|  |
| --- |
| http://historico.tsj.gob.ve/graficos/encabezadotsj.jpg |

**MAGISTRADO PONENTE HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**

**EXP. Nº 2006-0694**

Mediante escrito de promoción de pruebas consignado el 7 de febrero de 2007 y diligencia presentada el 15 del mismo mes y año, el abogado José Gaspar Cottoni, inscrito en el INPREABOGADO bajo el No. 22.941, procediendo con el carácter de apoderado judicial de la sociedad mercantil **ECHO CHEMICAL 2000 C.A.**, inscrita ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua, en fecha 9 de enero de 2002, bajo el N° 21, Tomo 10, impugnó las documentales contenidas en el expediente administrativo e indicadas en el Capítulo I, apartes “SEGUNDO” y “QUINTO”, y desde el “SÉPTIMO” al VIGÉSIMO” del escrito de promoción de pruebas consignado por la Procuraduría General de la República.

Por auto del 27 de febrero de 2007, el Juzgado de Sustanciación declaró extemporánea la impugnación de los referidos documentos.

El 28 de febrero de 2007, el apoderado actor apeló de la anterior decisión.

El Juzgado de Sustanciación por auto de fecha 13 de marzo de 2007, oyó en un solo efecto la apelación ejercida contra “*la decisión dictada por este Juzgado en fecha 27 de febrero de 2007*”.

Mediante oficio Nº 0532 del 18 de abril de 2007, el prenombrado Juzgado remitió a esta Sala las copias certificadas de las actas conducentes señaladas por las partes y por ese Juzgado, correspondientes a la apelación interpuesta por el apoderado de la parte recurrente.

El 2 de mayo de 2007, se dio cuenta en Sala y se designó ponente al Magistrado Hadel Mostafá Paolini a objeto de decidir la apelación “*del auto dictado por el Juzgado de Sustanciación de fecha 27.02.07*.”

En fecha 17 de mayo de 2007, el apoderado actor presentó escrito de alegatos con relación a la apelación interpuesta.

Revisadas las actuaciones que integran el expediente, pasa la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones:

**I**

**CONTENIDO DEL AUTO APELADO**

            En el auto de fecha 27 de febrero de 2007, el Juzgado de Sustanciación de esta Sala expuso:

“*De lo antes expuesto, constata este Juzgado que la oportunidad procesal que se tiene para impugnar los documentos en autos por el adversario, es -conforme a la sentencia parcialmente transcrita y como así también se evidencia del citado artículo 429- dentro de los cinco días siguientes a cada una de las últimas actuaciones señaladas en dicho artículo.*

*Ahora bien, en el presente asunto, observa este Juzgado que los cinco días siguientes a los cuales alude la disposición invocada, deben computarse a partir de la fecha en la cual constó en autos el expediente administrativo contentivo de los documentos impugnados, esto es, el día 9 de agosto de 2006; en tal virtud, visto que el abogado José Gaspar Cottoni, en fecha 7 de febrero de 2007, impugnó los referidos instrumentos, es decir, -de acuerdo al cómputo practicado- vencido como se encontraba el aludido lapso establecido en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, resulta forzoso declarar intempestiva la impugnación propuesta, y así se decide.”*

**II**

**FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

Como fundamento de su apelación contra el auto del 27 de febrero de 2007, el abogado José Gaspar Cottoni expuso:

*“Como bien puede apreciarse, las copias o reproducciones de los instrumentos en el artículo señalado se pueden producir en juicio en tres oportunidades:****A) Con el libelo de la demanda,****caso en el cual la impugnación procede en el momento de la contestación de la demanda;****En nuestro caso por ser parte actora no es por parte nuestra la contestación de la demanda. B) Con la contestación de la demanda, es decir,****la impugnación debe realizarse conjuntamente,****en nuestro caso reitero no somos los que deben contestar la demanda, y C) En lapso de promoción de puabas, caso que consideramos que es el que debe aplicársenos.****(sic)*

*Ahora bien, el Juzgado de Sustanciación señala y reconoce, fundamentado en la sentencia de esta Sala Político-Administrativa del 9 de julio de 2003, decisión 01045, la interpretación de dicho artículo tal y como la he resumido; pero procede a teñir su sentencia con el vicio de la falsa aplicación, cuando procede a la aplicación de un supuesto inexistente en el mismo artículo, como es el hecho que nuestra impugnación es extemporánea en virtud que el expediente administrativo consta en autos desde el 9 de agosto de 2006 y la impugnación fue realizada el 7 de febrero de 2007, significa esto que para efectos del Juzgado de Sustanciación debíamos realizar la impugnación una vez que se abrió el cuaderno correspondiente al expediente administrativo.*

*Como puede observarse este cuarto supuesto no está considerado como una de las causales alternativas del artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, y no puede estar, porque de existir tal hipótesis la misma tendría un carácter inconstitucional, debido a que los administrados nos encontraríamos en un estado de indefensión permanente, fuera de la protección de la tutela jurídica, en virtud que los organismos del estado no cumplen con las exigencias de la Sala para que envíen los expedientes administrativos y conllevaría por lo tanto a que los abogados en el ejercicio estuviéramos permanentemente asistiendo a la Sala para informarnos cuando se inicia el lapso de impugnación…*

*(…)*

*Ciudadanos Magistrado, por las razones de hecho y de derecho expuestas resumidamente solicito que se declare con lugar la impugnación de las pruebas promovidas por la sustituta del ciudadano Procurador General de la República…(sic)*(Resaltado del original)

**III**

**OBITER DICTUM**

Como punto previo, dada la importancia que reviste la remisión del expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo de anulación, considera prudente esta Sala realizar ciertas precisiones sobre el valor probatorio del expediente administrativo consignado por la Administración en juicio, la forma legal de impugnación de éste y las oportunidades procesales idóneas para su impugnación.

a)      Del expediente administrativo  en general.

En este sentido, aprecia la Sala que de conformidad con la acepción común contenida en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, por “expediente” debe entenderse el *“Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales…”*. De igual forma, en la séptima acepción permitida por dicha Academia, “expediente” es un *“Procedimiento administrativo en que se enjuicia la actuación de alguien”*.

En España, según el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por  el Real Decreto 2568/1986 del 28 de noviembre de 1986, se define al expediente administrativo como *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, disponiendo también que “*los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.”*

En nuestro país, si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no establece definición alguna de “expediente administrativo”, si regula esta figura, pudiendo resaltarse entre esa regulación, las disposiciones siguientes:

*“Artículo 31: De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos.*

*Artículo 32: Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.*

*Artículo 34: En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que estos fueron presentados. Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá modificar dicho orden, dejando constancia en el expediente.*

***La administración racionalizara sus sistemas y métodos de trabajo y vigilara su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.***

*Artículo 51: Iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá toda la tramitación a que de lugar el asunto.*

*De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se anexara copia al expediente”.*(Negrillas de la Sala)

De conformidad con las normas anteriormente transcritas, observa la Sala que el expediente administrativo puede definirse como el conjunto ordenado de todas las actuaciones realizadas en el decurso del procedimiento administrativo que le sirven de sustento a éste; es decir, el expediente es la *materialización formal*del procedimiento.

En atención a que el expediente conforma la materialización del procedimiento administrativo, es preciso que a fin de garantizar el derecho al debido proceso en sede administrativa, como lo preceptúa el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 *eiusdem*, el cual establece que *“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”* (subrayado de la Sala), los órganos administrativos al sustanciar los expedientes deben observar las normas previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que disponen la *unidad*, *orden* y *secuencia* en la cual se deben llevar dichos expedientes.

Sin embargo, a su vista se constata que el precitado instrumento normativo no indica la manera pormenorizada en la cual deben llevarse los expedientes en sede administrativa, por lo que a fin de adminicular los derechos de los particulares con las obligaciones de la Administración dentro del procedimiento administrativo, asegurando la integridad y unidad del expediente, y en atención a lo dispuesto en el único aparte del artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece que *“La administración racionalizara sus sistemas y métodos de trabajo y vigilara su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos”*, considera esta Sala como procedimiento idóneo aplicable para asegurar la regularidad y coherencia de los expedientes administrativos, lo dispuesto en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil, el cual es del tenor siguiente:

*“Artículo 25: De todo asunto se formará expediente separado con un número de orden, la fecha de su iniciación, el nombre de las partes y su objeto. Las actuaciones deben observar el orden cronológico, según la fecha de su realización y la foliatura del expediente se llevará al día y con letras, pudiéndose formar piezas distintas para el más fácil manejo, cuando sea necesario”.*

Lo anterior es particularmente relevante, puesto que del orden, exactitud, coherencia y secuencia de los expedientes, dependerá la fuerza probatoria que se desprende del conjunto de actas que integran el mismo.

b)      Del valor probatorio del expediente administrativo.

Respecto al valor probatorio del expediente administrativo, esta Sala ha establecido que:

*“Asimismo, pudo apreciarse que el Ministerio de Infraestructura no remitió el expediente administrativo que le fuera solicitado por este Tribunal mediante oficios números 2.329 y 1.780 de fechas 21 de septiembre y 24 de octubre de 2000, respectivamente.*

***El expediente administrativo está constituido por el conjunto de actuaciones previas que están dirigidas a formar la voluntad administrativa, y deviene en la prueba documental que sustenta la decisión de la Administración.****Por tanto, sólo a ésta le corresponde la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos; su no remisión constituye una grave omisión que pudiera obrar en contra de la Administración y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante.*

*(…)*

*En este orden de ideas, ya la Sala ha establecido en anteriores fallos (sentencia No. 300 del 28 de mayo de 1998) que la especialidad del documento administrativo lo configura como una tercera categoría de prueba instrumental. En efecto, esta especial clase de documento escrito no puede asimilarse al documento público definido en el artículo 1.357 del Código Civil, pues no participa del carácter negocial que caracteriza a este último. Sin embargo, su carácter auténtico deviene del hecho de ser una declaración emanada de un funcionario público, con las formalidades exigidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.*

*Así, conforme al criterio sostenido por la doctrina nacional mayoritaria, con el cual coincide esta Sala, el expediente administrativo (rectius: documento administrativo) se asemeja a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos (artículo 1.363 eiusdem), pero sólo en lo que concierne a su valor probatorio, dado que en ambos casos, se tiene por cierto su contenido, en tanto que las declaraciones efectuadas en dichos instrumentos no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad.*(Sentencia de esta Sala No. 00692 de fecha 21 de mayo de 2002) (Negrillas de la decisión)

Del fallo parcialmente transcrito, se desprende con meridiana claridad que las copias certificadas del expediente administrativo remitidas por el ente público que corresponda, constituyen una tercera categoría de prueba documental, asimilándose en lo que atañe a su valor probatorio a los instrumentos privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, en los términos consagrados en el artículo 1.363 del Código Civil, toda vez que hacen fe del hecho material de las declaraciones en ellos contenidas, hasta prueba en contrario.

Sin perjuicio de lo expuesto, no debe confundirse el valor probatorio de las copias certificadas del *expediente administrativo* como una unidad íntegra, es decir, como un conjunto de actuaciones administrativas debidamente documentadas, con *las actas* que lo conforman individualmente consideradas, puesto que dichas actas poseen su valor probatorio propio según el tipo de documento que se trate.

Dentro de este contexto, por ejemplo, un instrumento público que haya sido agregado en copia certificada a un expediente administrativo no pierde su carácter de público y su fuerza probatoria por estar inserto dentro del expediente, ya que deberá ser valorado conforme lo disponen los artículos 1.359 y 1.360 del Código Civil. También pueden encontrarse dentro de un expediente administrativo elementos que no comportan el carácter de prueba instrumental.

Por lo tanto, esta Sala considera prudente precisar que el valor probatorio de las copias certificadas del expediente administrativo como instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, se refiere a la autenticidad que emana de la *certificación* efectuada por el funcionario público, de que los antecedentes administrativos remitidos al Tribunal son una copia fiel y exacta de su original, es decir, que ese conjunto ordenado de actas son el cúmulo de actuaciones previas dirigidas a formar la voluntad de la Administración, que el particular recurrente pretende que sea revisada en la jurisdicción contencioso -administrativa.

Las afirmaciones expuestas traen como consecuencia que la impugnación del expediente administrativo como un todo o alguna de las actas que lo conforman, debe referirse a la falta de adecuación entre las copias certificadas del expediente administrativo que constan en autos y las actuaciones que conformaron ese expediente administrativo, bien porque algún acta haya sido mutilada, sustraída, no conste en el expediente remitido o por cualquier otro motivo, para lo cual la parte impugnante deberá producir la prueba en contrario que demuestre la veracidad de sus alegaciones, todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil, en concordancia con el artículo 506 del Código de Procedimiento Civil.

Cuando esta Sala se refiere a la posibilidad de impugnación de *todo* el conjunto de copias certificadas del expediente administrativo, quiere destacar que la forma de ataque contra el medio probatorio –copias certificadas del expediente administrativo original que reposa en los archivos de la Administración- va destinada a indicar que no se encuentran incorporadas en dicho instrumento probatorio una o varias actas que originalmente lo componían, o que las copias certificadas del expediente administrativo no son fidedignas, es decir, no se compadecen con el original que se encuentra en poder de la Administración, lo que implica una impugnación del elemento “continente” –expediente- y no de algún acta específica de su “contenido”. Por el contrario, cuando se establece la posibilidad de impugnación de *parte* del expediente administrativo, la objeción debe referirse a la falta de adecuación entre el expediente remitido que consta en autos y las actuaciones que conformaron ese expediente administrativo, bien porque algún acta determinada haya sido mutilada, falseada, cambiada en su contenido, o por cualquier otro motivo, lo cual tiene como finalidad enervar el valor probatorio que emana de la certificación del funcionario público, lo que trae como consecuencia, se reitera, en que el impugnante deberá señalar el acta o conjunto de actas específicas que desea atacar.

En cualquiera de los supuestos anteriores, el impugnante tendrá libertad probatoria para producir la contraprueba necesaria tendente a destruir el valor probatorio que emana del expediente administrativo.

Delimitado lo anterior, no puede esta Sala pasar por alto que de acuerdo con la persona que incorpore algún acta al expediente administrativo, se pueden dar tres supuestos, a saber: i) Los documentos emanados de los funcionarios públicos sustanciadores del procedimiento administrativo, en ejercicio de sus atribuciones legales, los cuales constituirán *documentos administrativos*; ii) Los documentos emanados de los particulares interesados en el procedimiento y; iii) Los documentos emanados de terceros, distintos a las partes involucradas, entendiendo como partes a la autoridad administrativa sustanciadora del expediente y a los legítimos interesados en el procedimiento; tales como informes emanados de organismos públicos o privados necesarios para la resolución de la controversia, en los términos consagrados en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, tal y como se advirtiera, cada instrumental incorporada al expediente administrativo tendrá el valor probatorio conforme a la naturaleza del documento que se trate, pero tal y como lo ha establecido esta Sala, los *documentos administrativos* se valorarán igualmente como un instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil.

En atención a lo expuesto, cuando el impugnante proceda a objetar determinada *acta* del expediente –no el expediente- el medio de impugnación dependerá de la naturaleza de la prueba instrumental que se pretenda desconocer, toda vez que el medio de ataque deberá ser, según el caso, el propicio para enervar el valor probatorio del instrumento que se discute. Dentro de este contexto, por ejemplo, si se pretende impugnar un documento público inserto en el expediente administrativo, la vía de impugnación será, lógicamente, la tacha de ese instrumento.

C) De la importancia del expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo de anulación.

El artículo 21.11 de la Ley que rige las funciones de este Alto Tribunal, establece que:

*“****El Tribunal Supremo de Justicia, en las causas de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, podrá solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos.****Recibidos éstos, pasarán los autos al Juzgado de Sustanciación, a fin de que revise todas las actuaciones y se pronuncie sobre la procedencia del recurso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 19 de la presente Ley.”*(Negrillas y resaltado de la Sala)

Si bien la disposición anteriormente transcrita establece que este Tribunal *podrá* solicitar los antecedentes administrativos del caso, por lo que a tenor de la norma contenida en el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil debe entenderse que ésta faculta a la Sala a obrar según su prudente arbitrio, lo cierto es que en la práctica judicial todo tribunal contencioso administrativo, particularmente cuando se está en presencia de un recurso de nulidad ejercido contra un acto de efectos particulares, solicita los antecedentes administrativos del caso, conformados por el *expediente administrativo* que se formó a tal efecto, ya que éste constituye un elemento de importancia cardinal para la resolución de la controversia y una *carga procesal* para la Administración acreditarlo en juicio, como ya lo ha dispuesto esta Sala con anterioridad, cuando estableció que:

*“… sólo a ésta le corresponde la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos; su no remisión constituye una grave omisión que pudiera obrar en contra de la Administración y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante.”*(Sentencia de esta Sala No. 00692 de fecha 21 de mayo de 2002)

Lo transcrito es así, porque el proceso seguido ante la jurisdicción contencioso-administrativa integra en su desarrollo, como título fundamental, la remisión del expediente administrativo, lo cual implica una incorporación en bloque al proceso de todos los elementos vertidos a lo largo del procedimiento administrativo, de suerte que el órgano jurisdiccional ha de tomar en consideración todos los datos que figuren en el expediente, aunque no aparezcan en las alegaciones procesales de las partes.

El criterio apuntado se compadece perfectamente con el principio procesal de “facilidad de la prueba”, que implica que en determinados casos le corresponderá aportar una prueba a la parte a la cual se le hace más fácil incorporarla al proceso.

No está de más apuntar, que la obligación de remisión del expediente administrativo por parte de la Administración, se refiere al deber de enviar una *copia certificada* de todo el expediente administrativo, puesto que el original siempre deberá quedar en poder del órgano remitente.

Ahora bien, considera esta Sala que dentro del proceso contencioso administrativo de anulación el expediente administrativo, como prueba judicial, no puede verse desde la ya superada óptica del principio dispositivo puro, que propugnaba que el juez debía permanecer inactivo y limitarse a juzgar con las pruebas que las partes aportasen, por lo que resultaría indiferente si el mismo es acreditado o no a los autos; muy por el contrario, el expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo de anulación se erige como requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material, por lo que constituye una prueba de importancia medular para que el juez contencioso administrativo pueda formarse una acertada convicción sobre los hechos y garantice que el proceso sirva como un instrumento para la realización de la justicia, como lo dispone el artículo 257 del Texto Fundamental.

Es en razón de lo anterior, así como en cumplimiento de sus deberes como rector del proceso y en acatamiento del principio de inmediación para la mejor búsqueda de la justicia, que esta Sala tiene como práctica judicial dictar autos para mejor proveer, a tenor de lo dispuesto en el aparte 13 del artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, a fin de que el expediente administrativo sea debidamente incorporado a los autos, para una mejor resolución de la controversia.

En esta línea de pensamiento, el aparte 2 del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, incorporó específicamente una sanción para el desacato por el no cumplimiento de una orden emanada de este Alto Tribunal cuando solicita información -como la remisión del expediente administrativo-, en los términos siguientes:

*“El Tribunal Supremo de Justicia sancionará con multa que oscilará entre el equivalente de mil unidades tributarias (1.000 U.T.) a tres mil unidades tributarias (3.000 U.T.), a los funcionarios de los órganos del Poder Público que, estando obligados a hacerlo,****no acataren sus órdenes ni le suministraren oportunamente las informaciones, datos o expedientes que solicitare de ello****s, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar…”.* (Negrillas de la Sala)

Esta norma que se inserta dentro del marco de la autoridad judicial que posee todo órgano jurisdiccional, refuerza la potestad genérica contenida en el artículo 21 del Código de Procedimiento Civil sobre la coercibilidad de las actuaciones judiciales para el logro de sus efectos vinculantes, al consagrar una sanción específica cuando los órganos del Poder Público no cumplan con su deber de remitir los expedientes que se le solicitaren para la resolución de una controversia.

Lo expuesto no obsta para que esta Sala, como lo ha reiterado en anteriores oportunidades, no pueda decidir si no consta en autos el expediente administrativo, puesto que éste constituye la prueba natural –mas no la única- dentro del proceso contencioso administrativo de anulación, por lo que la no remisión del expediente administrativo acarrea una presunción favorable sobre la procedencia de la pretensión de la parte accionante.

Puntualizado lo anterior, considera necesario la Sala establecer la manera y la oportunidad –dependiendo de la fase procesal en la cual la Administración consigne el expediente administrativo en autos- de impugnar el expediente administrativo.

d) De la impugnación del expediente administrativo y de las oportunidades procesales para su impugnación.

Establecido como ha sido que el expediente administrativo constituye una tercera categoría de prueba instrumental, que se asimila en cuanto a su valor probatorio a los instrumentos privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, debe esta Sala determinar la forma cómo debe impugnarse dicho expediente.

En este sentido, aprecia la Sala que la oposición y la impugnación de las pruebas son manifestaciones del derecho a la defensa. Mientras la primera constituye una figura preventiva destinada a impedir la entrada del medio de prueba al proceso, la segunda está destinada a enervar la eficacia probatoria de determinado medio de prueba. La impugnación entonces se dirige a demostrar la falsedad, inexactitud o ilegalidad de una prueba. Dentro de los medios de impugnación pueden destacarse la tacha de los instrumentos públicos, la tacha de testigos, el desconocimiento y la tacha de instrumentos privados, entre otros.

De esta manera, ¿cuál es el régimen aplicable para enervar el valor probatorio de un instrumento privado reconocido o tenido legalmente reconocido que emana de las *copias certificadas* de un expediente administrativo?

Si el expediente administrativo se asemeja en su valor probatorio al instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, su impugnación no puede hacerse por la vía de tacha de falsedad, por prohibición expresa del último aparte del artículo 1.381 del Código Civil.

Al no ser dicho expediente un documento público o auténtico, tampoco puede aplicarse la tacha de falsedad prevista para este tipo de instrumentos.

Como puede observarse, la ley no prevé un procedimiento específico para la impugnación de las *copias certificadas* de este tipo de instrumento, concretamente, del expediente administrativo, toda vez que la impugnación se dirige a la *verificación* de la falta de adecuación entre el expediente administrativo que consta en autos y las actuaciones que conformaron ese expediente administrativo, por inexactitud, error o adulteración de la verdad.

En estos casos, siendo como es que esa impugnación debe estar dirigida a discutir la exactitud o veracidad de las actas que fueron remitidas por la Administración al Tribunal, bien porque algún acta haya sido mutilada, falseada, cambiada en su contenido, no conste en el expediente remitido o por cualquier otro motivo, considera esta Sala aplicable analógicamente a este tipo de instrumento, el régimen previsto en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil para las *copias simples*, el cual es del tenor siguiente:

*“Artículo 429.*

***Los instrumentos públicos y los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, podrán producirse en juicio en  originales o en copia certificada expedida por funcionarios competentes con arreglo a las leyes.***

***Las copias o reproducciones fotográficas, fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, de estos instrumentos, se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario, ya en la contestación de la demanda, si han sido producidas con el libelo, ya dentro de los cinco días siguientes, si han sido producidas con la contestación o en el lapso de promoción de pruebas. Las copias de esta especie producidas en cualquier otra oportunidad, no tendrán ningún valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte.***

***La parte que quiera servirse de la copia impugnada, podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de éste con una copia certificada expedida con anterioridad a aquella.****El cotejo se efectuará mediante inspección ocular o mediante uno o más peritos que designe el Juez, a costa de la parte solicitante. Nada de esto obstará para que la parte produzca y haga valer el original del instrumento o copia certificada del mismo si lo prefiere.”* (Negrillas de la Sala)

Como se advirtiera, la impugnación de todo o parte del expediente administrativo dentro del proceso contencioso administrativo de anulación, busca contradecir que el expediente consignado en autos es el mismo al cual tuvo acceso el particular interesado, y que todos los antecedentes para la formación de la voluntad de la Administración se encuentran agregados al expediente respectivo. Por ello, en estos casos, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito en lo referente a las copias simples, puesto que, en principio, el cotejo con el expediente original bastará para demostrar la exactitud de las copias consignadas en autos.

Lo anterior es diferente a la mal denominada impugnación de los *documentos administrativos*, ya que en estos casos no existe un procedimiento especial, sino que el recurrente simplemente tendrá que aportar la contraprueba necesaria para enervar la eficacia probatoria de éstos en el lapso de promoción y evacuación de pruebas correspondiente.

Volviendo sobre lo expuesto, las oportunidades procesales para la impugnación del expediente administrativo serán las previstas en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, con las particularidades expuestas en este fallo, por cuanto en contraposición con el proceso civil, en el proceso contencioso administrativo de anulación no existe oportunidad procesal para la contestación de la demanda, por lo que si el expediente administrativo es consignado en autos antes del inicio del lapso de promoción de pruebas o durante dicho lapso, la oportunidad para impugnar será dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del lapso de promoción de pruebas, sin menoscabo de que en un ejercicio diligente del derecho a la defensa el recurrente realice la impugnación en el propio escrito de promoción.

Ahora bien, ¿si el expediente administrativo es producido después del lapso de promoción de pruebas, debe esta Sala valorarlo y puede la parte recurrente impugnarlo?

Considera la Sala que la respuesta a ambas interrogantes es afirmativa, puesto que no comparte el criterio asumido por la Sala Político- Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 300 de fecha 28 de mayo de 1998, en donde se estableció lo siguiente:

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

*(…)*

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

El criterio contenido en el fallo parcialmente transcrito, implica que el expediente administrativo sólo puede ser producido por la Administración hasta el lapso de evacuación de pruebas, siempre y cuando lo haya anunciado en el lapso de promoción, ya que después de esa oportunidad no tendría que ser valorado por el juez contencioso administrativo.

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

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

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

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

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

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: 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.

**IV**

**CONSIDERACIONES PARA DECIDIR**

            La presente controversia se circunscribe a determinar, si la impugnación realizada por el apoderado judicial de la parte recurrente fue tempestiva o si, por el contrario, tal y como lo decidió el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, se presentó extemporáneamente.

            Aplicando los criterios anteriormente expuestos, se observa que el expediente administrativo fue remitido y consignado en autos por parte de la Administración en fecha 9 de agosto de 2006, esto es, mucho antes del inicio del lapso de promoción de pruebas, y que la parte recurrente impugnó determinadas actas del expediente administrativo en fecha 7 de febrero de 2007, al presentar su escrito de promoción, así como en diligencia presentada el 15 del mismo mes y año.

            Lo anterior implica que el recurrente no sólo impugnó las actas contenidas en el expediente administrativo antes del inicio del lapso previsto en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, al incluir su impugnación en el escrito de promoción de pruebas,  de lo cual se desprende un ejercicio prematuro, pero diligente, de su derecho a la defensa, sino que también realizó su impugnación dentro de dicho lapso, mediante diligencia posterior de fecha 15 de febrero de 2007, según consta del cómputo de días de despacho realizado por el propio Juzgado en fecha 27 de febrero de 2007, por lo que considera esta Sala que la impugnación se hizo dentro de la oportunidad procesal correspondiente.  Así se decide.

            A mayor abundamiento, no puede pretenderse ajustada a derecho la actuación del Juzgado de Sustanciación en el presente caso, en el sentido de considerar que el recurrente debe impugnar el expediente administrativo dentro de los cinco (5) días siguientes a su llegada a los autos, puesto que tal interpretación atenta contra la específica oportunidad del impugnante consagrada en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, creando así una oportunidad no prevista por el legislador que, lejos de salvaguardar el ejercicio del derecho a la defensa, lo enerva, puesto que pone en cabeza del accionante la carga de revisar el expediente todos los días para ver si el expediente fue efectivamente consignado en autos, so pena de no poder ejercer su legítimo derecho al control y contradicción de la prueba, todo lo cual conlleva a esta Sala a declarar con lugar la apelación interpuesta.

            El pronunciamiento anterior conllevaría, en principio, a que se ordenase al Juzgado de Sustanciación tramitar la impugnación del recurrente por haber sido interpuesta tempestivamente. Sin embargo, en aras de la tutela judicial efectiva, esta Sala considera innecesaria tal remisión, porque se constata que la impugnación del apelante está fundamentada en los siguientes argumentos:

*“Con el objeto de IMPUGNAR las pruebas presentadas por la parte demandante (sic) lo hago en el lapso legal, en los términos siguientes: PRIMERO: Impugno el informe contentivo de la evaluación de calidad de lubricantes elaborado por la Gerencia General de Comercialización, promovido por los representantes de la parte accionada, en virtud que el mismo se pronuncia con respecto a que se demuestra que el aceite para motores DIESEL SAE 50, no cumple con las especificaciones de contenido y cálculo y T.B.N., requeridas por los aditivos LUBRIZOL, esta impugnación tiene su origen en virtud que el LUBRIZOL no es el único aditivo que se utiliza, y para cada aditivo se utilizan diferentes tipos de mezcla, la prueba que existen varios tipos de aditivos se puede constatar en el hecho que en la inspección realizada el 29-10-03, ver folios 22 y 23 del expediente administrativo, se pronunció de la siguiente manera…”*

            Se desprende de lo anteriormente transcrito, que la impugnación de la parte accionante no está destinada a enervar la exactitud o veracidad de las actas que conforman el expediente administrativo, sino muy por el contrario, a discutir las afirmaciones contenidas en una prueba técnica contenida en el mismo, las cuales, como se expresara con anterioridad, pueden ser desvirtuadas por todos los medios de prueba admisibles en derecho al ser un elemento de fondo a ser valorado por el Tribunal en la sentencia de mérito que se dicte en la presente causa, no procediendo su impugnación a través del procedimiento previsto en el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil. Así se declara.

**V**

**DECISIÓN**

En virtud de las precedentes consideraciones, esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1. **CON LUGAR** la apelación interpuesta en fecha 28 de febrero de 2007 por la representación judicial de la sociedad mercantil **ECHO CHEMICAL 2000, C.A.**, contra el auto de fecha 27 de ese mes y año, dictado por el Juzgado de Sustanciación.

2. **INADMISIBLE** la impugnación de las documentales contenidas en el expediente administrativo e indicadas en el Capítulo I, apartes “SEGUNDO” y “QUINTO”, y desde el “SÉPTIMO” al VIGÉSIMO” del escrito de promoción de pruebas consignado por la Procuraduría General de la República, presentada por la parte recurrente.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los once (11) días del mes de julio del año dos mil siete (2007). Años 197º de la Independencia y 148º de la Federación.

La Presidenta

**EVELYN MARRERO ORTÍZ**

La Vicepresidenta

**YOLANDA JAIMES GUERRERO**

**Los Magistrados,**

**LEVIS IGNACIO ZERPA**

**HADEL MOSTAFÁ PAOLINI**

Ponente

**EMIRO GARCÍA ROSAS**

La Secretaria,

**SOFÍA YAMILE GUZMÁN**

**En doce (12) de julio del año dos mil siete, se publicó y registró la anterior sentencia bajo el Nº 01257.**

La Secretaria,

**SOFÍA YAMILE GUZMÁN**