



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

INTROITO

Diferentes procesalistas venezolanos enseñan una clasificación de los documentos o instrumentos tomando en cuenta sólo la naturaleza de los mismos, al señalarse una clasificación, si se quiere clásica, en “*Documentos Públicos*” y “*Documentos Privados*”; los primeros, aquellos emanados y suscritos por un funcionario público legalmente competente, con facultades expresas para dar fe pública, es decir, con eficacia, además de entre las partes interesadas, frente a los terceros, pudiendo ser impugnados en juicio, a través de la tacha de falsedad; y los segundos, aquellos emanados y suscritos por los particulares interesados, con eficacia solamente entre ellos, impugnables en juicio, a través del desconocimiento en cuanto a su contenido y firma.

Con vista de lo anterior, en el campo del derecho administrativo, siempre surgió la duda razonable relativa a aquellos documentos suscritos por los funcionarios públicos, sin la capacidad legal para dar a dichos documentos fe pública y efectos frente a los terceros. De relativa reciente data, el Máximo Tribunal de la República, abordó el tema de los documentos o instrumentos públicos y privados, es decir, que interpretó la clásica diferencia en cuanto a su naturaleza, concluyendo que en el derecho administrativo, surge una nueva categoría de los documentos por su naturaleza, es decir, de la fuente de la cual emanan, resultando así un criterio inequívoco, hoy reiterado, pacífico y constante, al señalarse una nueva categoría de documentos, siendo definidos como “*Documentos Administrativos*”, aquellos emanados de las diferentes Administraciones Públicas, en todos sus niveles y modalidades.

Con el presente trabajo, se pretende dar a conocer a los integrantes del Curso de Postgrado en Derecho Administrativo, y en especial a los



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

cursantes de la Cátedra de Contencioso Administrativo, la evolución de esta nueva, si se quiere, clasificación de los documentos tomando en cuenta la naturaleza de los mismos. Dado que en el contencioso administrativo de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, el órgano jurisdiccional deberá solicitar los correspondientes antecedentes administrativos, es decir, el cúmulo de documentos que sirvieron de fundamento a la decisión que se impugna, los cuales se encuentran contenidos en los correspondientes antecedentes administrativos o expediente administrativo; así, en el artículo 79 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se dispone que con las notificaciones se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez (10) días hábiles de Despacho siguientes, siendo causal de multa que oscila entre las cincuenta (50) y las cien (100) Unidades Tributarias, a los funcionarios que estando obligados a remitir dichos antecedentes administrativos, omitan o retarden su oportuna remisión al órgano jurisdiccional correspondiente.

1. Concepto de documento desde el punto de vista jurídico.

Los documentos constituyen instrumentos, escrituras o escritos con que se prueba, confirma o justifica alguna cosa, al menos, que se aduce con tal propósito, los mismos, por su naturaleza se pueden clasificar en públicos o privados.

También se les denomina *instrumentos*, en la cuarta de las acepciones académicas significa escritura, papel o documento con que se justifica o prueba alguna cosa.

1.1. Documento Público.

Es el otorgado o autorizado, con las solemnidades requeridas por la ley, por un registrador, notario, secretario judicial u otro funcionario público competente para acreditar algún hecho, la manifestación de una o varias voluntades y la fecha en que se producen.

Igualmente suele denominarse *documento auténtico*, como escrito, papel o instrumento autorizado en forma tal que dé fe y haya de ser creído,



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

por extendido ante fedatario público (Notario Público) o por estar legalizado por autoridad competente (*Dic. Der. Usual*).

1.2. Documento Privado.

Es el redactado por las partes interesadas, con testigo o sin ellos, pero sin intervención de registrador, notario u otro funcionario público que le de fe o autoridad (*Dic. Der. Usual*).

1.3. Concepto de documento según el Código Civil Venezolano.

Artículo 1.355. *“El instrumento redactado por las partes y contentivo de sus convenciones es sólo un medio probatorio; su validez o su nulidad no tiene ninguna influencia sobre la validez del hecho jurídico que está destinado a probar, salvo los casos en que el instrumenta se requiera como solemnidad del acto.”*

Artículo 1.356. *“La prueba por escrito resulta de un instrumento público o de un instrumento privado.”*

1.4. El instrumento público según Código Civil Venezolano.

Artículo 1.357. *“Instrumento público o auténtico es el que ha sido autorizado con las solemnidades legales por un Registrador, por un Juez u otro funcionario o empleado público que tenga facultad para darle fe pública, en el lugar donde el instrumento se haya autorizado.”*

Artículo 1.358. *“El instrumento que no tiene la fuerza de público por incompetencia del funcionario o por defecto de forma es válido como instrumento privado, cuando ha sido firmado por las partes.”*

Artículo 1.359. *“El instrumento público hace plena fe, así entre las partes como respecto de terceros, mientras no sea declarado falso: 1º, de los hechos jurídicos que el funcionario público declara haber efectuado, si tenía facultad para efectuarlos; 2º, de los hechos jurídicos que el funcionario público declara haber visto u oído, siempre que este facultado para hacerlos constar.”*

Artículo 1.360. *“El instrumento público hace plena fe, así entre las partes como respecto de terceros, de la verdad de las declaraciones formuladas por los otorgantes acerca de la realización del hecho jurídico a que el instrumento se contrae, salvo que en los casos y con los medios permitidos por la ley se demuestre la simulación.”*



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

Artículo 1.361. *“Igual fuerza probatoria que la determinada en el artículo anterior producen el instrumento público y el instrumento privado, entre las partes, aun de las cosas que no han sido expresadas sino de una manera enunciativa, con tal que la enunciación tenga una relación directa con el acto. Las denunciaci3nes extrañas al acto sólo pueden servir de principio de prueba.”*

Artículo 1.362. *“Los instrumentos privados, hechos para alterar o contrariar lo pactado en instrumento público, no producen efecto sino entre los contratantes y sus sucesores a Título universal. No se los puede oponer a terceros.”*

1.5. Los instrumentos Privados según Código Civil Venezolano.

Artículo 1.363. *“El instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, tiene entre las partes y respecto de terceros, la misma fuerza probatoria que el instrumento público en lo que se refiere al hecho material de las declaraciones; hace fe, hasta prueba en contrario, de la verdad de esas declaraciones.”*

Artículo 1.364. *“Aquél contra quien se produce o a quien se exige el reconocimiento de un instrumento privado, está obligado a reconocerlo o negarlo formalmente. Si no lo hiciere, se tendrá igualmente como reconocido.”*

Los herederos o causahabientes pueden limitarse a declarar que no conocen la firma de su causante.”

1.6. La falsedad de los instrumentos.

Artículo 1.380. *“El instrumento público o que tenga las apariencias de tal puede tacharse con acción principal o redargüirse incidentalmente como falso.”*

1.7. La Exhibición de Documentos.

Artículo 436. *“La parte que deba servirse de un documento que según su manifestación, se halle en poder de su adversario, podrá pedir su exhibición.”*

A la solicitud de exhibición deberá acompañar una copia del documento, o en su defecto, la afirmación de los datos que conozca el solicitante acerca del contenido del mismo y un medio de prueba que constituya por lo menos presunción grave de que el instrumento se halla o se ha hallado en poder de su adversario.”



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

1.8. La Tacha de los Instrumentos.

Artículo 438. *“La tacha de falsedad se puede proponer en juicio civil, ya sea como objeto principal de la causa, ya incidentalmente en el curso de ella, por los motivos expresados en el Código Civil.”*

1.9. El Reconocimiento de Instrumentos Privados.

Artículo 444. *“La parte contra quien se produzca en juicio un instrumento privado como emanado de ella o de algún causante suyo, deberá manifestar formalmente si lo reconoce o lo niega, ya en el acto de la contestación de la demanda, si el instrumento se ha producido con el libelo, ya dentro de los cinco días siguientes a aquel en que ha sido producido, cuando lo fuere posteriormente a dicho acto. El silencio de la parte a este respecto, dará por reconocido el instrumento.”*

2. La noción de documento administrativo.

La actividad administrativa se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad. Los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos.

2.1. Función de los documentos administrativos.

Son dos (2) las funciones primordiales que cumplen los documentos administrativos:

2.1.1. Función de Constancia.

El documento asegura la pervivencia o continuidad de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos.

2.1.2. Función de Comunicación.

Los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administración Pública. Dicha



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

comunicación es —tanto interna— entre las unidades que componen la organización administrativa —como externa— de la Administración Pública con los ciudadanos y con otras organizaciones.

2.2. Características de los documentos administrativos.

Se pueden apreciar una serie de características que determinan el que un documento pueda ser calificado como “*documento administrativo*”.

2.2.1. Producen efectos jurídicos.

No cabe calificar de documento administrativo a aquellos documentos que no están destinados a la producción de efecto alguno como son, por ejemplo, los resúmenes, extractos. Los documentos administrativos siempre producen efectos frente a terceros o en la propia organización administrativa.

2.2.2. Son emitidos por un órgano administrativo.

El emisor de un documento administrativo —aquél que lo produce— es siempre uno de los órganos que integran la organización de una Administración Pública.

2.2.3. Su emisión es válida.

Un documento es válido cuando su emisión cumple con una serie de requisitos formales y sustantivos, exigidos por las normas que regulan la actividad administrativa.

2.3. Tipos de Documento Público.

Los documentos administrativos de utilización más común en la tramitación de cualquier procedimiento administrativo pueden incluirse



dentro de alguna de las tres fases de tramitación de que consta todo procedimiento.

Esta clasificación sería la siguiente:

2.3.1. Documentos de Iniciación.

- Acuerdo de iniciación del procedimiento.
- Requerimiento de subsanación de defectos en la solicitud.
- Petición de mejora voluntaria de la solicitud.
- Acuerdo de adopción de medidas provisionales.
- Acuerdo de acumulación de procedimientos.
- Acuerdo de práctica simultánea de trámites.

2.3.1.1. Acuerdo de Iniciación del Procedimiento.

Es el documento por el que se inicia un procedimiento administrativo de oficio, por ejemplo: el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador [*Auto de Inicio*]. Los procedimientos se inician de oficio en los siguientes casos: Cuando por propia iniciativa el órgano competente lo considera oportuno, como consecuencia de orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia. El documento debe, además, ser notificado a los posibles interesados.

2.3.1.2. Requerimiento de Subsanación de Defectos en la Solicitud.

Es el documento a través del cual se comunica al interesado en un procedimiento que la solicitud por el presentada no reúne todos los requisitos o no acompaña todos los documentos que se exigen en la normativa correspondiente, por lo que se notifica esta incidencia a efectos de que subsane tal deficiencia en un plazo determinado (10-15 días), ya que de lo contrario se considera que ha desistido y el procedimiento se archivaría, terminando su tramitación. [*Auto de Saneamiento*].

2.3.1.3. Petición de Mejora Voluntaria de la Solicitud.

Este documento puede ser utilizado en aquellos procedimientos que se han iniciado a solicitud del interesado, y en el que el órgano competente aprecia que la solicitud recibida puede ser modificada o mejorada



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

voluntariamente por el interesado por considerarlo conveniente para el desarrollo del procedimiento. Por ejemplo un procedimiento de concesión de una subvención, iniciado por un interesado que solicita unos importes menores a los que en la norma reguladora de ese procedimiento se le conceden, por lo que cabría modificar o mejorar esa solicitud. [**Auto de Saneamiento o Despacho Saneador**].

2.3.1.4. Acuerdo de Adopción de Medidas Provisionales.

Estos acuerdos se adoptan en aquellos procedimientos administrativos en los que se quiere, existiendo elementos de juicio para ello, asegurar los efectos de la resolución que en su día se dicte y para ello el órgano administrativo competente acuerda las oportunas medidas provisionales que estarán vigentes durante el tiempo que dure el procedimiento. [**Medidas Cautelares**].

2.3.1.5. Acuerdo de Acumulación de Procedimientos.

La acumulación de procedimientos se da en aquellos supuestos en que tanto si estos se han iniciado de oficio como a solicitud del interesado se detecta que por tener elementos comunes, por ejemplo en el contenido del procedimiento, pueden acumularse o unirse para que su tramitación se lleve a cabo conjuntamente. [**Auto de Acumulación**].

2.3.1.6. Acuerdo de Práctica Simultánea de Trámites.

Es el documento a través del cual se notifica a las personas interesadas en un procedimiento que se van a llevar a cabo varios trámites del procedimiento en un mismo acto al tener entre ellos una naturaleza similar.

2.3.2. Documentos de Instrucción.

- Acuerdo de apertura de un período de prueba.
- Acuerdo de práctica de prueba.
- Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas.
- Oficio de petición de informe preceptivo no determinante.
- Oficio de petición de informe preceptivo determinante.



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

- Oficio de petición de informe facultativo.
- Citación de comparecencia.
- Concesión de trámite de audiencia.
- Acuerdo de apertura del período de información pública.
- Acuerdo de ampliación de plazos.
- Acuerdo de tramitación de urgencia.
- Acreditación de la notificación.

2.3.2.1. Acuerdo de Apertura de un Periodo de Prueba.

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica a las personas interesadas en el mismo que se abre un período probatorio, en el que se practicarán pruebas (bien las solicitadas por los interesados, bien las acordadas por el órgano) para acreditar los hechos que se valoran en el procedimiento.

2.3.2.2. Acuerdo de Práctica de Prueba.

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento comunica a las personas interesadas en el mismo, el día, hora y lugar en que se llevaran a cabo las pruebas cuya práctica se ha acordado en el procedimiento.

2.3.2.3. Acuerdo por el que se Rechazan las Pruebas Propuestas.

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento rechaza las pruebas que han sido propuestas por el interesado o interesados en el procedimiento, notificando estas circunstancias a los mismos e indicando los motivos de ese rechazo.

2.3.2.4. Oficio de Petición de Informe Preceptivo Determinante.

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que, siendo preceptivos por establecerse así en la normativa aplicable, a juicio del órgano competente



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

resultan imprescindibles para dictar la resolución de un procedimiento. Si estos informes no son emitidos en el plazo previsto legalmente se interrumpe el plazo para resolver el procedimiento, y por tanto no se podrá seguir con la tramitación del mismo hasta que no se reciba dicho informe.

2.3.2.5. Oficio de Petición de Informe Preceptivo No Determinante.

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que no siendo preceptivos por establecerse así en la normativa aplicable, a juicio del órgano competente no resultan imprescindibles para la resolución del procedimiento. Si estos informes no son emitidos en el plazo previsto legalmente no se interrumpe el plazo que se tiene para resolver un procedimiento, sino que se continúa la tramitación del mismo.

2.3.2.6. Oficio de Petición de Informe Facultativo.

Los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan aquellos informes que sirven para obtener datos, opiniones o valoraciones que el órgano administrativo estima convenientes para resolver un procedimiento, pero que la normativa aplicable no exige que se soliciten. En ningún caso su no recepción puede suponer una interrupción de plazos en la tramitación de dicho procedimiento.

2.3.2.7. Citación de Comparecencia.

La citación es una notificación a través de la cual se le comunica al interesado o interesados en un procedimiento que han de comparecer ante las oficinas públicas, indicándose al efecto el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como las consecuencias que acarrea el no personarse en las citadas dependencias.



2.3.2.8. Concesión de Trámite de Audiencia.

Es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento que se ha iniciado el trámite de audiencia. Con este trámite el interesado o interesados tienen la posibilidad de examinar, en un plazo que viene determinado legalmente, el procedimiento que se está llevando a cabo, a la vista del cual pueden formular nuevas alegaciones o aportar nuevos documentos que consideren importantes para la resolución que en su día se dicte.

2.3.2.9. Acuerdo de Apertura del Periodo de Información Pública.

Es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento la decisión del órgano competente de abrir un periodo de información pública para dar a conocer a cualquier persona física o jurídica que este interesada los trámites de un procedimiento, para ello se determina, un lugar un plazo y un horario, durante el cual se podrán presentar las alegaciones que se estimen convenientes.

2.3.2.10. Acuerdo de Ampliación de Plazos.

Es un documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica al interesado o interesados en el procedimiento que se han ampliado los plazos que legalmente están establecidos para resolver el mismo, ello siempre y cuando no se perjudiquen derechos de terceras personas y las circunstancias del procedimiento así lo aconsejen. Esta ampliación de plazos la puede conceder la Administración de oficio o a petición de los interesados. Existen dos supuestos de ampliación:

1.- Una ampliación de plazos que no exceda de la mitad de los establecidos por la normativa aplicable. Esta ampliación puede concederse de oficio por la Administración o a petición del interesado y siempre que no se perjudiquen derechos de terceras personas.



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

2.- Una ampliación de plazos no superior al plazo inicialmente establecido por la normativa aplicable a la tramitación de un procedimiento. Esta ampliación la decide de oficio la Administración en aquellos supuestos en que el volumen de solicitudes formuladas por los interesados en un procedimiento impida el cumplimiento de los plazos previstos en el citado procedimiento.

2.3.2.11. Acuerdo de Tramitación de Urgencia.

Es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento acuerda bien de oficio o bien a solicitud del interesado la reducción a la mitad de los plazos establecidos legalmente para la resolución un procedimiento.

2.3.2.12. Acreditación de la Notificación.

Es una diligencia a través de la cual consta que se ha practicado la notificación al interesado o interesados en la tramitación de un procedimiento de un determinado acto o actos. En este documento se reflejan entre otras cuestiones, el medio utilizado para llevar a cabo la notificación: fax, servicio postal, mensajería, etc., así como las circunstancias que han concurrido en la practica o no de la notificación: si se ha notificado al interesado, su representante, si la notificación ha sido rechazada, si es desconocido el lugar de la notificación, etc.

2.4. Documentos de Terminación.

- Acuerdo de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado.
- Acuerdo de caducidad de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables.
- Resolución tipo.
- Resolución de inadmisión.
- Certificación de acto presunto.
- Acuerdo de la suspensión de la ejecución de un acto.



2.4.1. Acuerdo de Caducidad por Paralización del Procedimiento Imputable al Interesado.

Este acuerdo lo adopta el órgano administrativo competente en aquellos procedimientos iniciados a solicitud del interesado y que por motivos imputables al mismo el procedimiento ha quedado paralizado durante un tiempo superior al establecido legalmente, llegándose en este caso al archivo del expediente y a su notificación al interesado.

2.4.2. Acuerdo de Caducidad por Paralización del Procedimiento Iniciado de Oficio No Susceptible de Producir Actos Favorables.

Este acuerdo lo adopta el órgano administrativo competente en aquellos procedimientos que se han iniciado de oficio y en los cuales no se ha dictado resolución expresa en el plazo que esta establecido normativamente ni tampoco en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada Este acuerdo solo se da en aquellos supuestos de procedimientos iniciados de oficio y que no produzcan actos favorables para los ciudadanos.

2.4.3. Resolución Tipo.

La resolución es el documento administrativo que recoge las decisiones del órgano competente que pone fin a un procedimiento, resolviendo todas las cuestiones planteadas en éste.

2.4.4. Resolución de Inadmisión.

Es el documento que recoge las decisiones del órgano competente en cuanto a la inadmisión de una solicitud de reconocimiento de derechos que no están previstos en el Ordenamiento Jurídico o son manifiestamente carentes de fundamento.

2.4.5. Certificación de Acto Presunto.

Es un documento que la Administración expide a petición del interesado cuando la misma no ha dictado resolución a un procedimiento



en el plazo legalmente establecido. La certificación de acto presunto tiene la misma validez que si se hubiese dictado resolución expresa.

2.4.6. Acuerdo de la Suspensión de la Ejecución de un Acto.

Este acuerdo lo adopta el órgano administrativo competente, bien de oficio o a solicitud del interesado, en aquellos procedimientos en los que la ejecución de la resolución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación para lo cual pueden adoptarse las medidas cautelares necesarias para asegurar la protección del interés público y la eficacia de la resolución.

3. Criterios Jurisprudenciales que determinan una nueva categoría de documentos

Uno de los criterios jurisprudenciales más novedosos producidos en el ámbito probatorio venezolano del proceso contencioso administrativo de nulidad durante éstos últimos diez años fue la dictada por la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en sentencia N° 300, de fecha 28 de mayo de 1998, expediente N° 12.818, caso: Consorcio Hidroeléctrico Caroní, en la que se definió, por vez primera en nuestro derecho, la noción de documentos administrativos.

Antes de la referida sentencia, existían criterios disímiles en relación a la naturaleza de los documentos administrativos y la oportunidad en que los mismos debían ser promovidos y evacuados en juicio. Algunos los asimilaban a los instrumentos públicos, caso en el cual podían ser presentados hasta los informes; otros, por el contrario, los equiparaban a los documentos privados, por lo cual debían ser presentados dentro del lapso de promoción de pruebas. Sin embargo, la cuestión fue dilucidada por la jurisprudencia, conforme a lo que a continuación parcialmente se transcribe:

“... [DOCUMENTOS 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



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario...”

La consecuencia procesal de lo anteriormente expuesto es que:

“...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...”

Por su parte, en sentencia de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia, N° 00209, Exp. N° 2001-000885, de fecha 16 de Mayo de 2003, caso: Henry José Parra Velásquez, contra Constructora Basso, C.A., puntualizó lo siguiente:

“...Señala el formalizante que el Juez de alzada infringió la referida regla de establecimiento de pruebas, pues apreció la copia certificada del croquis del accidente que dio lugar al proceso, a pesar de ser una prueba ineficaz, por haber sido extemporáneamente promovida por la parte actora junto con su escrito de informes presentados ante el a-quo.

Aduce, que las actuaciones administrativas de tránsito no constituyen documentos públicos conforme al artículo 1.357 del Código Civil, pues no son emanadas de un funcionario que labora para la Administración Pública, ni se trata del instrumento fundamental de la demanda según sentencia de la Sala que transcribe, y en consecuencia, no podía producirse en todo tiempo, hasta los últimos informes, sino en el lapso probatorio respectivo.

Señala, que la referida infracción fue determinante en el dispositivo de la sentencia, por cuanto ese medio de prueba valorado plenamente por el Juez de alzada constituyó el fundamento para que se desecharan todas las declaraciones testimoniales rendidas en el juicio, que fueron promovidas por la parte demandada reconviniendo, toda vez que consideró que las referidas declaraciones no coinciden con las evidencias tomadas del sitio del accidente por las autoridades administrativas de tránsito.

Para decidir, la Sala observa:

Si bien el formalizante alegó la infracción del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil por falta de aplicación, en vez de alegar su falsa aplicación, ello no determina a priori la desestimación de la denuncia, pues los argumentos que la sustentan se dirigen a evidenciar la existencia de éste último supuesto, lo cual permite comprender el error de derecho en el juzgamiento de los hechos por el que se pretende obtener la nulidad del fallo de alzada.



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

Al respecto, ha sido criterio pacífico y reiterado de la Sala, que las actuaciones administrativas levantadas por las Inspectorías de Vehículos, con ocasión de un accidente de tránsito, tienen valor probatorio en el juicio respectivo, y aun cuando dichas actuaciones hacen fe en todo cuanto se refiere a lo que el funcionario declara haber efectuado o percibido por sus sentidos, o practicado como perito, la prueba que se deriva de tales instrumentos no es absoluta o plena, porque el interesado puede impugnarla, y en consecuencia, desvirtuar en el proceso, mediante la utilización de las pruebas legales que estime pertinentes, la verdad de los hechos o circunstancias que el funcionario de tránsito hubiere hecho constar en su acta, croquis o en el avalúo de los daños. (Sentencia de fecha 20 de octubre de 1988 caso: Autobuses Servicios Interurbanos Ruta Centro Oriental C.A. (Autosirco) contra Enrique Remes Zaragoza y otra).

De igual forma, la Sala ha dejado establecido en sus decisiones que las mencionadas actuaciones administrativas, a pesar de no encajar en rigor en la definición que del documento público da el artículo 1.357 del Código Civil, tiene de todos modos el mismo efecto probatorio de los documentos públicos, en razón de que emanan de funcionarios públicos que cumplen atribuciones que les ha conferido la Ley de Tránsito Terrestre y contienen, por tanto, una presunción de certeza que el interesado en lo contrario debe desvirtuar en el proceso judicial. (Sentencia de fecha 26 de abril de 1990, caso: Antonio José Paracare contra Colectivos Je-Ron C.A.).

En el caso bajo examen, tiene razón el formalizante cuando afirma que las actuaciones administrativas de tránsito no pueden ser consideradas como documentos públicos conforme al artículo 1.357 del Código Civil, pues el mismo está referido al documento público negocial, es decir, aquel documento contentivo de negocios jurídicos de los particulares, que ha sido formado por un funcionario competente actuando en ejercicio de sus funciones, y no a los documentos públicos administrativos como son las actuaciones administrativas de tránsito.

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.



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

Además, las referidas actuaciones de tránsito no encajan en rigor en la definición de documento público, porque precisamente, es posible desvirtuar su certeza por otra prueba pertinente e idónea, y no sólo a través de la tacha de falsedad o de la simulación, como ocurre con los documentos públicos negociales.

Así, la Sala observa que el artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, que regula los instrumentos públicos que pueden producirse en todo tiempo hasta los últimos informes, se refiere al documento público negocial y no a los documentos públicos administrativos, pues de lo contrario, se crearía una desigualdad extrema para la contraparte del promovente del documento público administrativo, producido luego de precluido el lapso probatorio ordinario.

En efecto, al contener el documento público administrativo una presunción de certeza desvirtuable por cualquier prueba en contrario, si el mismo es consignado en cualquier tiempo y no en el lapso probatorio, en caso de ser impugnado, el Juez estaría obligado a abrir una articulación probatoria, a fin de que la contraparte del promovente pueda desvirtuar la presunción de veracidad mediante la producción de la prueba en contrario; articulación que tiene lapsos más reducidos que los ordinarios concedidos por la Ley. Desde luego que tal problema no se presenta en el caso del documento público negocial, pues ellos sólo pueden ser destruidos por tacha o a través de la acción de simulación.

Por tal motivo, al tratarse las actuaciones de tránsito de documentos públicos administrativos, éstos no pueden ser producidos en todo tiempo, hasta los últimos informes, sino en el lapso probatorio ordinario.

Comparte igualmente la Sala el argumento del formalizante de que las actuaciones administrativas de tránsito no pueden ser consideradas como instrumentos fundamentales de la demanda, pues la pretensión de indemnización de daños y perjuicios derivada de un accidente de tránsito, constituye un caso especial de responsabilidad civil extracontractual, cuya procedencia depende de la concurrencia de tres requisitos: la culpa, el daño y la relación de causalidad, y por ello, jamás podría existir prueba documental de la causa de pedir.

En tal sentido, la Sala Político-Administrativa, en sentencia No. 300 de fecha 28 de mayo 1998, caso: CVG Electrificación del Caroní, Expediente No. 12.818, expresó:

'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



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

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..."

En cuanto a la impugnación de los documentos administrativos en el proceso contencioso administrativo, contenidos en el expediente administrativo o antecedentes administrativos que son instruidos por los órganos y entes de la Administración Pública, y que son requeridos en los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, fijó su posición tomando en cuenta la oportunidad en los mismos son traídos al expediente judicial; así tenemos, la sentencia N° 1.257, de fecha 11/07/2007, publicada el 12 de julio del mismo mes y año, Exp. N° AA40-A-2006-0694, caso: Echo Chemical 2000, C.A., fijó las siguientes reglas, que a continuación se transcriben:

"...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. [Ahora posterior].

En atención a que el expediente administrativo puede ser consignado en cualquier tiempo, lo que implica una matización del principio de



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

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.

En consecuencia, esta Sala a fin de resumir los criterios expuestos en este fallo, establece lo siguiente:

El expediente administrativo debe ser llevado correcta y ordenadamente foliado por el órgano administrativo que sustancie el expediente, en la forma prevista en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil.

Las nociones de “expediente administrativo” y “documentos administrativos” son distintas, en los términos expuestos en el presente fallo.

Dada la importancia del expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo de anulación, esta Sala ratifica su criterio en el sentido que su producción en juicio no está sometida a las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil, por lo que podrá ser valorado como prueba por el juez, aun si su consignación en autos se realiza después del acto de informes.

La forma de impugnar las copias certificadas del expediente administrativo, se rigen por el régimen dispuesto para la impugnación de las copias simples previstas en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil.

Las oportunidades de impugnación serán las siguientes:



Carlos Rafael Pérez-Marchan
Profesor de Derecho Administrativo

i) si el expediente llega antes del inicio del lapso de promoción o durante el mismo, la oportunidad de impugnación será dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del lapso de promoción;
ii) si llegase con posterioridad a la oportunidad anteriormente indicada y hasta el acto de informes, será dentro de los cinco días siguientes a su consignación en el expediente, en el entendido de que las partes estén a derecho y no esté paralizada la causa por cualquier motivo y;

iii) si el expediente fuese consignado después de vista la causa, el lapso de los cinco días para la impugnación comenzará a computarse desde el día inmediatamente siguiente a que conste en autos cualquier actuación del recurrente. En los dos últimos casos, de ser necesario, se abrirá la articulación probatoria prevista en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil...”. [Resaltado nuestro].

Cabe destacar, que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa [LOJCA], en la Sección Tercera del Capítulo II, referida al procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas, en su artículo 79, se establece el lapso perentorio de diez (10) días hábiles de despacho, para la remisión del expediente administrativo, por parte de la Administración, so pena de multa, dicha norma dispone lo siguiente:

Artículo 79. “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.)”