16 de mayo de 2016 de la citada Sala, la cual vino a corregir el error de los tribunales de instancia al considerar que las partidas de matrimonio eran documentos públicos administrativos cuando lo cierto es que dichas partidas constituyen un verdadero documento público. La controversia surgió porque al tratarse de documentos administrativos como erradamente las calificó el tribunal de instancia, no se permite su presentación en los procedimientos judiciales en segunda instancia, en cambio al tratarse de documentos públicos como efectivamente lo son, pueden ser presentados como medio probatorio ante el juez superior.²⁸

En atención a las decisiones reseñadas, ha sido también criterio pacífico y reiterado de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia (SCC/TSJ) que las actuaciones administrativas representadas en estos instrumentos no se configuran en pruebas absoluta o plenas, porque el interesado puede impugnarla, y en consecuencia, desvirtuar en el proceso, mediante la utilización de las pruebas legales que estime pertinentes.

De igual forma, la SCC/TSJ ha dejado establecido en sus decisiones que las mencionadas actuaciones administrativas, por no encajar en la definición que del documento público que contempla el artículo 1357 del Código Civil, tienen el efecto probatorio de los documentos públicos únicamente, en razón de que emanan de funcionarios públicos que cumplen atribuciones que les ha conferido la Ley y por tanto, una presunción de certeza que el interesado debe desvirtuar en el proceso judicial. Así también, la mencionada Sala de Casación ha reiterado que para que un acto sea auténtico se requiere que esté firmado por el funcionario competente para otorgarlo, y que lleve el sello de la oficina que dirige:

*“... Las consideraciones expuestas permiten concluir que los documentos públicos se caracterizan por ser autorizados y presenciados, con las solemnidades legales, por un registrador, juez u otro funcionario o empleado público, que tenga facultades para dar fe pública; los privados por ser redactados y firmados por las partes interesadas, sin que intervenga ningún funcionario público, los cuales pueden adquirir luego autenticidad, si son reconocidos legal o judicialmente por sus autores; y los documentos administrativos por emanar de funcionarios de la Administración Pública, en el ejercicio de sus funciones, los cuales persiguen documentar las manifestaciones de voluntad o de certeza jurídica del órgano administrativo que la emite...”*²⁹

3.- Noción de documento administrativo en atención a los precedentes jurisprudenciales antes revisados:

²⁷ Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 381 de fecha 14 de junio de 2005, caso: Joao Fernando Leques Ferreira, contra José Ignacio Barrera Leal. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 22 de noviembre de 2023.

²⁸ Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° RC N° AA20-C-2015-000775. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 15 de noviembre de 2023.

²⁹ Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, Expediente N° 2016-000514 del 23 de febrero de 2017. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#4>. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

En atención a los diversos fallos consultados, podemos extraer una noción de documento administrativo. La definición que a tal efecto se establezca debe contemplar aspectos relativos a su naturaleza, competencia o facultad legal, actividad administrativa, Administración Pública, presunción de certeza y validez, soporte material, entre otros. Partiendo de la base jurisprudencia que se trata una tercera clase de documentos, se podría definir a los documentos administrativos como el resultado y la materialización de las actividades administrativas que desarrollan las entidades o instituciones públicas o aquéllas otras instancias que conforme a la Ley gocen de certeza y legalidad en los actos que emiten. También se podrán conceptuar como el registro material o digital de las actuaciones de la Administración Pública o instancias autorizadas por Ley, emitidas por un funcionario público competente u otra autoridad competente.

De acuerdo con el Manual de Documento Administrativo del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) de España, el documento administrativo es el soporte que contiene y en el que se registran los actos de la Administración Pública, es decir: la forma externa de dichos actos.³⁰ En atención a esta publicación, dos son las funciones que cumplen los documentos administrativos: la de constancia y la de comunicación.

En lo que respecta a la constancia, los documentos administrativos sirven para asegurar la pervivencia y la conservación de los actos administrativos; como prueba de su existencia, sus posibles errores o vicios y sus efectos; garantizan los deberes y derechos de los ciudadanos y representan testimonio y justificación de la gestión administrativa, que garantiza el control de legalidad.

En lo que respecta a la función de comunicación, el documento administrativo es el medio con el que la Administración Pública se dirige a los ciudadanos, a otras entidades o a los distintos órganos que la integran. En consecuencia, los documentos administrativos también cumplen una función informativa y comunicativa.

Aunado a todo ello, podemos señalar – como lo hemos manifestado a la largo de este trabajo - que los documentos administrativos gozan de autenticidad, certeza y validez, y que se constituyen en plena prueba mientras no se desvirtúe su contenido por los medios y los lapsos previstos en la Ley para ello. De tal manera que para su emisión sea válida, el documento administrativo debe cumplir con los requisitos derivados del acto que contiene, tales como la competencia para dictarlo y cumplir con las formalidades de ley.

En lo atinente a su soporte, como hemos advertido, predomina el soporte de papel, hasta el punto de identificar el documento administrativo con el instrumento escrito, pero la llegada de las nuevas tecnologías permite nuevos soportes: electrónicos, digitales o virtuales, siempre y cuando, el instrumento bajo estos soportes, cubra las exigencias que establece la legislación que los regula.

Finalmente, en lo referente a su vinculación con el acto administrativo, el documento administrativo produce los mismos efectos de éste. De allí que, su impugnación – principalmente - se alimenta de los mismos vicios que afectan a los actos administrativos.

³⁰ Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Manual de documentos administrativos, serie Administración General, Madrid 1993.

En atención a todo ello, podemos conceptualizar el documento administrativo como el instrumento suscrito por un funcionario público competente, bajo un soporte material o digital, que recoge una actuación administrativa, emitido, en primer lugar, por la Administración Pública y en un segundo término, por aquellas otras entidades no gubernamentales, que conforme a la Ley que las regule, gocen de autenticidad, certeza y legalidad en los actos que dictan, y cuya naturaleza jurídica no es asimilable a los instrumentos públicos o privados.

4.- Breve referencia jurisprudencial del expediente administrativo como medio de prueba y su oportunidad procesal para ser incorporado al juicio siendo el principal soporte material de los documentos administrativos:

El expediente administrativo es un instrumento que garantiza la certeza jurídica del procedimiento, y como tal, ha de recoger de manera ordenada y cronológica, todas las actuaciones que han de incorporarse en el procedimiento, incluyendo los documentos administrativos que en el proceso se emiten o que se vinculen con el objeto de éste.

Para SOSA GÓMEZ, el expediente:

*“... es un vocablo que se asocia al curso o procedimiento de un asunto, es la materialización del procedimiento de que se trate. Conforman así un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, incluyendo las diligencias encaminadas a ejecutarla...”*³¹

El expediente administrativo forma una sola unidad, pero compuesto de diferentes medios probatorios. Unos pueden ser documentos públicos o auténticos otorgados por las partes ante registradores o notarios y otros, documentos privados reconocidos o tenidos como tales; pero también puede estar integrado por otros que, en su mayoría son los llamados documentos administrativos, o sea, aquellos instrumentos escritos en los cuales consta la actuación de un funcionario competente. Cada documento que haya sido incorporada al expediente administrativo, tendrá el valor probatorio conforme a la naturaleza del documento que se trate, de tal manera que si se trata de documentos privados, éstos podrán ser desvirtuados mediante su desconocimiento. Si por el contrario se trata de documentos públicos, el medio de impugnación será la tacha. En el caso de los documentos administrativos se valorarán igualmente como un instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil.

Siendo el soporte principal sobre el que descansan todas las actuaciones e instrumentos tanto públicos, administrativos o privados, pareciera que su consignación ante un proceso contencioso administrativo, resulta primordial como medio de prueba de la propia Administración Pública y garantía del debido proceso y el derecho a la defensa del

³¹ SOSA GÓMEZ, Cecilia, “El valor jurídico del expediente administrativo”, en Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano (REVAD), N° 23, Año 2021, p. 1. Disponible en <https://cidep.online/ojs/index.php/redav/article/view/205/redav-23-04-pdf>. Consultado en fecha 18 de noviembre de 2023.

administrado o interesado en juicio. Aunado al hecho que se constituye en la materialización del principio de publicidad de las actuaciones administrativas.

Con anterioridad señalamos que sentencia N°1257 de la SPA/TSJ de fecha 12 de julio de 2007 aun cuando comparte la tesis sobre la naturaleza jurídica de los documentos administrativos de la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998, se aparta de ésta, en cuanto a la oportunidad de la presentación del expediente administrativo en juicio. En efecto, recordemos que la decisión N° 300 del 28 de mayo de 1998, en cuanto a este punto señaló lo siguiente:

“... Observa la Sala finalmente, que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, (rectius: expediente administrativo) razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. En tal virtud, las partes que quieran servirse de esta especie de documento pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas...”³²

El criterio contenido en el fallo anterior, implica que el expediente administrativo sólo puede ser producido por la Administración Pública hasta el lapso de evacuación de pruebas, siempre y cuando lo haya anunciado en el lapso de promoción, ya que después de esa oportunidad no tendría que ser valorado por el juez contencioso administrativo. Consideramos que la postura que asumió en el fallo en comentario la Sala de la extinta Corte Suprema de Justicia, es acertada y correcta en salvaguarda de los derechos de la otra parte en proceso. No obstante, este criterio fue objeto de revisión por SPA/TSJ en la sentencia N° 1257 del 12 de julio de 2007 al señalar lo siguiente:

“... No puede compartir esta Sala tal interpretación, puesto que tal y como se advirtiera, el expediente administrativo por el carácter central y fundamental que tiene dentro del proceso para el juez en la búsqueda de la verdad material, no puede concebirse dentro del binomio clásico del proceso civil como una prueba que sustenta el ataque o defensa de las partes en conflicto, ya que, precisamente, al tratarse la labor del juez contencioso administrativo de la determinación de la conformidad a derecho o no del acto administrativo que se pretende anular, dicho expediente puede consignarse en cualquier tiempo - antes de la sentencia claro está-, no aplicándosele las restricciones para su producción en juicio relativas a los instrumentos públicos y privados, previstas en el Código de Procedimiento Civil para este tipo de instrumentos. Así se declara.

No obstante lo expuesto, observa esta Sala que el hecho de que el expediente administrativo pueda ser consignado en cualquier tiempo, no implica una autorización para que la Administración pueda retardar el cumplimiento de su obligación de consignar el referido expediente en autos, en la primera oportunidad en la que se le solicita, esto es, antes de la admisión del recurso contencioso administrativo y dentro del plazo previsto para ello.

³² Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998.

En atención a que el expediente administrativo puede ser consignado en cualquier tiempo, lo que implica una matización del principio de concentración procesal, esta Sala a los fines de resguardar el derecho a la defensa y al debido proceso de los particulares interesados, considera necesario crear una oportunidad mediante la cual el recurrente pueda ejercer su derecho al control y contradicción de la prueba.

En este sentido, siempre y cuando el expediente llegue en una etapa posterior a la promoción de pruebas y hasta el acto de informes, por encontrarse las partes a derecho, quien desee impugnar el expediente administrativo lo deberá realizar dentro de los cinco (5) días siguientes a que conste en autos la remisión del expediente administrativo, para lo cual podrá abrirse, si a juicio de la Sala la situación así lo amerita, una articulación probatoria de la prevista en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil.

En caso que el expediente administrativo fuese remitido después del acto de informes, el cual constituye el último acto procesal de las partes, como no puede ponerse en cabeza del particular la carga de revisar el expediente todos los días por una falta imputable al órgano administrativo, cuando la ley no dispone ninguna otra actuación, el lapso de cinco (5) días para la impugnación del expediente comenzará a computarse en el día inmediatamente siguiente a aquél en que conste en autos que el recurrente realizó alguna actuación, como por ejemplo, una diligencia solicitando sentencia...”. (Negritas nuestras).³³

En nuestro criterio, aun cuando la sentencia en comentario establece un lapso especial para el control de la prueba en atención a la oportunidad de la remisión del expediente administrativo por parte de la Administración, la no consignación de éste en la oportunidad probatoria representa una prerrogativa procesal que atenta contra la igualdad de las partes en el proceso. Ese privilegio que otorga una nueva ventaja a la Administración Pública en juicio, representa, entre otros supuestos, la posibilidad para la Administración Pública de poder conocer, de manera anticipada, los elementos probatorios del particular aun cuando ella no haya presentado los suyos, lo que implica una violación al principio de la contradicción de la prueba, por una parte, y por la otra, porque en el fondo, poco importa que tipos de documentos integran el expediente administrativo, si con independencia a ello, se abrirá un lapso especial ante una consignación tardía del expediente administrativo, lo que representa una lesión al principio de la concentración de la prueba. También, nos preocupa el hecho de que el juez contencioso se niega a controlar la prueba mediante la apertura de una articulación probatoria ante consignaciones posteriores del expediente administrativo, como lo pauta la decisión comentada. No cabe duda que en este caso, se estaría vulnerando flagrantemente el derecho a la defensa y el debido proceso del interesado en juicio. Ello no representa un caso hipotético, ya que como lo manifiesta SOSA GÓMEZ hay ocasiones en las cuales este hecho atípico se ha producido:

³³ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1257 del 12 de julio de 2007, caso: Sociedad Mercantil Eco Chemical 2000, C.A. contra la Resolución N° 317 de fecha 12 de septiembre de 2005, dictado el hoy Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 17 de noviembre de 2023.

“... La segunda consecuencia, se refiere a la presentación extemporánea del expediente administrativo en juicio, es decir fuera de la oportunidad probatoria, momento fijado por la jurisprudencia de la SPA. La sentencia del caso Grupo Hardwell Technologies C.A. se refiere a una apelación contra la sentencia interlocutoria que negara a abrir la articulación probatoria solicitada por la mencionada empresa conforme lo establecido en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil. La pregunta en este caso, es si el juez estaría obligado a abrir una articulación probatoria establecida en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil a los efectos de que se pueda ejercer el control sobre la prueba contentiva del expediente administrativo y pueda activar las acciones pertinentes con el propósito de atacar el medio probatorio. Disponemos de una sentencia de la SPA que resuelve este punto y se trata de un expediente que fuera consignado después que el Tribunal de instancia dijera vistos en el juicio. El Juez de instancia, el Tribunal Superior Contencioso Tributario, negó la petición de apertura de la articulación probatoria considerando que luego de vistos, no corresponde a las partes ejercer actividad alguna de control de prueba, pues esa etapa ya feneció dentro del procedimiento y el análisis del cúmulo probatorio le corresponderá hacerlo al juzgador en la sentencia definitiva. Además de la apelación de la que conoce la SPA la representación judicial del recurrente presentó escrito impugnando el expediente administrativo.

*Ahora bien, la sentencia argumenta que el juez a quo señaló que valoraría las observaciones sobre el expediente administrativo afirmando que serán tomadas en cuenta en el análisis y decisión de fondo de la causa. La SPA estableció que la sentencia no podía entrar a adelantar opinión respecto a la valoración del expediente administrativo si sobre la tempestividad de su consignación en las actas procesales, **de allí que considere que el fallo apelado no lesionó el derecho a la defensa ni al debido proceso, como tampoco a la tutela judicial efectiva, por cuanto declaró con fundamento en sus amplios poderes inquisitivos, que tomaría en consideración tanto las observaciones como la extemporaneidad de la consignación en autos del expediente administrativo.***

Queda por constar si la sentencia definitiva que se dictará en este caso se aparta del criterio jurisprudencial de 2007 de la SPA donde se precisó la oportunidad de impugnación del expediente, de acuerdo al momento en que este sea consignado en actas procesales.... (Negritas nuestras).³⁴

No cabe duda alguna, que la nueva interpretación de la SPA/TSJ no genera mucha seguridad jurídica al recurrente, ante la obligación de su presentación en un lapso determinado como lo establecía la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998.

Somos, por lo tanto, defensores de la oportunidad que consagra la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998, por aplicación del principio de la contradicción de la prueba que supone que la parte contra quien se opone una prueba debe gozar de la oportunidad procesal para conocerla y discutirla. Aunado a ello, se encuentra también el principio de la concentración de la prueba, conforme al cual debe procurarse practicar las pruebas en una

³⁴ SOSA GÓMEZ, Cecilia, ob. Cit., pp. 74 y 75.

misma etapa del proceso, lo que implica el respeto de un necesario equilibrio procesal entre los participantes de un litigio. Por consiguiente y conforme a lo antes expuesto, en nuestro criterio, resultará ineficaz por extemporáneo un documento administrativo o cualquier otro que integre el expediente administrativo que no sea presentado en la etapa probatoria del proceso. Adicionalmente, creemos que el criterio vigente atenta contra la celeridad procesal, contribuyendo a extender o prolongar los ya largos juicios contenciosos administrativos.

En nuestro criterio, la vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa perdió la oportunidad de establecer, de una manera clara no solo las consecuencias de la ausencia de la consignación del expediente administrativo, sino también la oportunidad de su consignación y no limitarse simplemente a señalar la oportunidad de su consignación como obligación por parte de la Administración Pública y de establecer sanciones pecuniarias a los funcionarios que omitan esta obligación.³⁵

Caso contrario ocurre en cuanto a las consecuencias de la ausencia de la consignación del expediente administrativo en juicio. Aquí los efectos de tal omisión son castigados severamente por parte de los tribunales contenciosos administrativos, aunque en nuestro criterio la consecuencia pudiera ser mucho más grave, porque no solo se está incumpliendo con una obligación sino que se está dejando en evidencia la ausencia de documentación sobre la cual se soportan las decisiones administrativas. Así, en la sentencia N° 487 de la SPA/TSJ del 23 de febrero de 2006 se asentó que los efectos negativos de la no consignación del expediente por parte de los entes administrativos, obran en contra de éstos:

“... En estricta sumisión al criterio jurisprudencial precedentemente citado, esta Jurisdicente advierte que en el caso de marras, la constancia en autos del expediente administrativo de la querellante resultaba imprescindible, a los fines de analizar las razones de hecho y de derecho que sirvieron de fundamento para sustentar la decisión definitiva, más aún por el hecho cierto que puede evidenciarse de los elementos cursantes en autos que existía un procedimiento disciplinario destitutorio instaurado por la Administración contra la accionante, no observándose así, el orden correlativo de las actuaciones previas a la voluntad administrativa o la integridad material del referido expediente. Ciertamente, en principio correspondía a la recurrente aportar los elementos probatorios que constituían los fundamentos jurídicos y fácticos de su pretensión, pero, cuando se trata del expediente administrativo, esta carga probatoria se invierte, siendo una obligación de la Administración Pública consignarlo so pena de aplicarse los efectos negativos de su no consignación, que obran en contra de la parte querellada.

³⁵ La vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en su artículo 79 dispone lo siguiente: Con la notificación se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

El funcionario o funcionaria que omita o retarde dicha remisión podrá ser sancionado por el tribunal, con multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.).

Así pues, ante la ausencia del expediente administrativo, resulta forzoso para esta Sentenciadora, establecer una presunción a favor de los argumentos, alegatos y defensas explanados por la parte querellante en su escrito libelar, la cual se deriva de la inobservancia e incumplimiento de la Administración en proporcionar a este Despacho, el expediente administrativo que guarda relación con la presente causa, siendo éste necesario para verificar la procedencia o no de las denuncias formuladas por la recurrente, por lo que ante tal circunstancia, esta Jurisdicente emitirá pronunciamiento de mérito (infra) con los elementos que cursen en autos. Y así se decide...”. (Negritas nuestras).³⁶

Este criterio que data desde el año 1987, se mantiene hasta nuestros días de una manera pacífica (aunque reiteramos que la consecuencia debería ser mucho más severa para la Administración Pública) por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, siendo una carga de la Administración Pública, como garantía del debido proceso y el derecho a la defensa en aras de una tutela judicial efectiva:

“... La carga de la presentación del expediente administrativo corresponde a la Administración Pública, por ser ella quien posee el mismo y debe, en consecuencia, presentarlo a requerimiento del Tribunal. Por ello, la no presentación, obra conforme a la doctrina establecida por esta Corte, contra la propia Administración. Todo lo cual obra en beneficio del recurrente en consideración de que a éste le sería prácticamente imposible probar por otros medios aquello cuya prueba natural se encuentra en el expediente administrativo...”.³⁷

En los procesos contencioso administrativos, por lo general, la Administración es la que tiene en su poder la documentación relativa al caso que se juzga. Así, en estos procesos se ha admitido que la carga efectiva de probar a quienes tienen en sus manos los medios probatorios, aun cuando tenga efecto contra ella misma, se refleja en la denominada regla “*actori incumbi probatio*” pero dentro del contencioso administrativo, dicha regla tiene sus límites en su aplicación, ya que la ausencia de la documentación administrativa la soporta quien pudo procurarla, normalmente la Administración Pública. De tal manera que resulta indiscutible, por tanto, que la Administración Pública tiene la carga de presentar el expediente administrativo en la oportunidad legal correspondiente, pues el incumplimiento de esta obligación obra en contra de ella misma. Vale acotar que en materia sancionatoria, una de las garantías del debido proceso y que debe ser resguardada por el juez de la causa, es la verificación a través del expediente administrativo del cumplimiento de todas las fases del proceso, y la intervención del investigado en la sustanciación del mismo. Se trata de una carga impuesta a la Administración Pública. En tal caso, por tratarse de una carga, debe analizarse en concordancia con la presunción de legitimidad del acto administrativo.

³⁶ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 487 del 23 de febrero de 2006, caso: Cooperativa de Transporte de Pasajeros Comunidad 93 contra la Alcaldía del Municipio San Rafael de Carvajal del Estado Trujillo. Disponible en <http://www.tsj.gob.ve/es/web/tsj/decisiones#>. Consultada en fecha 20 de noviembre de 2023.

³⁷ Sentencia de la Corte Primera de los Contencioso Administrativa de fecha 11 de junio de 1992, extracto tomado COLMENARES JIMÉNEZ, Jesús Armando, “El Manejo de la Prueba en el Procedimiento Contencioso Administrativo Venezolano” en *Revista de Derecho*, N° 21, Universidad del Norte de Colombia, Barranquilla, Colombia, 2004, p. 52.

Ahora bien, debemos precisar que la falta de consignación de expediente administrativo, no puede entenderse que implica un reconocimiento inmediato a favor del actor, pues tal circunstancia obra de manera directa contra la presunción de legitimidad. Sin embargo, existen alegatos que obligan la revisión del expediente administrativo, toda vez que su existencia sólo puede desprenderse de dicha revisión. Partimos que el expediente administrativo y concretamente, los documentos administrativos, son el soporte material de los actos administrativos.

En atención a todo ello, no cabe duda que el incumplimiento en la remisión a tiempo del expediente administrativo debe tener consecuencias para el ente administrativo, las cuales, a nuestro juicio, no pueden quedar simplemente en una sanción pecuniaria como lo establece la Ley Orgánica que regula los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello, por representa una violación a las garantías del interesado en juicio, las consecuencias para la parte recurrida, por lo menos deben ser la mantenidas hasta ahora por la jurisprudencia contencioso administrativa, establecer una presunción a favor de los argumentos, alegatos y defensas explanados por la parte querellante en su escrito su escrito libelar.

5.- A manera de conclusión:

Hemos podido apreciar que la sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998 proferida por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, sigue representado un hito jurisprudencial en la definición y la naturaleza jurídica de los documentos administrativos. Su clasificación como tercera categoría instrumental, se mantiene vigente en nuestros días, siendo dicho precedente, referencia obligada para fundamentar las decisiones en la actualidad por parte de los tribunales contenciosos administrativos, principalmente.

De igual modo hemos advertir, que resultan acertados para la igualdad de las partes en el proceso, los criterios que dispone el mencionado fallo con respecto a la oportunidad de la consignación del expediente administrativo, como medio fundamental de prueba de los procesos contenciosos administrativos y en atención a la variedad de los documentos que pudiera contener, el cual debe producirse hasta la etapa probatoria en resguardo de los principios la concentración y contradicción de la prueba, conforme al cual debe procurarse practicar las pruebas en una misma etapa del proceso y la parte contra quien se opone una prueba debe gozar, en una misma oportunidad procesal, para conocerla y discutirla, como respeto de un necesario equilibrio procesal entre los participantes del litigio. Por lo que, permitir su consignación en etapas posteriores – como apuntan los criterios jurisprudenciales en la actualidad -, no contribuye con la garantía de la tutela judicial efectiva en los procesos judiciales en nuestro país y el principio constitucional de una justicia expedita, como lo pauta el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Bibliografía

- AMONI REVERÓN, Gustavo Adolfo, “El Procedimiento Administrativo a partir de la Ley de Interoperabilidad y la Ley de Infogobierno”, en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, Caracas, Venezuela, 2016.
- CRESPO D., Alexis J., “Anotaciones acerca de la prueba en el contencioso administrativo” en *Ensayos de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca*. Fernando Parra Aranguren Editor, Tribunal Supremo de Justicia, Colección de libros homenaje N° 13, Caracas, Venezuela, 2004.
- COLMENARES JIMÉNEZ, Jesús Armando, “El Manejo de la Prueba en el Procedimiento Contencioso Administrativo Venezolano” en *Revista de Derecho*, N° 21, Universidad del Norte de Colombia, Barranquilla, Colombia, 2004.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 300 del 28 de mayo de 1998, caso: Licitación Pública Internacional del Proyecto Caruachi.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MAP), Manual de documentos administrativos, serie Administración General, Madrid 1993.
- PADILLA G..., Guillermina, “El Documento Administrativo en la Jurisprudencia Venezolana. Breve Referencia al Código de Procedimiento Civil. Comentarios Jurisprudenciales” en *Revista de Derecho Público*, N°37, Enero-Marzo 1989, Editorial Jurídica Venezolana.
- PIMENTEL HENRÍQUEZ, María Gabriela, “El Documento Administrativo. Medio Probatorio y Formas de Redargüirlo”, en *Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años Especialización en Derecho Administrativo, Estudios de Derecho Administrativo Vol.II*, Fernando Parra Aranguren & Armando Rodríguez García Editores, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje N°2, Caracas, Venezuela, 2001.
- REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, N°73-74/75-76, Enero-Diciembre 1998, Editorial Jurídica Venezolana.
- SOSA GÓMEZ, Cecilia, “El valor jurídico del expediente administrativo”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano (REVAD)*, N° 23, Año 2021.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, sentencia N°. 2007-361 de fecha 14 de marzo de 2007, caso: María del Carmen Méndez Vs. Ministerio Del Trabajo.

- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia N° 381 de fecha 14 de junio de 2005, caso: Joao Fernando Leques Ferreira, contra José Ignacio Barrera Leal.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia N° 708 de fecha 24 de noviembre 2015, caso: sociedad mercantil Organización Publicitaria Cardenales del Éxito, C.A., contra la sociedad de comercio Cardenales del Éxito,
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia N° RC N° AA20-C-2015-000775.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, Expediente N° 2016-000514 del 23 de febrero de 2017.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N° 1307 del 22 de mayo de 2003.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 01-885 del 16 de mayo de 2003, caso: Henry José Parra Velásquez.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 497 del 20 de mayo de 2004, caso: Alida Magali Sánchez.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 487 del 23 de febrero de 2006, caso: Cooperativa de Transporte de Pasajeros Comunidad 93 contra la Alcaldía del Municipio San Rafael de Carvajal del Estado Trujillo.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 1257 del 12 de julio de 2007, caso: Sociedad Mercantil Eco Chemical 2000, C.A. contra la Resolución N° 317 de fecha 12 de septiembre de 2005, Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 503 de fecha 29 de abril de 2008, caso: SARINOMAR contra HIDROCAPITAL por cumplimiento de contrato.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 1011 del 7 de julio de 2009, caso: Sociedad Mercantil ISF Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A. contra el acto administrativo de fecha 03.08.2004 de CADIVI.

- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 1437 del 8 de octubre de 2009, caso: Isf Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A., contra el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, por silencio administrativo.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 100 del 3 de febrero de 2010, caso: Isf Alpiz Integradores De Soluciones Financieras, C.A., contra el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, por silencio administrativo.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, Sala Político Administrativa, sentencia N° 3 del 11 de febrero de 2021, caso: Miguel Alexander Alvarado Pérez contra Resolución Nro. 019873 de fecha 10/7/2017, emitida por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa.