

Comentarios Jurisprudenciales

EL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO EN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA. BREVE REFERENCIA AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL *

Guillermina Padilla G.
Abogado

I. INTRODUCCION

Al lado de los medios tradicionales y propios de los procedimientos civil y criminal, la práctica administrativa ha venido creando medios probatorios, cuya relevancia se circunscribe únicamente al ámbito de las relaciones jurídicas que se suscitan entre la Administración Pública y los administrados; así como también en el control jurisdiccional de los actos administrativos, es decir, en el Contencioso-Administrativo de dichos actos.

En efecto, tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso contencioso-administrativo, los sujetos de la relación jurídica procedimental o procesal, pueden llevar a los correspondientes expedientes los hechos controvertidos mediante dos (2) modalidades de pruebas, a saber: los medios de prueba propios del Derecho Común (Civil y Penal), cuya práctica (promoción y evacuación), así como también su valoración es regulada conforme a los principios generales del Derecho Probatorio; y los medios de prueba correspondientes al Derecho Administrativo.

Entre estos últimos, podemos señalar al "documento-administrativo", el cual constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

La temática del documento administrativo ha sido considerada por la doctrina como una "zona de penumbra dentro de la prueba documental" ¹, toda vez que si bien dicho instrumento es consagrado por nuestro ordenamiento jurídico como un medio de prueba (tanto en el procedimiento administrativo, como en el Contencioso-Administrativo), no ha sido el mismo suficientemente regulado, esto es, que "no existe una normativa que de una manera coherente, unificada y precisa regule las condiciones y requisitos atinentes al documento administrativo como medio de prueba" ².

Ello ha suscitado, tanto a nivel de la doctrina como de la Jurisprudencia nacional, como lo veremos más adelante, una controversia en cuanto a la naturaleza jurídica, medios de impugnación y eficacia probatoria de dicho instrumento. Hecha tal acotación es preciso señalar que a los fines del desarrollo del presente trabajo, iniciaremos nuestro estudio con la revisión de la figura del documento público, para posteriormente proceder al análisis jurisprudencial propiamente dicho del documento administrativo y finalmente tratar de emitir una conclusión en torno al asunto planteado.

* Trabajo presentado en el seminario sobre "El Contencioso de los Actos Administrativos" dictado por el doctor Allan R. Brewer-Carías. Curso de especialización en Derecho Administrativo, Escuela de Post-grado, Universidad Central de Venezuela.

1. Jesús Eduardo Cabrera R.: "Los Documentos Privados Auténticos, Los Documentos Privados Simples y sus copias certificadas emitidas por Orden Judicial" en *Estudios Jurídicos sobre el Documento Público y Privado en el Derecho Procesal Civil*, Edic. "FABRETON", 1982, p. 420.
2. Francisco Javier Utrera: "El Principio de la legalidad de la Prueba en el Procedimiento Administrativo" en *Revista de Derecho Público* -Nº 23, Julio-Septiembre 1985, Edit. Jurídica Venezolana, p. 210.

II. EL DOCUMENTO PUBLICO

2.1. *Concepto*

El artículo 1.357 del Código Civil, vigente, define al documento público como aquel "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".

El documento público, es pues, "la forma adecuada para autenticar los hechos y relaciones jurídicas en la normalidad y obtener los efectos adecuados a la naturaleza específica de la relación. Es el medio que ofrece el Poder Público para que las relaciones jurídicas obtengan las garantías necesarias"³.

Del transcrito artículo 1.357 se evidencia la existencia de una serie de condiciones o requisitos que establece la Ley a los fines de la eficacia de dicho instrumento, cuales son:

a) Que el acto sea autorizado por un Registrador, por un Juez u otro funcionario o empleado público.

b) Que un funcionario de los anteriormente señalados esté facultado para autorizar semejante clase de documento, *rationae materiae*, de forma que haga fe pública.

c) Que el documento sea autorizado en el lugar en el que el funcionario o empleado público ejerza sus funciones.

d) Se exige asimismo, el cumplimiento de ciertas solemnidades legales en la formación del acto, esto es, "las que son esenciales, que entran en la naturaleza o en la esencia del acto mismo, o bien que la Ley exige bajo pena de nulidad. Esas formas son las garantías imprescindibles, por voluntad del legislador, de la corrección del acto"⁴.

Si 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 y el instrumento público hace plena fe así entre las partes como respecto de terceros mientras no sea declarado falso: 1) de los hechos jurídicos que el funcionario público declara haber efectuado, si tenía facultad para efectuarlos. 2) de los hechos que el funcionario público declara haber visto u oído, siempre que esté facultado para hacerlo constar. Hace plena fe así entre las partes, como respecto a terceros, de la verdad de las declaraciones formuladas por los otorgantes acerca de la realización de un hecho jurídico a que el instrumento se contrae, salvo que en los casos y con los medios permitidos con la Ley se demuestre la simulación. Igual fuerza probatoria produce el instrumento público o 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, y finalmente, 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 (Artículos 1.358 al 1.362 del Código Civil).

Por otra parte, el Código de Procedimiento Civil, vigente, en su título II, Capítulo V, regula la prueba por escrito, que comprende las siguientes secciones: Sección 1^a: De los instrumentos. Sección 2^a: De la exhibición de documentos. Sección

3. Allan R. Brewer-Carías: "Consideraciones acerca de la distinción entre Documento Público o Auténtico, Documento Privado Reconocido y Autenticado, y Documento Registrado", en *Estudios Jurídicos sobre el Documento Público y Privado en el Derecho Procesal Civil*, p. 264.

4. Ramón F. Feo: "De los Documentos y Tacha de los Documentos" en *Estudios Jurídicos sobre el Documento Público y Privado*, p. 26.

3ª: De la fecha de los instrumentos y la Sección 4ª: Del reconocimiento de instrumentos privados.

El artículo 429 (Sección 1ª) del referido Código establece:

“Los instrumentos públicos y los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, podrán producirse en juicio originales o en copia certificada expedida por funcionarios competentes”.

Junto a esta disposición tradicional en materia de derecho probatorio, se introducen una serie de innovaciones en cuanto a la prueba documental se refiere, cuales son:

a) Se establece que las copias o reproducciones fotográficas, fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, de los instrumentos públicos y de los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario dentro de los cinco (5) días siguientes a la producción de la copia en juicio. 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 aquélla. Nada de esto obstará, sin embargo, para que la parte produzca y haga valer el original del instrumento o copia certificada del mismo si lo prefiere. (Artículo 249, 2º párrafo).

b) Se admiten como fidedignas las publicaciones en periódicos o gacetas, de actos que la Ley ordena publicar en dichos órganos, salvo prueba en contrario. (Artículo 432).

c) Se establece la *obligación* para las entidades tales como Oficinas Públicas, Bancos, Asociaciones Gremiales, Sociedades Civiles o Mercantiles y otras similares, aunque no sean parte en el juicio, *de suministrar los informes y copias de documentos, libros, archivos u otros papeles en que consten hechos litigiosos*, cuando así lo soliciten las partes, sin perjuicio de la indemnización que dichas entidades puedan exigir por el trabajo ordenado (artículo 433).

De esta forma, se ha ampliado el campo de la prueba documental, en el nuevo Código de Procedimiento Civil, lo cual a su vez ha incidido en forma importante dentro del régimen probatorio del contencioso-administrativo.

2.2. Medios de Impugnación

El instrumento público solamente puede tacharse, esto es, que la fuerza de este documento solamente puede ser invalidada mediante el juicio de tacha.

“Es tal el carácter de fe pública que ofrece el documento revestido de ese carácter, que el principio de que toda prueba puede ser combatida con cualquier medio de prueba contraria, la del documento público hace excepción al principio y debe subsistir inviolable mientras el documento no sea declarado falso”⁵.

El artículo 438 del Código de Procedimiento Civil establece:

“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”.

En los artículos 439 al 442 del citado Código se regula el procedimiento de la tacha de los instrumentos públicos, tanto por vía principal como incidental, el cual por no constituir el objeto del presente trabajo, sólo ha sido tratado en forma referencial.

Hechas tales consideraciones, pasaremos a continuación al estudio propiamente dicho, de la figura del “documento administrativo”.

5. Francisco José Verde D.: “La tacha incidental de Documentos Públicos” en *Estudios sobre el Documento Público y Privado*, p. 586.

III. EL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO

Motivo de controversia tanto en el campo doctrinal como en el jurisprudencial, ha sido la determinación de la naturaleza jurídica del documento administrativo.

Para algunos, el documento administrativo se encuentra ubicado dentro de la categoría del documento público, y por lo tanto sujeto al régimen que prevé la Ley para su regulación (V. *supra*). Según este criterio, "todos los documentos producidos por los funcionarios en ejercicio de las atribuciones que a ellos han señalado las leyes, son auténticos"⁶.

Otros, por el contrario, rechazan tal criterio en virtud de que "no existe un poder auténticamente inherente al Estado; es la Ley la que determina este carácter en los documentos... la autenticidad no es un poder inherente al Estado ni un producto necesario de la función pública, sino un atributo que sólo nace por imperio legal... los documentos auténticos administrativos, al igual que los judiciales, tienen fuerza probatoria y merecen fe, siendo éste el resultado de su autenticidad. Pero con respecto a los primeros, nos encontramos con que su eficacia probatoria no es idéntica en cada documento, que la fe que ellos hacen no tiene el mismo grado de intensidad que la de los documentos negociables públicos; y lo más importante, que comparando a unos y a otros, nos topamos con que entre los auténticos administrativos y los negociables existen grados distintos de vulnerabilidad de su rigor probatorio. En cuanto a su fehaciencia, todos los documentos auténticos, en general, hacen fe. A esta fe se le denomina fe pública, y dentro de ella suele distinguirse la fe pública notarial de la administrativa, atribuyéndose esta última a los documentos administrativos, por lo que surge una especie de identidad entre los términos auténticos y fe pública, ya que el primero contendría al segundo desde el punto de vista de hacer fe"⁷.

Cabe acotar, que el primero de los criterios anteriormente señalados, fue el acogido inicialmente por la Jurisprudencia nacional.

Así, la antigua Corte Federal y de Casación, en Sentencia de fecha 26-7-60, GF Nº 29, expresó:

"Ahora bien, los documentos emanados de los funcionarios del Instituto del Seguro Social, como funcionarios de un Instituto Autónomo, son empleados de Hacienda, según lo establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, y como tales funcionarios o empleados públicos tienen facultad para darle fe pública a los instrumentos que autoricen conforme a la Ley en ejercicio de sus funciones..."⁸.

Por otra parte, en Sentencia de la Casación Civil de fecha 30-03-1965, se asentó: "Pero tal premisa no es cierta, pues la Sentencia no desconoció la fe pública a la referida actuación del Alguacil"⁹.

Anteriormente la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, en Sentencia del 08-05-50, sostuvo: "Esa Acta de la exposición del Alguacil no ha sido tachada de falsedad, reviste autenticidad hasta prueba en contrario", y en Sentencia de fecha 08 de agosto de 1929, se expresó:

"La Corte considera que los documentos de que se trata (notas oficiales del Intendente de Tierras Baldías y Ejidos), emanan de un funcionario público y fueron expedidas sobre materia de su competencia; por lo que el sentenciador al no

6. Feo, citado por Jesús Cabrera, "Los Documentos Privados Auténticos", *Op. cit.*, p. 420.

7. *Ibidem*, p. 421.

8. Ver José Enrique Machado: *Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación 1950-1960*, Tomo II. Vol. 2. (Extracto tomado por Jesús Eduardo Cabrera, *Op. cit.*, pp. 430-431).

9. Ver Carlos Acevedo Toro: *Doctrina Civil de Casación*, p. 150. (Extracto tomado por Jesús Eduardo Cabrera, *Op. cit.*, p. 431).

considerarlos como públicos infringió los artículos 1.383 y 1.385 del Código Civil”¹⁰.

En Sentencia del 30 de mayo de 1968, nuestra Casación señaló: “De modo que el informe rendido por el aludido Contralor General de la República es un documento público conforme al artículo 1.357 del Código Civil, pues fue autorizado por un funcionario público con facultades para darle fe pública”¹¹.

La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 18-2-71, estableció lo siguiente:

“Se ha calificado como documentos públicos los instrumentos contentivos de actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de su competencia o funciones propias, y consecuentemente, ha sostenido el criterio de que la fuerza probatoria de los mismos no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha. Si bien es cierto que las actuaciones de los funcionarios públicos, no pueden asimilarse por su diferente formación y estructura jurídica, a los actos que en el derecho común se califican como documentos públicos, no lo es menos que la fe pública que la Ley atribuye a algunas de las actuaciones de los funcionarios solamente es devirtuable por el procedimiento de tacha”¹².

Asimismo, dicha Corte en Sentencia de fecha 26-10-71, expresó:

“No puede haber duda, pues, de que los actos que el funcionario declare haber efectuado en ejercicio de sus funciones, y los que hayan ocurrido en su presencia y que declare haber visto u oído, también en ejercicio de sus funciones, están amparados por la fe pública instrumental”¹³.

No obstante lo anterior, nuestra Jurisprudencia fue poco a poco abandonando el criterio anteriormente expuesto, aceptando la existencia del documento administrativo, como figura distinta del documento público.

Así, en Sentencia del 14-04-83, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo expresa:

“La sustituta del Procurador General de la República alegó en contra de la procedencia de la causal tercera del artículo 729 del Código de Procedimiento Civil, que no se acompañó prueba auténtica de la falsedad del instrumento que sirviera de fundamento a la Sentencia cuya invalidación fuera demandada tal como lo exige la norma. Indica al efecto la sustituta del Procurador que el demandante pretende deducir la falsedad alegada presentando como pruebas “una relación de cargos y tiempo de servicio” expedida por la Dirección General Sectorial de Personal del Ministerio de Educación que no cumple con los requisitos del Código Civil, ya que constituye una certificación de mera relación carente de fe pública. En todo caso, indica, la mención de que el cargo ocupado por el querellante era el de Jefe de Personal V es un error material de la relación. Finalmente señala que el demandante no desconocía la existencia del instrumento en el cual pretende fundar la falsedad alegada antes de que fuese dictado

10. G. Manrique Pacanins: *Jurisprudencia y Crítica de la Doctrina de la Casación Venezolana*, Vol. I, p. 92 (Extracto tomado por Jesús Eduardo Cabrera Romero, *Op. cit.*, p. 43).

11. Oscar Pierre Tapia: *La Prueba en el Proceso Venezolano*. (Extracto tomado por Jesús E. Cabrera R. *Op. cit.*, p. 430).

12. Véase G.O. Nº 1472 Ext. del 11-6-71. (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías en “Estado de Derecho y Control Judicial, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 391).

13. Extracto tomado por Eduardo Cabrera Romero, *Op. cit.*, p. 431.

el fallo de esta Corte, lo cual demuestra con la prueba de que el escrito de formalización a la apelación del demandante alude a la existencia de dicho texto.

Se observa, al efecto, que las causales de invalidación son taxativas, de aplicación restringida en consecuencia y no puede realizarse en relación con las mismas la interpretación actualizada del derecho que es admisible en otras instituciones jurídicas y que implica la "adaptación" de los supuestos de la norma jurídica a las modificaciones que las afectan en virtud de la evolución a las cuales están sometidas, que no sólo las transforman, sino que hace surgir nuevas modalidades y características. En el caso presente el demandante de la invalidación propone al juzgador que se equipare al instrumento auténtico la certificación administrativa, la constancia emanada de un funcionario adscrito a la Oficina de Personal de un Organismo, estimando que si bien como ha venido sosteniendo la Jurisprudencia más reciente de esta materia *no hay identidad entre los documentos públicos y los instrumentos administrativos*, sin embargo es posible su equiparación cuando se trate de normas que no podía haber previsto el desarrollo del Contencioso-Administrativo, y con ello la posibilidad de que el objeto de debate sobre la validez formal de un texto documental no sea el que emana de los particulares y se otorga frente a un funcionario público, sino el que dimana de éste último y versa sobre materias propias de su competencia. Esta Corte, que acoge obviamente la tesis de la adaptación por cuanto el derecho sólo es valedero para la comunidad en el cual rige y a la cual se aplica cuando atiende a sus reales y efectivas condiciones, estima que la misma no es aplicable a figuras cerradas o rígidas taxativamente previstas por el legislador, como lo es el caso presente donde la causal se fundamenta en la falsedad del instrumento en el cual se haya pronunciado la Sentencia. Se trata de una hipótesis que atañe a un documento público o con fuerza de tal, que haya servido de base a la Sentencia y no puede equipararse a las constancias o certificaciones administrativas que constan o debían constar en un documento administrativo en las cuales no puede existir "falsedad" como tal, figura que se enlaza a los supuestos establecidos para la tacha en el Código Civil. Los documentos administrativos pueden adolecer de vicios de ilegalidad que son los que constituyen los motivos de impugnación por la vía Contencioso-Administrativa.

De allí que estime la Corte que la causal alegada por el demandante, contenida en el ordinal 3º del artículo 729 del Código de Procedimiento Civil, es manifiestamente improcedente tal como fuera planteada por el mismo al basarla en la incoherencia, defecto o tergiversación de las constancias emanadas de la Administración" ¹⁴. (Subrayado nuestro).

Asimismo, la citada Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de fecha 25-04-83, se pronunció sobre la improcedencia de la tacha de documentos respecto de documentos administrativos contenidos en expediente administrativo elaborado por la Administración, en los siguientes términos:

"Esta Corte observa al efecto que a los folios 92 y 91 del expediente figura la diligencia con la cual el apoderado del inquilino tachó por vía incidental el instrumento que corre inserto al folio 62 del expediente, figurando al folio 102 del mismo la formalización de la tacha propuesta.

Resulta indudable que se trató de una tacha incidental que ha debido tramitarse en la forma y modalidades que el Código de Procedimiento Civil esta-

14. Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 14 (Abril-Junio 1983), Editorial Jurídica Venezolana, pp. 156-157.

blece y que la omisión de dichas formalidades implica un grave juicio del proceso que diera lugar a la sentencia apelada. En efecto, el tachante formalizó su recurso y a su vez la contraparte declaró que insistía en la validez del documento, haciendo alegatos previos respecto a la procedencia de la indicada tacha. El Tribunal ha debido pronunciarse en consecuencia sobre la cuestión planteada. Ahora bien; esta Corte observa que a pesar de que la actuación del Tribunal *a quo* estuvo viciada, sin embargo resulta correcta su declaración de improcedencia de la tacha, efectuada como punto previo en la sentencia definitiva, ya que el objeto de la misma era inidóneo por su naturaleza para quedar sometido a un procedimiento de tacha, el cual está reservado a los documentos públicos "o que se quieran hacer valer como tal", entendiéndose los que son otorgados ante un funcionario público que da fe de dicho acto y de su autenticidad. Los motivos de tacha, taxativamente establecidos en el Código Civil, aluden a la antes indicada condición y no pueden extenderse a otros supuestos en base a su señalado carácter taxativo y excluyente. En el caso presente se trató de un documento administrativo inserto en un expediente donde un órgano interno deja constancia de determinados hechos. Obviamente que la vía para invalidar su eficacia no era la de la tacha, la cual resultaba totalmente improcedente y en vista de tal circunstancia la omisión del procedimiento por parte del Juez para sustanciar y decidir una incidencia infundada desde sus orígenes no puede acarrear reposición de la causa, por cuanto la misma resultaría contraria a la economía procesal; no resolvería absolutamente nada sino que retardaría aún más la decisión de la controversia, lo cual es contrario al interés de ambas partes, y al derecho en general. Por otra parte, por lo que atañe a la falta de pronunciamiento sobre la tacha como vicio del fallo, esta Corte observa que el interesado tenía el remedio procesal contra la omisión del sustanciador de proceder conforme al procedimiento pautado en el Código de Procedimiento Civil, solicitando la reposición de la causa con la consiguiente nulidad de lo actuado, ya que el vicio como tal era un vicio procedimental. De todo lo antes dicho emerge la convicción de que la tacha no era proponible contra el Acta por no tratarse de un documento público presentado por la contraparte sino de un documento administrativo inserto en el expediente que elaborara la Administración y por ello, si bien correspondía declararlo en tal forma al propio Juez sustanciador, sin embargo, tal omisión no puede producir reposición del procedimiento, pues tal circunstancia sería inútil y contraria a la economía procedimental, habiendo por otra parte precluido la facultad de la parte para hacerla valer en el curso del proceso de primera instancia. Por tales razones se estiman improcedentes todos los alegatos del apelante, relativos a la tacha del documento y así se declaran en su totalidad, lo cual implica el rechazo de las impugnaciones que fueron numeradas en la parte narrativa de este fallo con los números 1, 2, 3, 4, pasando el Tribunal a pronunciarse sobre las restantes"¹⁵.

Por otra parte, la referida Corte Primera en Sentencia del 16-06-83, expresó:

"Por último, respecto al otro alegato de que la certificación expedida por el Inspector del Trabajo no es válida porque se trata de un documento privado, la Corte observa que los escritos y recaudos que presentan los interesados en los procedimientos administrativos, se recogen en un expediente en el cual se contiene toda la tramitación a que dé lugar el asunto, conforme lo expresa el artículo 51 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que al incorporarse al expediente, constituyen documentos administrativos que sirven de medio de prueba en estos procedimientos, de cuya veracidad cuida el funcionario

15. *Ibidem*, pp. 158-159.

ante el cual se presentan. Lo cual se confirma con los dispositivos contenidos en los artículos 44, 45, 50, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Igualmente, tales documentos contenidos en el expediente administrativo, los interesados pueden copiarlos, así como pedir certificaciones de ellos, de acuerdo a la previsión del artículo 59, *ejusdem*. En consecuencia, bien podía el Inspector del Trabajo expedir la certificación que le fue solicitada por los abogados representantes del patrono. Además, *tal certificación es un documento administrativo, en razón de que fue autorizada por un funcionario competente, en uso de las facultades que le otorga la Ley, de expedir certificaciones de los documentos que se contienen en los procedimientos administrativos y así se declara*. Por tanto, dado el valor de dicha certificación, es decir, de documento administrativo, *está dotado de veracidad o fe pública en cuanto a su contenido y declaración, lo cual lo asimila, aunque no lo confunde, con el documento público*, y, por ello le puede ser reconocido el valor que a estos últimos documentos le atribuye el artículo 1.357 del Código Civil, en concordancia con el artículo 1.384, *ejusdem* y, por esto, puede tenerse como prueba de que su original consta que el patrono, a través de su representante, otorgó poder a profesionales del derecho a los fines de que éstos actuaran en nombre y representación de aquél, y así se declara”¹⁶. (Subrayado nuestro).

Igualmente, en sentencia de fecha 20-06-83, la tantas veces mencionada Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, expresó:

“Es cierto, como lo sostiene el recurrente, que la constancia emanada del Hospital Miguel Pérez Carreño, que forma parte del expediente administrativo (folio 23), no es documento público, no tiene de suyo ese valor; sin embargo, al formar parte de las actas del expediente administrativo, la tendencia doctrinal generalizada se inclina por darle el carácter de tal documento; para esta Corte, dicho documento constituye un típico documento administrativo, que en el caso que se analiza, fue presentado como medio de prueba, en la oportunidad correspondiente prevista en la Ley Contra Despidos Injustificados, en el procedimiento administrativo seguido por ante la Comisión Tripartita; siendo así, correspondía a la empresa impugnar dicho instrumento, y del examen del referido expediente no consta que tal actividad procesal se halla (sic) llevado a cabo, por lo cual, en criterio del Juzgador, la Comisión que dictó el acto impugnado procedió conforme a la Ley, no incurrió en ilegalidad, sólo en imprecisión de calificación del instrumento que no afecta el contenido del acto, porque si bien dicha forma probatoria no está expresadamente contemplada en el Código Civil, no es menos cierto que es la más adecuada para que un trabajador pruebe la causa de su inasistencia al trabajo. ello porque se trata de una constancia de atención médica, expedida por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en sus dependencias del Hospital Miguel Pérez Carreño, servicio de emergencia de cirugía de la mano, que junto con la tarjeta del Seguro Social, que también corre inserta en autos, demuestran que el trabajador Juan Evaristo Merentes Salazar fue atendido en la fecha en que se ausentó del trabajo. Por el hecho de no ser un documento público, no carecía la Comisión Tripartita de facultad para atribuirle el valor probatorio que le asignó, ello en razón de que la Empresa no lo desconoció. En consecuencia, se declara improcedente la impugnación.

Aunque no se trata propiamente de un documento público, la constancia expedida por el Jefe de Archivo de la Jefatura Civil de la Parroquia Santa Rosa-

16. Extracto tomado de la *Revista de Derecho Público* Nº 15 (Julio-Septiembre 1983). Editorial Jurídica Venezolana, p. 186.

lía, sin embargo, la Corte observa que era innecesario apreciar el contenido de dicho documento como tal documento público, y, al igual que la impugnación anteriormente decidida, ésta también debe declararse improcedente porque la autoridad administrativa apreció dicha constancia como prueba eficaz, en virtud de que, traída al expediente administrativo, fue contradicha en forma alguna por el solicitante del procedimiento de calificación de despido. Así se decide.

En segundo lugar, se señala como motivo de impugnación del acto recurrido, lo siguiente:

«3. En el Laudo recurrido textualmente se expresa:

“5.1.2. Esta Comisión Tripartita de Alzada se abstiene de analizar la prueba testimonial presentada por el trabajador, cuanto ya demostrada por documento público la justificación de su ausencia, resulta superfluo ese análisis, y asimismo se abstiene de analizar las pruebas testimoniales de la representación de la Empresa, por cuanto éstas no pueden ir contra lo demostrado en los documentos analizados y así se decide».

Es necesario puntualizar lo siguiente: a) Quedando demostrado que los recaudos anteriormente aludidos no constituyen documentos públicos, pierde valor el argumento sostenido en el Laudo, de la no necesidad de análisis de la prueba testimonial presentada por las partes. b) Es más, no obstante que la Resolución se refiere a los recaudos, en realidad sólo analiza y tomó como fundamento de su decisión el recaudo que se dice emanado del Hospital Miguel Pérez Carreño. Ocurre que, posiblemente, se encontró dificultad en compaginar el hecho de un traumatismo considerable en la mano derecha con la circunstancia de que simultáneamente se hicieron diligencias en una Jefatura Civil, sin que exista siquiera indicio de que ello fuera urgente. En todo caso, como lo tiene establecido nuestra Casación en infinidad de fallos, no le está permitido al Juzgador escoger una prueba para fundamentar su decisión, sin analizar las demás y constatar si esas otras probanzas son capaces de destruir el valor probatorio dimanante de la prueba escogida. Con tal conducta se violan los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto, esta Corte observa:

Como ha quedado establecido, los documentos antes analizados no pueden ser calificados en propiedad como documentos públicos, son documentos administrativos (forman parte del expediente administrativo), que adquirieron todo su valor probatorio al no ser desconocidos por la Empresa, debidamente citada en el procedimiento de calificación de despido que origina la decisión administrativa impugnada y que, como consecuencia de ello, adquirieron toda la fuerza y valor probatorio que le asignó la Comisión Tripartita, y de allí que consideró innecesario el análisis de las pruebas testimoniales presentadas por las partes en la instancia administrativa, al estimar que con la prueba que arrojaban dichos instrumentos era suficiente para calificar el despido como injustificado. En consecuencia, se declara que la Comisión Tripartita actuó en forma correcta, que decidió conforme a lo alegado y probado y que no incurrió en violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil. Así se declara”¹⁷.

Posteriormente, en Sentencia de fecha 25-10-84, la citada Corte Primera se pronunció sobre la presunción de legitimidad de los actos administrativos, señalando:

17. *Ibid*, pp. 184-185.

“Alega igualmente el impugnante que el Tribunal se fundamentó en elementos probatorios que carecen de validez por cuanto las Actas que conforman el expediente administrativo no fueron ratificadas en sede jurisdiccional. Al efecto se observa que el expediente contentivo del procedimiento disciplinario, contiene documentos administrativos que tienen todos los requisitos extrínsecos para su validez, cuyo contenido, al no haber sido oportunamente rechazado por la querellante, quien debía aportar elementos de juicio para controvertirlos, mantuvieron toda su validez, independientemente de su ratificación en sede jurisdiccional. En efecto, el documento administrativo mantiene su presunción de legitimidad hasta tanto esta última no sea desvirtuada, lo cual no sucedió en el caso de autos; no pudiendo por ello negársele el valor probatorio que el Tribunal *a quo* le atribuyera. Por todo lo anterior, carece de fundamento la impugnación y así se declara”¹⁸.

En Sentencia del 09-05-85, la Corte Primera determina que.

“Son documentos 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, que puede ser destruida por cualquier medio legal.

En efecto, *los documentos administrativos no pueden asimilarse a los documentos públicos o auténticos, cuyo valor probatorio sólo puede ser destruido mediante la simulación o el juicio de tacha. Por el contrario, los instrumentos administrativos admiten cualesquiera pruebas en contra de la veracidad de su contenido*”¹⁹. (Subrayado nuestro).

Siendo documento público o auténtico el que define el artículo 1.357 del Código Civil, sólo a él puede aplicarse, si se produce una de las causales que prevé el artículo 1.380, *ejusdem*, la tacha de falsedad.

El criterio expuesto lleva a rechazar la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, la cual por lo demás es contradictoria en sí misma, pues establece por una parte que el documento tachado no es un instrumento público, no obstante haberlo tachado de falsedad (sin invocar para ello una de las causales que al efecto prevé el ordenamiento jurídico vigente), y por la otra, olvida que contra dicho documento, al ser administrativo, podía oponerse cualquier medio probatorio idóneo para desvirtuarlo, como se expresó claramente en la sentencia que cita en su formalización del recurso”.

Tal criterio jurisprudencial es ratificado posteriormente por dicha Corte, en sentencias de fechas 21-05-85 y 30-05-85, en las cuales se expresa, respectivamente:

“La Corte comparte el criterio del *a quo* acerca de la extemporaneidad de la presentación de la documentación administrativa, que fuera hecha luego de llevado a cabo el acto de informes. No obstante observa, conforme al artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el expediente administrativo justificativo de la actuación cumplida por la Administración para destituir a la funcionaria fue promovido y presentado oportunamente ante esta alzada y que a través del mismo se comprueba que en efecto se dio cumplimiento al procedimiento disciplinario que regula la normativa siguiente para proceder a aplicar la sanción de destituir a la funcionaria.

18. Oscar R. Pierre Tapia y Oscar R. Pierre A.: *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*. Octubre 1984, Nº 4, p. 12.

19. Pierre Tapia: *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*. (Mayo 1985), Nº 11, pp. 24-25.

En la materia, la Corte quiere reiterar su criterio acerca de que:

“Siendo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una jurisdicción” revisora “del actuar administrativo, el proceso administrativo supone siempre la existencia previa de un acto de la Administración, respecto de la cual se deduce la pretensión”.

“Este acto administrativo constituye por su parte la culminación del expediente administrativo que se incorpora al proceso por exigencia de la Ley (artículo 78 de la Ley de Carrera Administrativa) y que se refleja todo lo actuado en vía administrativa”.

“La documentación que integra el expediente administrativo, si bien no se iguala o no tiene valor del documento público que reconoce nuestro ordenamiento jurídico (sic). Produce pleno efecto probatorio en el proceso correspondiente, y su valor probatorio sólo puede ser desvirtuado mediante medios iguales o semejantes. Mientras esta impugnación no tenga lugar, mientras el interesado no aporte al proceso pruebas idóneas para restar o quitar valor a los documentos administrativos que integran el expediente, dichos documentos surtirán pleno efecto probatorio y a ellas deberá atenderse el Tribunal para dictar la correspondiente decisión, pues es el expediente donde se encuentran los datos procesales que han de servirle de fundamento”.

“El argumento de la sentencia de que el contenido del expediente administrativo no puede ser apreciado porque jamás fue ratificado en sede jurisdiccional, envuelve serias consecuencias al rechazar la documentación que configura la fundamentación fáctica y jurídica del acto dictado por la Administración y desnaturaliza el valor que el documento administrativo ostenta por sí mismo al emanar, previo cumplimiento de las formalidades legales, inherentes a ellos sólo puede ser desvirtuada a través de su impugnación por el interesado mediante los medios idóneos que el ordenamiento en vigencia consagra”. (S. 21-05-85).

“Considera ésta corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un falso supuesto al considerar las Actas que corren en el expediente como pruebas de testigos, ya que desde el punto de vista de su naturaleza son documentos administrativos, en los cuales constan declaraciones de funcionarios públicos sobre determinados hechos, por lo que conservan su valor, si no son impugnados en juicio por la queillante y destruida su presunción de legalidad y veracidad por cualesquiera medio probatorio pertinente...”. (S. 30-05-85)²⁰.

Finalmente y no obstante ello, la Corte Primera en Sentencia de fecha 19-12-85, al analizar la naturaleza y valor probatorio del “Expediente Administrativo”, pareciera retornar al primero de los criterios señalados, esto es, que los documentos administrativos son documentos públicos y que por lo tanto no constituyen una categoría distinta de aquél, como se venía sosteniendo hasta entonces.

“La Administración Pública tiene la facultad de utilizar una gran cantidad de medios probatorios para la fijación de los hechos que van a sustentar sus decisiones. Al respecto, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece:

«Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil, de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes».

20. *Revista de Derecho Público* Nº 23 (Julio-Septiembre 1985), Editorial Jurídica Venezolana, pp. 160-161.

Estos medios probatorios deben, por tanto, cumplir con los requisitos de existencia, validez y eficacia probatoria que establezcan las leyes que los consagran, de manera que la comprobación de los hechos debe ser efectuada de conformidad con la Ley para que el acto no resulte viciado y, por tanto, posible de anulación.

Ahora bien, cuando la elaboración de un acto administrativo requiere de sustanciación, la Administración debe abrir el respectivo expediente, el cual recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. En materia de régimen disciplinario de los funcionarios públicos, todos los trámites de la correspondiente averiguación deben constar en el respectivo expediente.

En cuanto a la naturaleza y valor probatorio del llamado expediente administrativo, se observa que el tratamiento de estos aspectos, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, no es claro; a veces se le ha atribuido el carácter de documento público, otras se le niega este carácter y se le califica como documento administrativo, como categoría contrapuesta o diferente al documento público; esto en razón de que no existen normas que regulen de manera precisa y unificada, ni las condiciones y requisitos que debe cumplir la Administración para la formación de los expedientes administrativos, ni su valor como medio de prueba en lo Contencioso-Administrativo.

Al respecto, debe esta Corte comenzar por observar que el hecho de que las Actas de un expediente pueden calificarse en sí mismas como documentos públicos, nada prejuzga sobre la naturaleza de las actuaciones que esas actas recogen, ni sobre su correspondiente mérito probatorio. En tal sentido, el documento público y el documento administrativo no son categorías que por su naturaleza puedan contraponerse; en efecto, documento público es, según el Código Civil, todo instrumento otorgado por funcionarios que la Ley faculta para dar fe pública; estos funcionarios pueden ser los jueces y cualquier otro funcionario o empleado público con esas facultades. Así, tal documento público es un documento de venta registrado, como cada una de las piezas de los expedientes administrativos, siempre que el funcionario que lo haya instruido sea competente para dar constancia de que la instrucción se desarrolló como de las actas resulta. Igualmente, en sede jurisdiccional, las declaraciones de los testigos; las actas de las posiciones juradas, los nombramientos de expertos, algunas veces los dictámenes de expertos, las inspecciones oculares y otros medios de prueba, aparecen todas recogidas en instrumentos certificados por los Jueces que son documentos públicos en sí, pero ello, como antes se advierte, en ninguna medida influye en el mérito probatorio de esas actuaciones, que no es otro que el que corresponde a las mismas y no a los documentos públicos.

El valor probatorio del documento público, en efecto, no es en rigor sino el de acreditar la veracidad del hecho que el funcionario que lo autoriza afirma haber efectuado o presenciado, y ello si está autorizado para efectuar o hacer constar ese tipo de hecho. De manera que, en definitiva, es un testimonio que da el funcionario público que vale como tal e *inobjetablemente*, porque está expresamente autorizado para dar ese testimonio haciendo fe pública; por ello respecto del *hecho concreto que ha efectuado u ocurrido en su presencia*. Así, por ejemplo, un documento de venta autenticado o registrado demuestra, en cuanto medio probatorio, que las partes en presencia del funcionario hicieron la declaración que consta de su texto, y que él autorizó el registro. Pero, si un registrador hace constar en un documento que ha presenciado otro tipo de hecho, por ejemplo, un accidente, el testimonio o certificación de ese Registrador respecto de ese tipo de hecho no está amparado por la Ley con la misma presunción de veracidad que tiene cuando lo que ha hecho constar es aquello para lo

cual está expresamente autorizado. (Artículo 1.359 del Código Civil). Por otra parte, el efecto jurídico que en el primer caso tiene el hecho de que esté demostrado que las partes hicieron esas declaraciones, lo establece la Ley separadamente con vista de la naturaleza de los diferentes hechos a que se refieren las declaraciones. Cuando esas declaraciones se refieren a "la realización del hecho jurídico a que el instrumento se contrae" hace fe plena (artículo 1.360 del Código Civil), pero esto siempre que ese "hecho jurídico", sea, según normas específicas, demostrable por documento. Básicamente ese efecto se le reconoce a los instrumentos, en cuanto demuestren "convenciones" (artículo 1.355 del Código Civil). Un Juez y su secretario, por ejemplo, en el Acta de la declaración de un testigo, certifican que el testigo ha dado el testimonio que allí aparece, pero el valor probatorio que tiene esa declaración es el propio de la prueba de testigos, no el del documento público. De manera que *en el documento hay dos valores distintos probatorios: 1) el del hecho de que el funcionario da fe que él protagonizó o que ocurrió en su presencia, y 2) el valor probatorio que resulta del hecho mismo que presencié, y que la Ley regula de manera diferente, según la naturaleza del hecho.* (Subrayado nuestro).

Los expedientes administrativos, en tal sentido, no pueden ser diferentes de los expedientes judiciales; son documentos públicos en cuanto prueban las actuaciones a que se contraen, pero el mérito que éstas tienen no deja de ser el que corresponde a su naturaleza.

No obstante, la Jurisprudencia está conforme en atribuirles una presunción de veracidad que es independiente de lo que en principio sería el valor correspondiente a la condición de documentos públicos de sus recaudos, pues en cuanto a este carácter, se limita al de otorgarle a las constancias que den los funcionarios que los instruyen, el valor de prueba *de que la instrucción se desarrolló como de ellos resulta.* Así, por ejemplo, cuando se limitan a recoger testimonios, no tendrían por qué tener ninguna presunción de veracidad distinta de la que se le atribuye a cualquier testimonio. En consecuencia, la posibilidad de contradicción de esas pruebas se regula por las disposiciones del Código Civil y de las demás leyes respecto del mérito que tiene cada prueba, así como el que puedan tener confrontadas frente a otras"²¹.

Tal es el criterio sustentado más recientemente por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, el cual, como se ha señalado anteriormente, supone un retorno al criterio inicial sustentado por la doctrina y la jurisprudencia nacional.

III. CONCLUSIONES

Como lo reconoce la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en su sentencia de fecha 19-12-85, señalada anteriormente, no existe un criterio uniforme tanto en la doctrina como en la Jurisprudencia venezolana que nos permita precisar la naturaleza y valor probatorio del llamado "documento administrativo".

Hemos visto, a través del estudio de las distintas sentencias emitidas por nuestro Supremo Tribunal y principalmente, por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cómo ha venido variando la Jurisprudencia existente sobre la materia que nos ocupa.

En efecto, como se ha señalado, en un principio la Jurisprudencia aceptaba unánimemente que todos aquellos documentos producidos por funcionarios públicos en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas tenían el carácter de auténticos. En

21. Extracto tomado de la *Revista de Derecho Público* N° 25 (Enero-Marzo 1986). Editorial Jurídica Venezolana, pp. 99-101.

consecuencia, solamente podían ser impugnados los mismos, mediante la tacha de falsedad, bien por vía principal o en forma incidental, por las causales señaladas en el Código Civil y en la forma prevista por el Código de Procedimiento Civil.

Posteriormente, va tomando fuerza en nuestra Jurisprudencia el criterio según el cual, el documento administrativo no se asemeja al documento público, y que a diferencia de aquél, puede ser impugnado en vía contencioso-administrativa mediante la interposición del recurso o acción de nulidad por razones de ilegalidad, a tenor de lo dispuesto en los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, como se asentara anteriormente en la oportunidad de revisar la Sentencia del 19-12-85, pareciera existir un retorno en nuestra Jurisprudencia, al criterio sustentado inicialmente por la misma.

En consecuencia, se admite nuevamente, la opinión de que el documento administrativo es ante todo un documento público, pero que en todo caso habría que distinguir en el mismo, dos valores probatorios distintos: 1) el del hecho de que el funcionario dé fe que él protagonizó o que ocurrió en su presencia, y 2) el valor probatorio que resulta del hecho mismo que presenció, y que la Ley regula de manera diferente, según la naturaleza del hecho.

Por lo tanto, siendo en principio el documento emitido por la Administración, un documento público a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.357 de nuestro Código Civil, es asimismo, un acto administrativo de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Surge para nosotros, la duda en cuanto al medio o vía de impugnación procedente en torno a dicho instrumento.

Consideramos, que aun cuando tal documento revista el carácter de "público" en los términos del Código de Procedimiento Civil, el mismo no sería susceptible de impugnación por la vía de tacha de falsedad en él prevista.

Ello, en virtud de que de conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: "Las acciones o recursos de que conozca la Corte, se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes nacionales, a menos que en la presente Ley o en su Reglamento Interno, se señale un procedimiento especial".

Asimismo, el artículo 88, *ejusdem*, dispone: "Las reglas del Código de Procedimiento Civil regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte".

Tendría, por tanto, preeminencia, el procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la impugnación por razones de ilegalidad de los actos administrativos de efectos generales y particulares (Artículos 112 y 121).

Se nos plantea asimismo otra duda. Siendo uno de los requisitos de procedencia del recurso Contencioso-Administrativo de anulación el agotamiento previo de la vía administrativa, ¿podría impugnarse por la vía del juicio de tacha un acto administrativo que no agote dicha vía, como por ejemplo un acto de mero trámite, v.g. un informe técnico suscrito por un funcionario de la Administración?

Consideramos que estas y otras dudas deben ser aclaradas por la Jurisprudencia hasta tanto no se produzcan las normas de Derecho Positivo que regulen tal figura.

BIBLIOGRAFIA

Bello Lozano, Humberto: *Derecho Probatorio* (Tomo I). Editorial Max Camber, 1981.

Brewer-Carías, Allan R.: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1982.

- : *Estado de Derecho y Control Judicial* (Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Derecho de Amparo), Madrid, Instituto Nacional de Derecho Público, 1987.
- Meier, Henrique: *El Procedimiento Administrativo Ordinario*, Caracas, Fondo Editorial Lola de Fuenmayor, 1986.
- Pineda León, Pedro: *Lecciones Elementales de Derecho Procesal Civil*. (Tomo II), Mérida. Talleres Gráficos Universitarios, 2ª Edición, 1964.
- Pierre Tapia, Oscar R. y Oscar R. Pierre A.: *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*, N° 4 (Octubre 1984).
- : *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* N° 11 (Mayo 1985).
- : *Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo* N° 18 (Diciembre 1985).
- Estudios sobre el Documento Público y Privado en el Derecho Venezolano* (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia), Caracas, Edición Fabreton, 1982.
- Libro Homenaje a la Procuraduría General de la República*, Caracas, 1986.
- Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*.
- Código Civil de Venezuela*.
- Código de Procedimiento Civil de Venezuela* (1985).
- Revista de Derecho Público* N° 14 (Abril-Junio 1983), Editorial Jurídica Venezolana.
- Revista de Derecho Público* N° 15 (Julio-Septiembre 1983), Editorial Jurídica Venezolana.
- Revista de Derecho Público* N° 23 (Julio-Septiembre 1985), Editorial Jurídica Venezolana.
- Revista de Derecho Público* N° 25 (Enero-Marzo 1986), Editorial Jurídica Venezolana.