

El documento administrativo. Medio probatorio y forma de redargüirlo

MARÍA GABRIELA PIMENTEL HENRÍQUEZ*

LA LIBERTAD PROBATORIA en los procedimientos administrativos sin más limitaciones que la prohibición legal expresa que impida la promoción de alguna prueba o el uso de un determinado medio probatorio y la consideración de la naturaleza administrativa del procedimiento para su valoración, son pacíficamente aceptados en nuestra legislación, doctrina y jurisprudencia.

Como confirmación de nuestra afirmación, podemos observar que se evidencia del contenido del artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), el reconocimiento del principio de la libre admisibilidad de los medios probatorios en los procedimientos administrativos, al permitir el empleo de los medios de prueba del Derecho Común y del derecho administrativo para la demostración de los hechos controvertidos; Art. 58: «Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes».

En consonancia con lo anterior, la Jurisdicción Contencioso Administrativa admite la ampliación de los medios probatorios, cuando entre otros supuestos emplea, en cuanto le sean aplicables y como consecuencia de la remisión del artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1976), las reglas del Código de Procedimiento Civil sobre los medios de prueba, su admisión y evacuación, incluyendo aquí los «medios de prueba libres» permitidos en el artículo 395 del Código de Procedimiento

* Universidad de Carabobo, Abogada, *Magna cum Laude*, No. 1 de la Promoción, Docente Instructor de Derecho Administrativo Universidad Santa María, Especialista en Derecho Administrativo, 2º lugar de la Promoción, Universidad Católica Andrés Bello, Especialista en Derecho Administrativo, 2º lugar de la Promoción. Universidad de Richmond, T.C. Williams School of Law, International Business Law.

Civil (1985), así como el uso de los demás medios probatorios determinados en el Código Civil y en otras leyes, por lo que es fácil entender que admite el empleo de «cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la ley». (CABRERA, RAMÍREZ)

Así las cosas, además de los medios de prueba tradicionales —pruebas instrumentales, tarjetas, confesión, experticia, por nombrar algunos—, en materia de Derecho Procesal Administrativo, no sólo se reconoce el uso de los hoy día no tan novedosos medios probatorios establecidos en el Código de Procedimiento Civil —análisis bacteriológicos, radiografías, fotografías y reproducciones cinematográficas, entre otros—; o de los innovadores medios tecnológicos —discos láser, floppy disk, como los más conocidos—; sino que también, se admite el empleo de otras fórmulas propias del Derecho Administrativo, con las cuales se buscan demostrar hechos que sólo tienen relevancia en el ámbito de las relaciones entre administración y administrado, y especialmente aun cuando no exclusivamente, en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (GORDILLO, MEIER, ARAUJO, PADILLA)

En estos medios probatorios, propios del Derecho Administrativo, es donde ubicamos los documentos administrativos.

La imprecisión terminológica de estos documentos y la insuficiente regulación que establezca de manera coherente y uniforme su naturaleza jurídica, condición, alcance y eficacia probatoria, han llevado a la Jurisprudencia a su determinación, lo cual ha dado lugar en muchos casos a posiciones contradictorias y consecuentemente al uso indistinto en la práctica forense de los vocablos público, administrativo y auténtico.

A los fines de delimitar el tema de acuerdo al requerimiento planteado, y siendo tan extensa la materia probatoria, vamos a centrar nuestro trabajo sobre los documentos administrativos refiriéndonos a su naturaleza jurídica, condiciones, requisitos de validez como medio probatorio, eficacia probatoria tanto en fase administrativa como en sede jurisdiccional, y a la forma de redargüirlo, que no es otra cosa más que los medios para su impugnación. En consecuencia y teniendo como objetivo aportar conclusiones útiles, debemos analizar las disposiciones legales aplicables, los diferentes criterios existentes en la doctrina patria y extranjera, y las posiciones jurisprudenciales al respecto, siendo necesario además hacer referencia a los documentos públicos con los cuales se suelen confundir o asimilar.

La importancia de este estudio radica principalmente en el innegable valor probatorio de estos instrumentos en el Derecho Procesal o Procedimental Administrativo, los cuales tendrán un diferente tratamiento

o valoración dependiendo de la naturaleza jurídica que se le pretenda dar, así como distinto será el medio de impugnación o la manera de redargüirlo; lo que consecuentemente incide como lo señala BOSCÁN DE RUESTA en el Contencioso Administrativo de Nulidad «tanto en lo que respecta al objeto de la prueba, como a los medios para desvirtuar la legalidad del acto y a la carga probatoria», ya que en la eventual impugnación contra un acto administrativo en la vía jurisdiccional, la actividad probatoria desarrollada en sede administrativa hace depender «en alto grado la definitiva eficacia de un acto administrativo impugnado». —UTRERA— (vid: BOSCÁN DE RUESTA, Isabel (1995). *El Régimen de la Prueba en el Contencioso Administrativo*. Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer Carías». Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. p. 339; UTRERA; Francisco Javier (1985). «El Principio de la Legalidad de la Prueba en el Procedimiento Administrativo», *Revista de Derecho Público* N° 23 Caracas, Editorial Jurídica Venezolana. p. 200).

I. NOCIÓN DE DOCUMENTO ADMINISTRATIVO

El tema de los documentos administrativos se ha visto relegado en la doctrina administrativa, se observan en la mayoría de los trabajos sólo notas referenciales; han sido pocos los autores en Venezuela preocupados por definir y delimitar en algún modo estos documentos emanados de la Administración, siempre aclarando de antemano la zona de penumbra que comporta esta temática dentro de la prueba documental. (PADILLA, UTRERA, MEIER, BOSCÁN DE RUESTA, BREWER)

Se hace necesario, por lo tanto, precisar lo que debemos entender por documento administrativo o cuando menos acercarnos a una noción acertada para posteriormente referirnos a su existencia como medio probatorio; propósito nada fácil, debido a la insuficiente e imprecisa regulación y a las contradictorias posiciones de nuestra jurisprudencia sobre su naturaleza y condiciones.

A tal efecto, debemos en primer lugar, observar en la expresión DOCUMENTO ADMINISTRATIVO el uso de los vocablos «documento» y «administrativo»; por lo que resulta interesante reseñar lo que en el derecho moderno se admite como tales, para luego referirnos a algunas definiciones que sobre estos documentos se hacen en la doctrina y en la Jurisprudencia. Así, «documento», es entendido como una cosa representativa de un hecho o acto del hombre, por signos inteligibles, susceptibles de llevarse o transportarse al proceso. (vid: RAMÍREZ, José (1984). *La Prueba Documental*. Señal Editora, Medellín Colombia). Por lo que respecta al voca-

blo «administrativo» se entiende, sin pretender complicarnos mucho, que concierne a la Administración.

En cuanto al fundamento del carácter documental, conviene recordar el principio general de la Formalidad Legal o Instrumentalidad Pública que rige a la actividad administrativa, siendo necesario por ello que los actos administrativos deban ser expresos y constar por escrito (art. 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), traducéndose de esta forma en una garantía para los particulares del ejercicio de su derecho a la defensa (BREWER, DROMÍ) y una causa de que «se produzca una documentación propia de valor probatorio singular» (ARAUJO), la cual en algunos casos, como lo apunta GORDILLO, configura la prueba central y a veces única para resolver. (*vid*: BREWER, Allan (1997) *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. 4ª Ed. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. p. 160; DROMÍ, Roberto (1996). *Derecho Administrativo*. 5ª Ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires. p. 853; ARAUJO, José (1996). *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores, Valencia. p. 502. GORDILLO, Agustín (1995). *El Régimen de la Prueba en el Contencioso Administrativo*. Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías». Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. p. 132).

Siendo clara la identificación de la actividad administrativa con el carácter documental, se admite la existencia de los documentos administrativos y consecuentemente su indudable valor probatorio; de esta manera y siguiendo esta línea de pensamiento, se observan en la doctrina y en la jurisprudencia algunas definiciones, entre las cuales resultan interesantes las siguientes:

- «El documento administrativo es una categoría amplia que comprende toda actuación de los órganos administrativos, que se recogen en un instrumento escrito y cuyo valor probatorio y medios de impugnación dependen de su contenido» (*vid*: BOSCÁN DE RUESTA, I, opus cit., p. 346).
- «Instrumentos escritos emanados de un órgano competente de la administración y que cumple con las formalidades legales para su emisión» (*vid*: ARAUJO, J. opus cit., p. 503).
- «Expediente administrativo constituido por los elementos materiales integrantes del iter procedimental; pero ellas en general se limitan a señalar la forma como el mismo se integra y la manera de efectuar su reconstrucción, en los casos de pérdida total o deterioro» (*vid*: RONDÓN, H., opus cit., p. 192).

- «Son instrumentos administrativos aquellos instrumentos escritos en los cuales consta alguna actuación de un funcionario competente. Estos documentos administrativos están dotados de una presunción favorable a la veracidad de lo declarado por el funcionario en el ejercicio de sus funciones» (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 9 de mayo de 1985. Extracto tomado de Pierre Tapia, Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo —Mayo 1985—, N°: 11, pp. 24-25).
- «Declaraciones de los funcionarios que actúan en el área de su competencia, acerca de los hechos que están autorizados hacer constar o verificar» (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 14 de marzo de 1985. Extracto tomado de la Revista de Derecho Público, N° 22, pp. 159).
- «Documentos Administrativos son aquellos que contienen declaraciones de voluntad, de conocimiento o de juicio y de certeza, provenientes de un funcionario competente por ley para emitirlos, con arreglo a las formalidades del caso, y que producen o pueden producir efectos jurídicos con respecto a la posición jurídica de los administrados» (vid: MEIER, Henríque (1992). *El Procedimiento Administrativo Ordinario*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Caracas. p. 261).

Es conveniente precisar en la relación este tipo de documentos y con respecto a los cuales no existe duda sobre su valor probatorio como medio documental de expresión, la distinción existente entre éstos y el acto, hecho, declaración o juicio que se documenta. En este sentido compartimos la posición de GORDILLO, citando a ORTIZ, cuando señala: «El acto administrativo escrito es plena prueba de su autenticidad en cuanto a fecha, firmas, otorgamiento, *pero no de su contenido, ni de los hechos afirmados en su texto por los funcionarios, incluso si son relatados como de su directa visión*» —cursivas nuestras— (vid: GORDILLO, A., opus cit., p. 135-136).

II. CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Referencia a su relación con el expediente administrativo

Existe una indeterminación en nuestro derecho positivo sobre el contenido de los documentos administrativos, podemos observar como ejemplo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), que si bien hace referencia a estos documentos no aporta mayores consideraciones sobre el particular, así en el artículo 32, establece el *Principio de la Uniformidad de los Documentos y Expedientes Administrativos*, o el artículo 54 (*eiusdem*), el cual se refiere a los documentos administrativos cuando

consagra el poder inquisitivo de la autoridad administrativa de solicitar de otras autoridades u organismos, «*documentos*, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto» (cursivas nuestras); empero no obstante la remisión o referencia que la ley hace de éstos, deja sin resolver la interrogante: ¿qué comprende los documentos administrativos?

Del estudio de la doctrina y de la jurisprudencia se evidencian calificaciones aisladas de documentos administrativos, algunos autores como LÓPEZ-NIETO, identifican como «Documentos de la Administración» a las comunicaciones —incluyendo aquí a los oficios, edictos, notificaciones—, las providencias o resoluciones, las diligencias y declaraciones, las certificaciones, los informes y dictámenes, y la documentación de las reuniones; para otros, como MEIER, su contenido se asimila al de los actos administrativos, expresa que los documentos administrativos «contienen declaraciones de voluntad, de conocimiento o juicio y de certeza...», además, este autor aporta una enumeración de algunas formas jurídicas y materiales que asumen estos documentos, comprendiendo: «El acto administrativo, propiamente dicho: oficio escrito firmado por el funcionario competente; los documentos dictados en serie a través de medios mecánicos (*v. gr.* las cédulas de identidad, los mapas y planos oficiales, etc.)». (*vid.* LÓPEZ NIETO, Francisco (1978). *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Bayer Hermanos S.A. Barcelona España, p. 191; MEIER, H., *opus cit.*, pp. 261-273).

Por otra parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ha venido calificando algunas actuaciones de la Administración como documento administrativo, señalando entre otros: las actas fiscales emitidas por funcionarios públicos, siempre que hayan sido dictados en ejercicio de su competencia; los oficios, permisos y constancias. (Sentencias de fechas: 7-12-82, 20-6-83, 25-01-83, 14-03-85.)

Ahora bien, tanto en la doctrina patria y extranjera como en nuestra jurisprudencia, se identifica al documento administrativo con el expediente administrativo, considerándolo como un todo; decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, confirman esta identificación: «... tales instrumentos al formar parte de las actas del expediente administrativo, constituyen en opinión del sentenciador, *típicos documentos administrativos*» —cursivas nuestras— (fallo del 20-06-83). No obstante lo anterior, compartimos la opinión de UTRERA, RONDÓN, MEIER y BOSCÁN, quienes señalan que no todos los documentos o instrumentos comprendidos en el expediente administrativo son o pueden ser considerados como documentos administrativos; en efecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), señala que toda la tramitación del

procedimiento se recogerá en el expediente (art. 51), pudiéndose adjuntar a éste escritos que el interesado estime necesarios (art. 32); además, recordemos que se admite pacíficamente que el expediente administrativo es la materialización documental de todo lo que ocurre en el desarrollo del iter procedimental (MEIER), en consecuencia, resulta lógico y forzoso concluir que el mismo, contiene actuaciones de diferente naturaleza las cuales tendrán distinto valor probatorio y en algunos casos ninguno.

Por lo tanto, no deben asimilarse de forma absoluta el expediente administrativo como cuerpo documental y el documento administrativo individualmente identificado, debido a que en el expediente se pueden encontrar comprendidos documentos públicos, administrativos o privados, de cuya naturaleza depende el medio de impugnación; sólo tendrá valor de documento administrativo y para algunos de documento público, en su forma extrínseca «en el sentido de que hace fe de que los elementos que lo integran fueron producidos en la forma que allí aparece, lo cual autentica un funcionario con facultades para ello,» pero en cuanto a sus aspectos intrínsecos «cada elemento que lo integra mantiene su individualidad» (*vid*: BOSCÁN DE RUESTA, I. opus cit., p. 348).

III. NATURALEZA JURIDICA DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Donde se presentan mayores confusiones y posiciones contradictorias sobre los documentos administrativos es en relación a su naturaleza jurídica, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia nacional no se le reconoce un tratamiento uniforme, en algunas ocasiones se consideran como documentos públicos y en otras, como una categoría intermedia entre éstos y los documentos privados. (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 9-8-93.)

Conviene destacar en este sentido, la incidencia que tal imprecisión ocasiona en cuanto a la determinación de los medios de impugnación, ya que si se reconocen como públicos, contra ellos sólo prosperará y por vía excepcional, el procedimiento de falsedad o tacha; en cambio, si se atiende a la naturaleza administrativa y a su contenido, podrán ser desvirtuados por cualquier género de prueba.

Como señalamos *supra* la jurisprudencia no ha sido consecuente y uniforme en cuanto a su posición, así encontramos fallos de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, donde se reconoce el carácter de documento público a los documentos administrativos, y en consecuencia se admite como medio de impugnación el procedimiento de falsedad o tacha previsto en el Código Civil. (Sentencias de fechas 4-7-67 y 27-7-70.)

No obstante, encontramos en nuestra jurisprudencia otros fallos en los cuales se reconocen a estos documentos como una especie del género de prueba documental, distintos de los documentos públicos, en virtud de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos (representados en esos instrumentos) y por lo cual sirven como medio eficaz de prueba, equiparándose a los documentos auténticos que hacen o dan fe pública hasta prueba en contrario; en este sentido, podemos mencionar algunas decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, entre ellas las 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, 14-06-90.

En la doctrina tampoco encontramos precisión, toda vez que para algunos autores constituyen documentos públicos; para otros, como DROMI, se trata de una categoría de prueba documental que por su carácter de auténticos hacen plena prueba de lo que quieren demostrar mientras no se acredite lo contrario, aclarando además, que la instrumentalidad pública del acto «certifica sólo su celebración, su firma, fecha, pero no certifica su contenido». BREWER, por su parte, admite el valor de documento público a los documentos administrativos, «siempre que en ellos se deje constancia de hechos jurídicos por un funcionario público que declara haber efectuado, visto u oído esos hechos, para lo cual tenía competencia expresa» (*vid*: DROMÍ, R., opus cit., p. 853; BREWER, A. opus cit., p. 319).

III. I. Breve referencia a los supuestos que dificultan la distinción entre Documento Administrativo y Documento Público

Podríamos puntualizar como algunas de las posibles causas que dificultan una distinción clara entre documentos públicos y documentos administrativos, y que consecuentemente crean confusión sobre sus medios de impugnación, las siguientes:

- *Imprecisión legal*: Se utilizan indistintamente los términos auténticos y públicos, ejemplo de ello es el art. 1.357 del Código Civil, el cual al definir los documentos públicos señala: «*Instrumento público o auténtico* es aquel que ha sido autorizado con las solemnidades legales por un Registrador, por un Juez u otro funcionario o empleado público que tenga la facultad para darle fe pública en el lugar donde el instrumento se haya autorizado» —cursivas nuestras—. De la lectura de este artículo pudieran entenderse como sinónimos y lo cierto es, que todo documento público es auténtico pero no todo documento que ha sido autenticado (como los documentos privados reconocidos por los Notarios, llamados también escritura privada con firma

autenticada) pueden ser considerados como públicos, ya que la autenticidad de los documentos se refiere a lo extrínseco de la escritura misma, reconoce certeza legal a la firma, fecha y declaraciones, no respecto a su contenido; situación diferente ocurre en los documentos públicos, en los cuales su autenticidad existe desde su nacimiento, no sólo con respecto a sus elementos extrínsecos, sino también en cuanto a contenido. (*vid*: BREWER, Allan (1982). «Consideraciones acerca de la distinción entre Documento Público o Auténtico, Documento Privado Reconocido y Autenticado, y Documento Registrado. Estudios Jurídicos sobre el Documento Público y Privado en el Derecho Procesal Civil. Ediciones Fabretón, Venezuela.

- *Insuficiente regulación*: A lo cual ya hemos hecho referencia a lo largo de este estudio.
- *El carácter de auténticos de los Documentos Administrativos atribuido por la jurisprudencia y la doctrina*: Tal y como se vio en el punto referente a la Noción de los Documentos Administrativos, ha sido a través de la Jurisprudencia y la doctrina como se ha ido delimitando y configurando lo que debe entenderse por Documentos Administrativos.

Si bien existen posiciones contradictorias en cuanto a su naturaleza, también es cierto que tanto la Jurisprudencia como la doctrina son contestes en reconocerle a tales instrumentos el carácter de auténticos; así, se encuentran decisiones de nuestros Tribunales en los cuales reconocen expresamente su autenticidad en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, lo cual se materializa a través de los documentos administrativos que dan o hacen fe de lo que se declara hasta tanto no sean desvirtuados. (Decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo 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, 14-06-90.)

En relación a lo que debe entenderse por autenticidad, conviene referirnos a lo que señala BREWER para determinar el alcance de lo que ello implica, a tal efecto este autor expresa: «Auténtico es el acto cuya certeza legal se conoce y se sabe que emana de la persona a quien se atribuye; ... (omissis)... Se refiere a lo extrínseco, más que a la parte intrínseca de la escritura misma, puede surgir en la misma circunstancia en que se hace la escritura, o por efecto de un acto posterior» (*vid*: BREWER, A., opus cit.: «Consideraciones acerca de los Documentos Públicos o Autenticados...», p. 259-260).

Por lo tanto, es dable afirmar que los documentos administrativos constituyen un medio con pleno valor probatorio de sus elementos extrínsecos, y en cuanto a los elementos intrínsecos o por lo que respecta a la validez de su contenido, gozan de la presunción de legalidad típica de los actos administrativos.

- *La naturaleza administrativa de los documentos administrativos:* Al tratarse de un medio de materialización de la actividad administrativa, se presenta la dificultad en cuanto a la determinación del medio idóneo para impugnarlo o redargüirlo, toda vez que si se consideran documentos públicos, sólo podrían ser desvirtuados mediante la tacha de falsedad; y si se le reconoce la naturaleza administrativa de la que efectivamente gozan, serían susceptibles entonces, «de sufrir los efectos de una revisión de elementos constitutivos que integran el iter de su formación» (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 9 de agosto de 1984. Extracto tomado de la obra citada de MEIER, H., p. 257).

III.2. Diferencias entre Documento Público y Documento Administrativo

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en las decisiones que admiten a los documentos administrativos como especie de prueba documental distinta de los documentos públicos, ha distinguido algunos aspectos que permiten diferenciarlos, entre otros podemos referirnos a la legitimidad del acto a que aluden estos documentos. En relación a ello este Tribunal expresó:

La legitimidad del acto que alude al contenido mismo de la decisión, a la certeza de su existencia y a su obligatorio reconocimiento por parte de la comunidad diferencia los documentos Administrativos de los documentos Públicos, ...(omissis) ...en los documentos públicos la legitimidad del acto no alude a los elementos sobre los cuales el mismo se funda. ...(omissis)... el documento público da fe de la competencia del órgano del cual emana, de todos los supuestos que constituyen su objeto y en general, de la totalidad de los elementos que lo conforman, por lo cual sólo pueden atacarse, mediante la impugnación de que incurre en falsedad en los casos taxativamente señalados para que se ejerza la acción de tacha (sentencia de fecha 9 de agosto de 1984, extracto tomado de la Revista de Derecho Público N° 139).

En este orden de ideas MEIER distingue, como otro elemento diferencial, el contenido del documento administrativo, en éstos, su contenido es expresión de la llamada voluntad administrativa (declaraciones de voluntad, certeza o de juicio), no un negocio jurídico, lo cual es el contenido por excelencia de los documentos públicos (Código Civil, arts. 1.359 y 1.360).

Resulta interesante observar la posición de MEIER, quien aun cuando los califica como «Documentos Públicos Administrativos», les reconoce un contenido y tratamiento diferente al de los documentos públicos (tradicionalmente entendidos según el Código Civil, art. 1.357).

Así por ejemplo este autor, adhiriéndose a la tesis de CABRERA, señala que no obstante los documentos administrativos son auténticos, en virtud de ser emanados de una autoridad competente, esto no implica forzosamente que los mismos merezcan fe pública, ya que para que los funcionarios públicos puedan dar fe pública a esos instrumentos, es necesario que tal facultad les sea asignada por ley (como sí se les otorga expresamente a los Registradores Públicos, según lo establece el artículo 10 de la Ley de Registro Público); sin embargo, MEIER admite que puede dársele a la fe pública un alcance distinto en relación a los documentos administrativos, con efectos no tan rigurosos o solemnes como se entiende en el Código Civil, a tal efecto la denomina «fe pública de carácter administrativo». En todo caso, la finalidad de la fe pública es darle eficacia probatoria *erga omnes* a las cualidades extrínsecas de los actos o hechos narrados en el documento, situación que se reconoce en los documentos administrativos. (MEIER, H., opus cit., pp. 270-271-272.)

IV. CONDICIONES O REQUISITOS DE VALIDEZ PROBATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Ha correspondido a la jurisprudencia definir cuáles van a ser los requisitos de existencia, validez y eficacia de los documentos administrativos como medio probatorio, ya sea en la fase administrativa o en el Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, recordaremos la exigencia de cumplimiento de los extremos formales y materiales específicos, requisito general de procedencia de los medios de prueba (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 13-04-89). En atención a ello, y tal como lo hemos referido en el punto relativo a la *noción de documentos administrativos*, deberá tomarse en consideración la diferencia entre el acto y el medio que documenta el acto; en consecuencia, no deben confundirse los requisitos de validez del acto de la Administración (art. 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) y los elementos formales necesarios para la procedencia de los documentos administrativos como medio probatorio idóneo.

Así las cosas, cabe señalar como requisitos generales de los documentos administrativos, para que sean considerados como eficaces medios probatorios, con el valor que lo hemos estado analizando, los siguientes:

- Competencia legalmente establecida, facultativa de la legítima actuación de la Administración.
- El documento debe ser efectivamente expedido por el funcionario público, en ejercicio de sus funciones.
- Deben encontrarse dotados de veracidad, no sólo sobre su contenido, lo cual resulta de la presunción de legalidad (en el caso de los documentos contentivos de actos administrativos), sino también, en cuanto a los hechos o declaraciones que reconoce haber efectuado, visto u oído el funcionario competente para expedirlo con arreglo a las leyes.

La veracidad de estos documentos administrativos, se evidencia en sede judicial de las certificaciones, en virtud de las cuales los funcionarios dan fe de que los hechos o actos allí contenidos, fueron sustanciados como en el documento se aprecian y que los elementos que lo conforman fueron producidos por las personas, en los lugares y en las fechas indicadas en ese instrumento; tales certificaciones, de manera general, se verifican válidamente con la identificación del funcionario y del carácter con que actúa, la firma de éste y el sello del órgano del cual emanan y se tienen como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario —art. 429 CPC—. Además, debemos señalar en este sentido, el derecho que le otorga la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los interesados de solicitar de la Administración la certificación del expediente administrativo —art. 59—. Es necesario, antes de concluir este punto, recordar que las denominadas certificaciones de mera relación, no tienen valor jurídico y en consecuencia ningún valor probatorio (son aquellas que tienen *por único objeto* hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante, sobre algún hecho o dato de conocimiento de los contenidos en los expedientes, o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones —art.60—).

V. VALOR PROBATORIO DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Como hemos visto resulta evidente el pacífico reconocimiento como medio probatorio, que tanto la doctrina como la jurisprudencia patria atribuyen al documento administrativo; así las cosas, debemos de igual forma tener presente la íntima relación existente entre la admisión de un medio de prueba y el valor que ésta pueda tener, por cuanto los efectos de la prueba dependen en gran medida de la idoneidad del medio empleado. (ENTRENA)

El valor probatorio de las pruebas documentales variará según cómo sean exigidas en la ley, distinguiéndose entre la prueba documental *ad*

solemnitatem y la *ad probationem*, en virtud de las cuales, «se impide al Juez haciendo uso de la libre valoración aceptar como demostrado el acto jurídico con otros medios de prueba» (*vid*: DEVIS E., H., opus cit., p. 182).

V.1. Valor de los documentos administrativos en sede administrativa

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa reconoció la importancia de la actividad probatoria en el procedimiento administrativo, observando su incidencia sobre la legalidad de los actos administrativos; en este sentido podemos citar el fallo de fecha 28 de agosto de 1981, en el cual este Tribunal expresó: «considerar como comprobados hechos que no lo han sido, vicia el acto administrativo dictado en tal contexto de falsa motivación, lo cual equivale, a juicio de nuestro más alto Tribunal, a falta absoluta de motivación».

Ahora bien, siendo el documento administrativo un medio probatorio, reviste una gran importancia en sede administrativa, ya que éste configura uno de los medios en virtud de los cuales se busca demostrar los hechos relevantes para la decisión; por ello, el acceso al expediente administrativo (donde consta por escrito toda la tramitación del procedimiento), se considera presupuesto elemental del derecho a la defensa; así, en los procedimientos sancionatorios, por ejemplo, el expediente administrativo configura la prueba central y a veces única en el procedimiento.

De igual forma, ENTRENA CUESTA reconoce tal importancia y en este sentido expone:

Los actos de instrucción tienden a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada resolución. En abstracto, tales elementos podrán derivar de las alegaciones de los interesados, de los informes que emitan los órganos distintos del que ha de resolver, de las alegaciones que se produzcan como consecuencia de una información pública, de las pruebas que se practiquen y de aquellas alegaciones específicas de los interesados que formulen, precisamente en el caso de que se les dé vista del expediente, una vez instruido» (*vid*: ENTRENA, R., opus cit., p. 240).

Por su parte PARADA expresa: «Iniciado el procedimiento la Administración desarrollará los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y *comprobación de los datos, en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*» —cursivas nuestras (*vid*: PARADA, R., opus cit., p. 253).

En consecuencia es fácil admitir, en virtud del carácter formal de la actividad administrativa, el indudable valor probatorio de los documentos administrativos en el procedimiento administrativo, a través de los cua-

les se materializan todos los actos y hechos jurídicos que dan lugar a la resolución administrativa.

Breve referencia a las implicaciones
de la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos

Debemos hacer una breve referencia a las implicaciones que sobre el tema objeto de nuestro estudio afecta el Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos (1999), sin pretender realizar un análisis crítico sobre la aplicabilidad fáctica, instrumentación, o alcance de este cuerpo normativo, procederemos a puntualizar algunos aspectos, que podrían ser objeto de estudios detallados posteriores, y que convienen ser destacados por las connotaciones que podrían tener sobre la valoración y alcance como medio probatorio de los Documentos Administrativos, toda vez, que como ya dijimos, forman parte de la actuación administrativa que se recoge en un instrumento escrito con indudable valor probatorio.

En primer lugar, resaltaremos el imperativo de Ley establecido en el artículo 14 y fundamentado en la presunción de buena fe, de la aceptación por parte de la Administración Pública de cualquier instrumento privado en SUSTITUCIÓN de instrumento público, y de copia simple o fotostática EN LUGAR de original o copia certificada de documentos que hayan sido protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente; salvo previsión legal en contrario; esto significa entonces, ubicándonos en un procedimiento administrativo, que el administrado podría demostrar cualquier hecho, salvo excepción legal, mediante un instrumento privado o cualquier copia de documento demostrativo quizás de algún derecho reconocido inclusive por la misma administración, siendo esto así se nos presenta la interrogante de cómo ante un eventual Contencioso Administrativo podría admitirse y consecuentemente valorarse ese documento presentado y admitido en sede administrativa conforme a lo establecido en la disposición señalada.

Además, el Decreto establece que no serán exigibles copias certificadas o fotostáticas de documentos que la Administración Pública tenga en su poder o a los que tenga posibilidad de acceder, cabría preguntarnos aquí: ¿quién determina hoy día, en ausencia de una infraestructura adecuada, cuándo la Administración se encuentra en esa situación?, así las cosas encontrándose en ese caso ¿podría siempre el administrado eximirse de demostrar un hecho en cualquier procedimiento administrativo, aun en aquellos en que le corresponda la carga probatoria, ¿siendo obligación de la Administración podría exigir su responsabilidad cuando ésta no logra acceder en tiempo oportuno al documento de que se trata?; pensamos que

tendríamos que estudiar más profundamente la aplicación en implicaciones de este Decreto para evitar cometer excesos, sin olvidar la intención y el sentido que se perseguía con su promulgación.

Para concluir este punto conviene mencionar otro aspecto importante, es el relativo a la valoración que deberá darse en el procedimiento administrativo a las declaraciones de los particulares, vemos con preocupación el contenido del artículo 32, el cual textualmente establece: «En caso de pérdida, deterioro, destrucción de documentos personales, *será suficiente la declaración del administrado para su reexpedición y no podrá exigirse prueba adicional para la misma, salvo lo dispuesto en la Ley.*» (Cursivas nuestras.)

Consideramos algo peligrosa esta disposición, sobre todo cuando eventualmente podrían verse afectados intereses de terceros al demostrarse por una simple declaración de un particular un hecho contentivo en un documento personal, más cuando éste una vez reexpedido (procedimiento administrativo) hace plena prueba de lo que contiene.

V.2. Valor probatorio del documento administrativo en la jurisdicción contencioso administrativa

DEVIS ECHANDÍA señala que «el hecho de que en la actuación administrativa se hayan podido alegar pruebas, no quiere decir que el debate fáctico se agote con ella» (*vid*: DEVIS ECHANDÍA, H., opus cit., p. 170). En efecto, en el proceso administrativo es igualmente admitido el principio de la libertad probatoria y consecuentemente reconocido el valor probatorio de los documentos administrativos. (Art. 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.)

La doctrina y la jurisprudencia reconocen el carácter de auténticos de los documentos administrativos, en virtud de lo cual adquieren pleno valor probatorio, mientras no sean desvirtuados (sentencias de fechas 25-01-83, 14-03-85), exigiendo para su reconocimiento, que los mismos se encuentren certificados. (Véase punto IV de nuestra investigación.)

En cuanto al valor probatorio del expediente administrativo en vía judicial, debemos señalar que el mismo hace fe de que el procedimiento fue instruido y sustanciado de la manera como allí consta y que los elementos que lo conforman fueron producidos en los lugares y en las fechas que allí se indican, es decir, se refiere al aspecto instrumental, como prueba documental que en efecto es (GORDILLO, MEIER, BOSCAN); además, el expediente administrativo goza de la misma presunción de legalidad de los actos administrativos, por ser éste el instrumento que recoge toda la

tramitación del procedimiento que da lugar al proveimiento administrativo, pero esto es visto en su aspecto sustancial o de contenido. (SARRIA)

En virtud de lo anteriormente señalado, algunos autores extienden los efectos de la autenticidad del expediente administrativo, al afirmar que éste, de igual forma da fe sobre el contenido de los actos en ellos recogidos; posición que no compartimos, por cuanto si bien no puede desconocerse la validez y eficacia de los actos administrativos y consecuentemente la del expediente administrativo donde consta el procedimiento que dio lugar al acto, hasta tanto no sea desvirtuado mediante los medios legalmente establecidos; no es menos cierto que, la eficacia y el valor del expediente administrativo como *medio de prueba documental*, se refiere sólo a los elementos extrínsecos de los actos y hechos jurídicos contenidos en él, y a la constatación de la tramitación del procedimiento administrativo conforme aparece en su integralidad, con independencia de la presunción de legalidad que sobre su contenido existe, presunción que para ser desvirtuada requiere de un medio específico establecido para tal fin, como es el Recurso Contencioso Administrativo de Anulación de los actos administrativos.

Nuestra posición se aprecia con más claridad cuando nos ubicamos en el ámbito de las vías de impugnación de los medios probatorios, donde se reconoce hoy día la imposibilidad de un sistema único y uniforme para desvirtuar el valor probatorio de los expedientes administrativos, por cuanto el mismo no contiene sólo documentos administrativos, sino también documentos públicos, privados, e inclusive simples documentos sin mayor valor probatorio, lo cual trae como resultado un tratamiento distinto dependiendo de su naturaleza. (BOSCÁN, UTRERA, GORDILLO)

VI. FORMA DE REDARGÜIR LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

En cuanto a los medios para desvirtuar el valor probatorio de los documentos administrativos encontramos, como es común en esta materia, posiciones contradictorias, las cuales en virtud de la naturaleza jurídica que le atribuyan harán depender la determinación de la vía de impugnación.

En este sentido, se observa Jurisprudencia que admite como único medio excepcional de impugnación la tacha de falsedad prevista en el art. 1.380 del Código Civil y cuyo procedimiento se encuentra regulado en el Código de Procedimiento Civil; fundamentando su posición en la asimilación de los documentos administrativos a los documentos públicos, los cuales sólo pueden ser impugnados por esta vía. (Sentencias de la Corte

Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fechas 4-7-67, 27-7-70, 18-2-71.)

De igual forma, encontramos otros fallos en los cuales se diferencian los documentos administrativos de los documentos públicos, reconociéndole su naturaleza administrativa y en base a lo cual admiten como medio idóneo para su impugnación, los que le sean iguales o semejantes (sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fechas 25-04-83, 9-9-84, 17-01-85).

Por su parte, BREWER señala que no pueden atribuírsele a todos los documentos administrativos el carácter de documento público, por cuanto no tendría sentido la existencia del recurso contencioso de anulación, sólo admite como documentos administrativos con valor de documentos públicos a aquellos en los cuales «un funcionario tenga competencia expresa para dejar constancia de hechos que efectúe, que vea y que oiga, el acto administrativo resultante tiene valor de documento público. *Por supuesto en estos casos que no son la mayoría la impugnación de estos documentos tiene que hacerse mediante la tacha*» (vid: BREWER, A., opus cit., p. 319).

En cuanto a la manera de redargüir o impugnar al expediente administrativo, debemos referirnos a la posición asumida por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en ocasión de varios fallos (9-08-84, 7-11-85), criterio que además es admitido por algunos autores patrios como JUÁREZ, MEIER y BOSCÁN, y en virtud del cual podemos concluir:

- Si se impugnan los elementos sobre los cuales el documento administrativo se funda, pueden ser desvirtuados por los medios probatorios que el derecho señala, no exclusivamente mediante el alegato de falsedad.
- La tacha de falsedad sólo procede cuando la fecha, el formato, el sello del documento o la firma del funcionario de donde emanan, hayan sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad de su contenido.
- Si se trata de desvirtuar el mérito probatorio que la administración le asignó a cada uno de esos elementos, el medio de impugnación a utilizar depende de la naturaleza intrínseca de ellos.

Así, por ejemplo, si se busca desvirtuar un acto administrativo incluido en un expediente administrativo, el medio para desvirtuar su presunción de legalidad es el recurso contencioso administrativo de anulación, el cual admite el empleo de cualquier medio de prueba que no éste expresamente prohibido por la ley.

CONCLUSIONES

Con esta investigación, no se ha pretendido otra cosa que indagar un poco más en esta materia, tratando de aportar algunas conclusiones que permitan delimitar de algún modo la temática de los Documentos Administrativos, quedando para el futuro la inquietud de profundizar en algunos aspectos que pudieran seguir aclarando y precisando el ámbito de este medio probatorio en el Procedimiento y en el Proceso Administrativo.

De esta manera y una vez cumplidos los objetivos planteados al inicio de esta investigación, haciendo referencia a nuestro derecho positivo, a la doctrina venezolana y extranjera, así como a la Jurisprudencia nacional relativa a los Documentos Administrativos, podemos concluir:

- Tanto en los procedimientos como en el proceso administrativo, de acuerdo a nuestro Derecho Positivo se acepta claramente el Principio de la libre admisibilidad de los medios probatorios al reconocer la aplicación de los medios de prueba establecidos en el Código Civil, Procedimiento Civil y en otras leyes; por ello, se acepta el empleo de los documentos administrativos como uno de ellos.
- Son el resultado del Principio de la Formalidad o Instrumentalidad que rige la actividad administrativa.
- Es un medio probatorio propio del Derecho Administrativo.
- Constituyen una especie del género pruebas documentales.
- Se encuentran regulados en nuestro Derecho Positivo de manera imprecisa e insuficientemente, lo cual lleva a confusiones terminológicas y de contenido.
- En la dinámica probatoria administrativa se emplean para demostrar hechos que tienen relevancia en el procedimiento y en la eventual impugnación de los actos administrativos en sede jurisdiccional.
- En el Derecho Probatorio es admitido pacíficamente su indudable valor probatorio. De igual forma, la jurisprudencia patria le otorga valor probatorio, en virtud de su carácter de auténticos.
- Debe tenerse clara la distinción entre el contenido del acto o hecho jurídico y el medio documental administrativo con el cual se pretende probar (validez documental o instrumental).
- En relación a la naturaleza jurídica de estos documentos, se observan tanto en la doctrina como en la jurisprudencia posiciones contradictorias, otorgándole en algunas oportunidades categoría de documento público y en otras negándole tal categorismo.

- Los requisitos de validez de los documentos administrativos como medio probatorio eficaz se pueden enunciar de la siguiente manera:
 - a) competencia legalmente atribuida al funcionario quien expide el documento, b) efectiva emisión del documento por el funcionario en ejercicio de sus funciones y c) deben encontrarse dotados de veracidad.
- La veracidad de los documentos administrativos, les viene dado por el carácter de auténticos que se les reconoce.
- La naturaleza jurídica que se le pretenda dar a los documentos administrativos, incide de manera notable sobre el medio de impugnación adecuado para desvirtuar el valor probatorio de tales documentos.
- Deben distinguirse en el expediente administrativo lo que se pretende desvirtuar ya que de ello dependerá el medio a utilizar, de tal manera que si se tratan de impugnar:
 - los elementos sobre los cuales el documento administrativo se funda, pueden ser desvirtuados por los medios probatorios que el derecho señala, no exclusivamente mediante el alegato de falsedad. La tacha de falsedad sólo procede cuando la fecha, el formato, el sello del documento o la firma del funcionario de donde emanan, hayan sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad de su contenido.
 - Si se trata de desvirtuar el mérito probatorio que la administración le asignó a cada uno de esos elementos, el medio de impugnación a utilizar depende de la naturaleza intrínseca de ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ IRAGORRY, Andrés (1991). «El Derecho de Acceso al Expediente Administrativo (artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Problemas que plantea. Particular referencia a su influencia en la Ley Orgánica de la Administración Central». *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*, N° 4, Caracas.
- ARAUJO JUÁREZ, José (1993). *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, 2a Ed. Vadell Hermanos Editores, Valencia.
- (1996). *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Vadell Hermanos Editores, Valencia.
- BREWER, Allan (1997) *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. 4ª Ed. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas..
- DROMÍ, Roberto (1996). *Derecho Administrativo*. 5a Ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

- ENTRENA CUESTA, Rafael (1995). *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I/1, Undécima Ed., Editorial Tecnos, S.A., Madrid
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1954). *La Prueba en el Proceso Administrativo*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Instituto Editorial Reus, Madrid.
- «Los efectos y la ejecución de los actos administrativos» (1997). *III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías»*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas.
- LÓPEZ-NIETO, Francisco (1978). *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Bayer Hermanos S.A. Barcelona España.
- MEIER, Henrike (1992). *El Procedimiento Administrativo Ordinario*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Caracas.
- PADILLA, Guillermina (1989). «El Documento Administrativo en la Jurisprudencia Venezolana. Breve Referencia al Código de Procedimiento Civil». *Revista de Derecho Público*, N° 37. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- PAREJO ALFONSO, Luciano; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1992). *Derecho Administrativo La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- PARADA V., Ramón (1996). *Derecho Administrativo*. I Parte General, 8ª Ed. Marcial Pons, Madrid.
- PIERRE TAPIA, Oscar. *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*. Caracas.
- RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando (1984). *La Prueba Documental*. Señal Editora, Medellín Colombia.
- RAMÍREZ Y GARAY. *Jurisprudencia Venezolana*. Ramírez y Garay, S.A., Caracas.
- RAMOS FERNÁNDEZ, Mary (1981). «Evolución Jurisprudencial del Derecho a la Defensa en el Procedimiento Administrativo». *Revista de Derecho Público*, N° 7. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Revista de Derecho Público*. N° 15, 20, 22, 24, 42, 55-56. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard (1983). *Procedimientos Administrativos*. 2ª Ed. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- (1995). *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Librería Álvaro Nora, Caracas.
- UTRERA, Francisco (1985). «Principio de la Legalidad de la Prueba en el Procedimiento Administrativo». *Revista de Derecho Público*, N° 23. Caracas.
- VARIOS (1995). *Contencioso Administrativo. Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo «Allan Randolph Brewer-Carías»*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- VARIOS (1980). *Derecho Procesal Administrativo*. Ediciones Rosaristas, Bogotá.
- VARIOS (1982). *Estudios Jurídicos sobre el Documento Público y Privado en el Derecho Procesal Civil*. Ediciones Fabretón, Venezuela.
- VARIOS (1994). *Liber Amicorum Homenaje a la Obra Científica y Docente del Profesor José Muci-Abraham*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.