

# LA EXPERTICIA Y LOS TECNICOS COMO MEDIO DE PRUEBA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Rosibel Grisanti Belandra

*Especialista en Derecho Administrativo por la UCAB  
Profesora de Derecho Público en la Universidad de Carabobo*

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En primer término, estimamos que la experticia y los informes técnico constituyen medios probatorios admisibles en el ámbito del Derecho Administrativo. Ahora bien, estamos ante todo dos medios de prueba diferentes, cada uno con sus normas específicas que regulan su realización, apreciación, valor probatorio, etc. Si bien es cierto que los informes técnicos tienen caracteres que los asemejan a la experticia, no obstante existen reglas propias con respecto a estos informe, que hacen que se configuren como una prueba autónoma, y que adquieran su especificidad en materia administrativa.

Hemos considerado conveniente, a los efectos de trazar la distinción entre los medios de prueba preindicados, realizar primero un delineamiento del corpus de estas pruebas, resaltándolas peculiaridades de ellas, fundamentalmente en atención a los criterio que sostiene nuestra jurisprudencia, al respecto. Una vez realizado ese examen, destacaremos las diferencias que existen entre los medio de prueba *in commento*.

## II. LA EXPERTICIA

### 1. *Naturaleza*

Es un medio de prueba. Tal carácter se desprende tanto de lege lata (el CC la incluye como prueba de las obligaciones, arts. 1.422; y el CPC la regula como medio de prueba, arts. 451 a 471), como de la finalidad de la experticia, ya que constituye un medio para lograr la convicción del órgano decisor (administrativo o judicial), a través de la verificación de cuestiones de hecho que exigen conocimientos especiales, y que es realizada por terceros (peritos) mediante encargo del órgano administrativo o judicial que conoce del asunto. Si bien es cierto que el Juez ha de conocer el Derecho (*iura novit curia*), no se le puede exigir que domine todos los aspectos que se relacionen con la aplicación del Derecho, fundamentalmente aquellos que requieren ciertos conocimientos especiales (técnicos, artísticos, científicos). Aquí, surge la experticia en el campo procesal como el medio que va a servir para llevar ante el órgano decisor la verificación de tales cuestiones de hecho.

### 2. *Tipos de experticia*

En primer lugar tenemos la experticia, tradicional (que está regulada en el CC y el CPC, en las normas precitadas). Además, se pueden distinguir especies de experticias, cuya peculiaridad vienen dada por la finalidad que se persigue en un proceso determinado y, aparte de normas espaciales, siguen enmarcadas en el procedimiento que rige la práctica de la experticia. Así tenemos: (a) El justiprecio o avalúo, que es aquella experticia que se realizara para determinar el valor de bienes. En materia de expropiación<sup>1</sup> y de regulación de alquileres<sup>2</sup> tiene importancia determinante. (b) La

---

1. Existen abundante jurisprudencia acerca del carácter de experticia del justiprecio en esta materia. *Verni gratia*, la CSJ-SPA, en sent. Del 20.11.86, destacan que la experticia en los procedimientos de expropiación es procesal y sustantivamente obligatoria a los efectos de

experticia, prevista en el art. 504 del CPC, la cual es realizada por un solo experto y a los fines de la reconstrucción de los hechos consagrada en el art. 503 eiusdem. (c) El cotejo, para la comparación de firmas o letras (vide arts. 441, ord. 10, 445 y 446 del CPC). (d) La experticia complementaria del fallo, que va permitir al juez determinar hechos (montos, valores) que no surgen de las pruebas evacuadas.

### 3. *Objeto de la experticia*

Este medio probatorio sólo puede tener por objeto cuestiones de hecho cuya comprobación requiera conocimientos especiales (técnicos, científicos, artísticos). No puede, por consiguiente, realizarse sobre cuestiones de Derecho (p. ej., para interpretar un contrato o determinar el alcance de una norma jurídica)<sup>3</sup>.

Por otra parte, como ha sostenido la CSJ-SPA, no es admisible la inspección ocular<sup>4</sup> ni tienen eficacia las testimoniales<sup>5</sup> cuando se trate de la comprobación de hechos que requieran conocimientos técnicos especiales. No obstante, cabe señalar que no es procedente la experticia cuando se trate de determinar hechos para lo cual existe un medio de carácter oficial, como sería el caso de precisar la distancia entre ciudades<sup>6</sup>.

### 4. *Admisibilidad de la experticia*

A) En el procedimiento administrativo, conforme al art. 58 de la LOPA, es admisible esta prueba.

B) En el contencioso-administrativo. En virtud de lo pautado en el art. 88 de la LOCSJ, en los juicios de nulidad de actos administrativos<sup>7</sup> y en las demandas contra la república, son aplicables las normas previstas en CPC, en los arts. 395 (medios de prueba admisibles) y 398 (admisión de pruebas legales y pertinentes). A su vez, el art. 127, in fine, de la LOCSJ, con relación a los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, remite a las reglas del CPC en materia de prueba, en cuanto sean aplicables y salvo lo dispuesto en esta Ley. En vista de que nada especial dispone la LOCSJ sobre experticia, se aplica, pues, lo pautado en el CPC<sup>8</sup>.

---

fijar la justa indemnización (PT N° 11). Vide, también, sent. De la CSJ-SPA del 29.05.82 en la cual se sostiene que los peritos han de someterse a las normas generales que rigen la experticia y a las reglas y criterios establecidos en la ley sobre la materia (GO N° 1540, Ex., 29.08.72).

2. Así, la CPCA, en sent. Del 1.12.83, sostuvo que el dictamen de los Asesores Técnicos del tribunal de Apelaciones de Inquilinato es una experticia que consiste en un avalúo (RDP N° 16).
3. Al respecto, la CPCA, en sent. Del 18.12.86 (PT, N° 30) declaró inadmisibile la prueba de experticia por referirse a la interpretación de una norma jurídica y su aplicación. Vide, también sent. Del 7.12.82 (RDP N° 13, págs. 150 y 151) donde se expresa el mismo criterio. Por su parte la CSJ-SPA ha ratificado el predicho objeto de la experticia, así en auto del 24.2.87 (PT N° 2) y ha destacado la necesidad de acudir a la experticia cuando se desea probar la realización de asistentes contables u operaciones comerciales (Vide sent. Del 29.10.81, GF N° 114, 27.1.81 y 5.8.76, GF. N° 129).
4. En sentencias del 2.2.81 y 4.7.85 (GF. N° 129)
5. Vide sent. Del 5.8.76 (GF N° 93).
6. La CPCA, en sent. del 16.5.85 (Ramírez y Garay, t. XCI), consideró que era improcedente la experticia en lo relativo al término de la distancia, ya que la prueba procedente son los registros oficiales que determinan la distancia entre las diferentes ciudades del país.
7. Vide auto CSJ-SPA del 1.2.90 (PT N° 2)
8. Vide el precitado auto de la CSJ-SPA del 1.2.90

C) La admisión de la experticia en segunda instancia del contencioso-administrativo. Oportunidad para su promoción. En esta materia, rigen normas especiales. En efecto, como lo sostuvo la CPCA, en sent. del 18.12.86<sup>9</sup>, de acuerdo a la reglas contenida en el art. 164 de la LOCSJ, en concordancia con el art. 163 eiusdem, la experticia es una prueba permitida en segunda instancia del procedimiento contencioso administrativo. Además, señala la CPCA, de acuerdo con el art. 163 ya citado sólo pueden promoverse dentro de las cinco audiencias (actualmente “días de despacho”, como expresa esta Corte en sent. del 26.5.88<sup>10</sup>, donde ratifica el criterio expuesto) siguientes al vencimiento del lapso de contestación del escrito de fundamentación de la apelación, a que se refiere el art. 162 eiusdem. Destaca la CPCA en la sentencia sub examen, que en materia contencioso-administrativa existe una derogación de las reglas de promoción de pruebas en el procedimiento de alzada del juicio ordinario, diferencia que atiende, a los medios probatorios y a la oportunidad de su promoción<sup>11</sup>.

#### 5. Elementos que conforman la prueba de experticia

##### A) La labor de los peritos

##### a) Naturaleza de la figura del perito

Nuestra jurisprudencia ha calificado a los peritos como auxiliares de justicia, que intervienen en la formación de un medio probatorio previsto en la ley<sup>12</sup>, y tienen la responsabilidad de asesorar al órgano decisor en aquellos puntos que por su complejidad técnica ameriten conocimientos especiales<sup>13</sup>. De otro lado, hay que resaltar que los peritos no tienen la cualidad de partes<sup>14</sup>.

En lo que atañe a *si los peritos tienen carácter de funcionario públicos*, encontramos criterios divergentes en nuestra jurisprudencia. Así, la CSJ-SPA<sup>15</sup> ha considerado que los expertos no son funcionarios públicos. Por su parte la CPCA<sup>16</sup> reconoció a los peritos el carácter de “funcionarios públicos accidentales”, que invisten además de “fe pública” las apreciaciones que hagan en el ejercicio de su encargo<sup>17</sup>.

b) Forma de realización de las labores periciales. Los expertos deben practicar *conjuntamente* las diligencias periciales (art. 463 CPC). La falta de colegiación en las operaciones en causa de nulidad de la experticia<sup>18</sup>. Las opiniones de los peritos deben basarse en hechos comprobados por su examen *in situ*<sup>19</sup>. Además, los peritos no pueden delegar en terceros sus funciones<sup>20</sup>.

9. Pt, N° 30, págs. 19 y 20

10. Pt, N° 47, págs. 76 y 77

11. Al respecto, vide también sent. CSJ-SPA del 10.5.84 (GF N° 124) y 26.9.85 (GF N° 129)

12. Vide sent. CSJ-SPA del 5.5.86 (GF N° 132) y 12.7.78 (Ramírez y Garay, t. LXI).

13. Véase sent. de la CPCA. Del 15.11.88 (RDP N° 36, pág. 160)

14. Esto lo ha sostenido reiteradamente la CSJ-SPA. Vide, v. gr., sent. del 12.7.78 (Ramírez y Garay, t. LXI v sent. del 1.2.83 (GF N° 119)

15. Véase sent. del 5.5.86 (GF N° 132) y del 24.2.87 (PT N° 2)

16. En sent. del 15.11.88, con ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temelta (vide RDP N° 36, pág. 160)

17. Por nuestra parte, compartimos el criterio de la CSJ-SPA, pues es claro que los peritos son auxiliares del órgano decisor (administrativo o judicial); y vienen a ser, en consecuencia, órgano de prueba, pues su función es la de verificar cuestiones de hecho que requieren conocimientos especiales, pero no la de dar fe pública sobre tales hechos.

18. CPCA, sent. del 11.8.88 (RDP, N° 36, pág. 161)

19. CPCA, sent. del 15.11.88m (RDF, N° 36, pág. 160)

20. *Ibidem*.

B) El dictamen pericial. Debe rendirse por escrito y en un solo acto (arts. 467 CPC y 1.425 CC). En cuanto a este último aspecto, ha sostenido la CSJ-SPA<sup>21</sup> que si la opinión del experto discrepante no se incluye en el mismo escrito de la mayoría, sino en hoja separada, es un punto de mera forma, sin influencia determinante para desestimar la prueba.

Requisito esencial de la experticia es la motivación, pues su incumplimiento vicia de nulidad el peritaje<sup>22</sup>. La motivación no puede ser genérica o indeterminada<sup>23</sup>, sino que se ha de expresar no sólo los motivos que llevaron a los expertos a emitir su dictamen, sino también las gestiones, exámenes y demás diligencias practicadas para llegar a esas conclusiones<sup>24</sup>. Por otra parte, ha sido reconocida la posibilidad de presentar fotografías con el dictamen pericial, como medio de ilustrar al órgano decisor<sup>25</sup>.

#### 6. *Apreciación de la experticia*

El órgano decisor va a apreciar como prueba el dictamen de la mayoría de los expertos<sup>26</sup>, por lo que a la opinión del perito disidente no puede dársele efecto de prueba<sup>27</sup>. No obstante, el criterio del disidente puede servirle al órgano decisor para rechazar el dictamen pericial, y ordenar de oficio una nueva experticia.

Al momento de apreciar el dictamen pericial, son amplias las facultades que tiene el órgano decisor (vide art. 1.426) el cual no está obligado a seguir tal dictamen si su convicción se opone a ello (art. 1.427 eiusdem)<sup>28</sup>. Rige, pues, el principio de la libre convicción del órgano decisor.

#### 7. *Control de la prueba de experticia*

Tanto el CC como el CPC establecen normas para garantizar una adecuada fiscalización de la predicha prueba. Esto se va a evidenciar, fundamentalmente, en las siguientes facetas:

A) Designación de los peritos. Cuando la experticia ha sido acordada a pedimento de parte, en el nombramiento del perito único o de los tres expertos, es vital la intervención de las partes (arts. 1.423 y 1.424 CC y 454 CPC). Ahora bien, si se acordó de oficio, el juez nombrará a los expertos.

En lo que atañe al procedimiento administrativo, con respecto a una experticia solicitada por el interesado, si se trata de un procedimiento de fisonomía triangular es perfectamente aplicable lo previsto en los arts. 1.424 CC y 454 CPC. Si se está ante un procedimiento de fisonomía lineal, el interesado y el órgano administrativo han de llegar a un acuerdo sobre tal designación. En todo caso, el interesado ha de tener una participación activa en el nombramiento de los peritos, para que no se vea vulnerado su derecho a controlar la prueba.

---

21. En sent. del 22.2.83 (RDP N° 14, págs. 180 y 181).

22. CSJ-SPA, sent. últ. cit. y sent. del 29.5.72 (GO N° 1540, Ex., 29.8.72) CPCA, sent. del 1.12.83 (RDP N° 16, pág. 157)

23. CPCA, sent. últ. cit.

24. CSJ-SPA, sent. del 22.2.83 (RDP N° 14, págs. 180 y 181).

25. Vide sent. de la CSJ-SPA, del 16.2.89 (PT N° 2).

26. Vide sent. de la CSJ-SP, del 22.2.83.

27. Vide sent. de la CSJ-SPA, últ. cit.

28. Véase sent. de la CSJ-SPA del 22.2.83, y de la CPCA del 12.6.86 (PT N° 24).

Por otra parte, es necesario la publicidad para la designación de expertos. Esto es, admitida la prueba, el órgano que conoce el asunto ha de fijar la oportunidad para proceder al predicho nombramiento (art. 452 CPC)<sup>29</sup>.

B) Intervención de las partes en la evacuación de la experticia. Las partes pueden asistir a la práctica de las labores periciales, y hacer a los expertos las observaciones que estimen convenientes (art. 464CPC). Lógicamente, será menester la debida publicidad de la oportunidad de tales diligencias periciales (art. 466 CPC).

#### 8. *Contradicción de la prueba de experticia*

Este derecho de las partes se va a poner de manifiesto, en primer lugar, en la oposición a la admisión de la experticia, si consideran que es manifiestamente ilegal o impertinente. Así mismo, existe la posibilidad de contradecir el nombramiento de algún perito, en orden a la idoneidad requerida (art. 453 CPC).

Pero, quizá la faceta más importante de este derecho a contradecir la prueba (que representa a su vez una manifestación del derecho a la defensa), viene a ser la posibilidad de impugnar la prueba y producir la contraprueba tendente a restarle eficacia probatoria a la experticia evacuada. Tal derecho puede ser ejercido en el procedimiento administrativo en cualquier momento de la tramitación del asunto, pues aquí rigen los principios de la flexibilidad o antiformalismo<sup>30</sup> y no preclusividad de los lapsos<sup>31</sup>. En cuanto al contencioso-administrativo, en virtud de que son aplicables las normas del CPC en materia de experticia, habría que indicar que este Código prevé tanto para el justiprecio (art. 561) como para la experticia complementaria del fallo (art. 249, in fine) la oportunidad para la impugnación. En cambio, no contempla ninguna norma relativa a la impugnación de la experticia tradicional, por lo cual habrá que acudir a las reglas precitadas, y permitirle a las partes impugnar esta experticia al momento de su consignación ante el órgano decisor<sup>32</sup>.

### III. INFORMES TECNICOS OFICIALES

Estos informes técnicos pueden ser emitidos durante un procedimiento administrativo pero también pueden producirse fuera del procedimiento (lo que denomina la doctrina “peritaje técnico extra litem”).

#### 1. *Informes técnicos oficiales producidos durante el procedimiento administrativo*

##### A. *Definición*

Vienen a ser declaraciones de juicio provenientes de órganos o funcionarios administrativos con idoneidad técnica, diferentes del que conoce el asunto, que van a versar sobre cuestiones de hecho para cuya apreciación o verificación se requieren

29. En lo atinente a la normativa especial que rige en materia de notificación del procurador General de la República (art. 38 LOPGR), la CPCA ha estimado que en el recurso contencioso-administrativo, el régimen de notificación es el previsto en el art. 125 LOCSJ, según se desprende del ap. 2º del art. 38 LOPGR. En consecuencia, si se realizó la notificación del Procurador según el citado art. 125 LOCSJ, no es procedente reponer la causa al estado de notificarlo para la designación de peritos, por cuanto el Procurador se encuentra a derecho para la realización de cualquier acto del proceso; y, además, no se puede considerar que quedan indefensos los intereses de la República en relación a la experticia promovida, cuando se designa un experto en representación de ésta. (véase sent. del 22.7.87, RDP Nº 31, págs. 113 a 115 y del 21.7.88, PT Nº 49, págs. 39 al 42).

30. Vide sent. de la CPCA del 6.6.85 y del 18.6.87 (RDP, Nº 31, págs. 76 y 77).

31. Véase sent. de la CPCA últ. cit.

32. Cfr. al respecto, Cabrera Romero, *Contradicción y Control de la Prueba Legal y Libre*, t. II, págs. 36 y 37.

conocimientos especiales, y que van a servir para determinar si se da el supuesto de hecho que prevé la normativa que regula la cuestión planteada ante el órgano decisor. Estos informes técnicos constituyen una especie de los informe administrativos que están consagrados en la LOPA (art. 54).

#### B. *Naturaleza*

En nuestra opinión, los informes técnicos oficiales son un medio de prueba autónomo y específico del procedimiento administrativo. Decimos que son un medio de prueba, ya que tienden a la comprobación de datos fácticos, y están dirigidos a influir en el convencimiento del órgano decisor (y en ocasiones, lo van a determinar). No obstante, este carácter de prueba no es admitido pacíficamente por la doctrina<sup>33</sup>, mas sí ha sido reconocido por nuestra jurisprudencia, como veremos infra. A su vez, consideramos que constituyen una prueba autónoma, pues se rige por normas particulares; y, en consecuencia, no constituye una especie de experticia, ya que no se aplican en la producción de tales informes el procedimiento especial de la prueba de experticia; ni tampoco se limita su valor probatorio al de un simple documento administrativo. Por otra parte, entendemos que estos informes técnicos son una prueba específica del procedimiento administrativo, ya que en virtud de los principios y normas que regulan la actividad administrativa, en atención, fundamentalmente, a la discrecionalidad que posee el órgano decisor en cuanto a la comprobación, fijación y apreciación de los hechos, se erigen los informes técnicos como un mecanismo al que es necesario o conveniente acudir para poder tomar una decisión en el caso que se tramita.

La jurisprudencia patria ha reconocido el carácter probatorio de los informes técnicos sub examen. No obstante, en algunas sentencias se inclinan a otorgarle fuerza probatoria como documento administrativo, sin destacar el valor intrínseco de prueba que tienen como informes. Así, la CPC en relación al informe fiscal de la Dirección de Inquilinato, en materia de desalojo de vivienda, ha sostenido que es un documento administrativo, el cual está dotado de una presunción de validez y veracidad acerca de su contenido<sup>34</sup>. Sin embargo, existen otras decisiones de la CPCA en las cuales, además de calificar el informe técnico como documento administrativo, resalta su eficacia probatoria en cuanto a la verificación de determinados hechos. Tal apreciación la realiza, v. gr., con respecto a un informe de auditoría del INOS<sup>35</sup>.

Es importante aquí poner en manifiesto que, en nuestra opinión, existe una diferencia esencial entre el documento administrativo y el acto de verificación que ha realizado un organismo técnico y que se expresa a través de un escrito -el informe-, al cual califica la jurisprudencia como documento administrativo. Por una parte, el documento administrativo tiene valor probatorio en cuanto a lo allí expresado, al cual se le reconoce una presunción de legitimidad y veracidad, que admite prueba en contrario<sup>36</sup>. Ahora bien, el informe técnico trasciende la fuerza probatoria del documento administrativo, pues involucra en sí mismo una eficacia probatoria más acentuada, en

---

33. Así, Henrique Mejer estima que el informe administrativo no es actividad probatoria (crf. El Procedimiento Administrativo Ordinario, pág. 144 y pássim). En cambio consideran que sí constituye un medio de prueba; José Araujo Juárez (vide Principios Generales del Derecho Administrativo Formal, pág. 288) y Francisco González Navarro (véase Los informes administrativos como actos de instrucción del proceso administrativo, en documentación Administrativo, N° 98, pág. 17).

34. Véase sentencias del 14.3.85 (PT N° 9) y del 25.8.88 (PT N° 50).

35. Vide sentencia del 23.10.86 (PT N° 28) y del 11.2.88 (PT N° 44).

36. Véase, p.e., sentencias de la CPCA del 9.8.84, del 21.5.85 y 30.5.85 (RDP N° 23, págs. 160 y 161) y del 22.9.88 (RDP N° 36, pág. 119).

tanto que contiene una opinión o apreciación técnica, a la que se ha llegado luego de realizar exámenes, operaciones técnicas, de aplicar una serie de conocimientos especiales, fundamentados en las normas propias que rigen la ciencia a la que es necesario acudir para verificar la cuestiones de hecho planteadas. Todo lo cual se hace constar en el informe técnico, que ha de ser valorado en su conjunto por el órgano decisor.

### C. *Fundamento*

Este aspecto va referido a las razones que le dan fisonomía propia en el derecho Administrativo a la prueba *in commento*.

En cuanto a esta especificidad de los informe técnicos, ejerce una influencia capital el concepto de discrecionalidad técnica, producto de elaboración de la doctrina administrativa y que, a su vez, ha sido reconocido por nuestra jurisprudencia<sup>37</sup>. En efecto, este concepto pone de manifiesto que la autoridad administrativa, cuando está frente a la determinación y apreciación de cuestiones técnicas, no goza de discrecionalidad alguna, sino que ha de acudir y sujetarse a la verificación que se actualice mediante la aplicación de las normas técnicas que regulan la cuestión planteada. Por su parte, la discrecionalidad administrativa va referida a una libertad de actuación, que existe cuando se está frente a varias opciones, a alternativas, y ante las cuales, el órgano administrativo, teniendo en cuenta razones de oportunidad y conveniencia, y en miras del interés público, adoptará la decisión que estime más adecuado. Ahora bien, cuando se está ante situaciones de hecho cuya apreciación está regida por normas técnicas, y donde sólo existe una posibilidad fáctica (un hecho es o no es, existe o no existe), entonces desaparece la libertad de actuación, y sólo queda al órgano administrativo adecuar su decisión en base a una verificación técnica. Verbigracia: si se trata de determinar si una sustancia es tóxica. O si un animal está infectado, sólo hay una respuesta: la sustancia es tóxica o no lo es; el animal infectado o está sano. Pero, como es obvio, no se puede estar simultáneamente ante dos situaciones excluyentes (la sustancia examinada es y no es tóxica a la vez). En consecuencia, cuando se plantea un órgano administrativo el conocimiento de un asunto al cual son inherentes cuestiones técnicas, se hace necesario, para su verificación, acudir a la evacuación de informes técnicos por funcionarios u organismo aptos científicamente al efecto. Y no puede, por tanto, quedar al libre arbitrio del órgano administrativo que conoce el asunto determinar la existencia de tales cuestiones técnicas.

A su vez, otro factor importante, en lo atinente a la especificidad de los informes técnicos, es lo relativo a la organización administrativa. En efecto, para que exista un cabal desempeño de la actividad administrativa -la cual tiene por norte el interés general-, se estructuran los organismos administrativos en base a criterios de competencia

---

37. Fundamentalmente cabe destacar sent. de la CPCA, del 23.3.83, con ponencia DE LA Magistrado Hildegard Rondón de Sansó (RDP N° 14, pág. 154), en la cual se sostiene, con respecto a la determinación del estado económico de una empresa, que tales verificaciones no podían hacerse sin el auxilio de las técnicas contables y de auditoría. Sin tal estudio, la decisión administrativa es nula. De seguida, se expresa en la sentencia *in commento*: “El derecho positivo venezolano se ha orientado hacia el establecimiento como principio de actuación de la “discrecionalidad técnica”, que como se sabe no tiene nada de discrecional, sino simplemente el nombre que fuera acuñado en tal forma ...por cuanto no deja nada a la libertad del órgano que actúa, sino que somete aun decisiones al uso y obediencia de las normas técnicas que rigen la materia, a la utilización de los recurso que las ciencias especializadas ofrecen para obtener los resultados queridos por la norma” (subrayado nuestro). Vide, además, sent. CPCA del 28.9.81, con ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temelta (RDP N° 8, págs. 100 y 101).

(potestad de acción), de manera que cada organismo tenga atribuidas funciones específicas, y dentro de éste, a su vez, a los diversos funcionarios que lo integran se le confieren atribuciones específicas (de instrucción de procedimientos, de decisión, función consultiva, de verificación técnica, etc.) De allí que cuando una autoridad administrativa competente para instruir y resolver un procedimiento se encuentre ante un caso que requiera la constatación de ciertas cuestiones fácticas regidas por normas técnicas, habrá de acudir al organismo o funcionario administrativo que tenga atribuida la función de realizar esa verificación técnica, que escapa del campo de actuación del predicho órgano decisor. En este sentido, la comprobación que efectúe y la opinión que emita tal órgano administrativo se explicará en un informe técnico, el cual va a tener presente el órgano decisor para la solución del asunto planteado.

De otro lado cabría señalar que, en algunas ocasiones, si el órgano administrativo que tramita el asunto considera que, aun con las pruebas que existen en el expediente, no está aclarada alguna circunstancia que involucre conocimientos especiales, para formarse un criterio más sólido, tendente a obtener la verdad material del asunto planteado, puede acudir a solicitar un informe sobre esas cuestiones fácticas a un organismo o funcionario administrativo que posea idoneidad técnica. En ese caso, el informe técnico viene a constituir una manifestación del auxilio administrativo. Sucede aquí que el órgano decisor estima conveniente acudir a la opinión a apreciación técnica de un organismo o funcionario administrativo, para llegar a una mejor resolución del asunto. Sería esta otra faceta del informe técnico, referida más que a su necesidad -carácter preceptivo-, a su conveniencia -carácter facultativo-, ya que el asunto planteado no viene determinado exclusivamente por la verificación de cuestiones técnicas, sino que posee el órgano decisor discrecionalidad en cuanto a la apreciación de otras circunstancias<sup>38</sup>.

#### D. *Marco Legal*

Las normas rectoras en materia de informes administrativos, se encuentran previstas en la LOPA (arts. 54 al 57). Pero, además, existe una regulación dispersa en otras leyes y normas reglamentarias<sup>39</sup>, que han de tenerse presente en la materia específica que regulan cuando está relacionada al asunto planteado ante el órgano administrativo.

#### E. *Caracteres*

(a) Estos informes técnicos son emitidos por un funcionario u órgano administrativo diferente de aquel que tramita el procedimiento<sup>40</sup>. (b) Han de ser solicitados por la autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del asunto. Esta solicitud puede ser de oficio (cuando sean necesarios o se estimen convenientes); más, también

38. Vide, al respecto, sent. CPCA del 11.2.82, que destaca la discrecionalidad que le confiere el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas a la autoridad de inquilinato (ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, PT N° 44, págs. 114 y 115).

39. Podemos mencionar, entre otras, las siguientes: la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad (vide art. 11 en concordancia con arts. 16 y 17), que regula las pruebas de laboratorio requeridas para determinar si se cumplen las normas técnicas necesarias para obtener la marca NORVEN; la Ley de Propiedad Industrial (art. 64), en lo atinente a la concesión de una patente, prevé la posibilidad de consultar a los organismos técnicos oficiales; el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa (arts. 118), en materia de reducción de personal, contempla que la solicitud sea acompañada de un informe y de la opinión de la oficina técnica correspondiente, en caso de que la causal invocada así lo exija; el Reglamento sobre Prevención de Incendios (Decretos N° 46, 16-4-74), en lo atinente al cumplimiento de las normas sobre prevención y extinción de incendios y de COVENIN, prevé que se tenga en cuenta la opinión del Cuerpo de Bomberos (v. art. 39).

40. Vide sent. de la Corte Federal y de Casación, del 12.11.54 (GF N° 6).

puede ser solicitado a instancia del interesado (art. 54), in fine, LOPA)<sup>41</sup>. (c) El informe administrativo sub examen ha de versar sobre cuestiones técnicas, pues si se refiere a aspectos jurídicos estaríamos frente a otra especie de informes (los dictámenes jurídicos). (d) El informe técnico ha de presentarse por escrito (de acuerdo al principio de escrituriedad que rige en el procedimiento administrativo) y ha de estar firmado por los funcionarios que lo emiten<sup>42</sup>. (e) El informe técnico ha de estar debidamente motivado, id est, es menester que se indiquen las razones de su opinión, los principios técnicos aplicados, así como las operaciones efectuadas.

#### F. *Clasificación*

a) Informes técnicos facultativos y perceptivos. Esta clasificación atiende a la discrecionalidad que haya para solicitar tales informes. Cuando necesariamente hay que acudir a un informe para verificar cuestiones técnicas, se estará ante los informes perceptivos, lo cual puede derivar de mandato expreso de una norma legal o reglamentaria, o a falta de éstas, cuando se esté en el ámbito de la denominada discrecionalidad técnica, según indicamos supra,. En cambio, se tratará de informes facultativos cuando la autoridad administrativa los solicite, en ejercicio de sus potestades inquisitivas<sup>43</sup>, porque lo considere conveniente para lograr la mejor resolución del asunto<sup>44</sup>.

b) Informes técnicos vinculantes y no vinculantes. No encontramos aquí ante la situación de si el órgano administrativo ha de sujetar su decisión a la opinión del informe técnico evacuado (carácter vinculante) o si puede apartarse de éste (no vinculante). De acuerdo al art. 57 LOPA, la reglas que los informes administrativos no son vinculantes (salvo disposición en contrario). Ahora bien, en el ámbito de los informes técnicos, y teniendo en cuenta el principio de actuación de los órganos administrativos de la discrecionalidad técnica, vemos que queda restringido el principio de la libre convicción del órgano decisor. Esto es, la autoridad administrativa que a decidir un caso que requiere la determinación técnica de una cuestión fáctica (p.e., si una sustancia es tóxica), ha de sujetar su decisión a los que disponga las normas técnicas que rigen la materia<sup>45</sup>, lo cual ha de estar verificado en un informe. Luego, en tal caso, no puede decidir conforme a su parecer, sino en base a un informe técnico.

El problema que se plantearía es si la autoridad administrativa, ante un informe técnico con una motivación insuficiente o contradictoria, puede desecharlo. Consideramos que sí tiene facultad para ello, pero deberá solicitar un nuevo informe técnico, para aclarar o ampliar la cuestión discutida. Ahora bien, esta posibilidad se vería reducida si

---

41. Verbigracia, en materia de desalojo de viviendas, cuando el interesado solicita a la Dirección de Inquilinato que el funcionario competente (fiscal) se traslade al inmueble para que aprecie determinadas circunstancias (p.e., necesidad de reparaciones mayores), que permitan la aplicación de una causal de desalojo.

42. Al respecto, existen sentencias de la CPCA, en materia de reducción de personal, en los cuales no se aprecia como prueba el informe técnico que no aparezca suscrito por funcionario alguno (vide sent. del 16.3.89 y 31.5.89, PT N° 57 y 58-59).

43. Vide sent. CPCA del 18.6.87 (RDP N° 31, págs. 76 y 77).

44. Con respecto al carácter de los informes técnicos en caso de reducción de personal previsto en el art. 118 del RTO, LCA, existe abundante jurisprudencia de la CPCA. No obstante, en alguna de ellas se destaca el carácter facultativo del informe (sent. del 7.7.87, 13.8.87 y 6.4.89), “que queda a la discreción del órgano administrativo”. Pero en otras sentencias se hace una distinción de cuándo es preceptivo (por modificación de los servicios o cambio en la organización administrativa) y cuándo es facultativo (por reajustes presupuestarios o limitaciones financieras), Vide sent. del 12.12.88 y 28.10.87.

45. Cfr. sent. cit. de la CPCA del 23.3.83.

el informe técnico proviene de un funcionario u órgano administrativo que tiene atribuida específicamente la función de practicar el predicho informe, y con respecto al cual, la autoridad administrativa ha de resolver según los resultados de tal informe. Este sería el caso, p.e., en materia de seguro social, cuando se practica un informe técnico por un funcionario del IVSS, el cual va a determinar si el trabajador está incapacitado o no lo está; y en base al resultado del informe, la autoridad administrativa que tramita el caso, resolverá si existe o no el derecho a la pensión, que prevé la Ley del Seguro Social, En este supuesto, se desprende que tal informe técnico tendrá carácter vinculante para el órgano decisor. No obstante, si el trabajador se considera perjudicado por la decisión denegatoria de la pensión, podrá impugnarla y tendrá derecho a promover las pruebas que demuestren que realmente padece de incapacidad permanente para el trabajo.

F) *Eficacia probatoria y decisora del informe técnico*

La eficacia probatoria está relacionada con el valor intrínseco que tienen los informes técnicos como medios de prueba y que, como tales, a influir en el convencimiento del órgano decisor en cuanto al asunto que conoce. Hemos visto que en materia administrativa estos informes técnicos tienen un papel relevante como medios probatorios; y que, en ocasiones, su valor es determinante, cuando se trata de casos para cuya solución se requiera una verificación técnica, ya que aquí el órgano decisor no puede substraerse de la evacuación de esta prueba, pues su decisión ha de someterse a las normas técnicas aplicables al caso.

Ahora bien, en lo atinente a la eficacia decisoria, este aspecto apunta a sí la decisión que ha de tomar el órgano administrativo vendrá determinada por el resultado del informe técnico. Lo cual tiene que ver, en primer término, con el carácter vinculante del informe técnico. Y, en segundo lugar, si se está ante una solución única (p.e., otorgar o no una pensión por incapacidad), o si el órgano administrativo tiene varias opciones para decidir (v. gr., si en el caso de alimentos no aptos para el consumo humano, puedan ser utilizados para otros fines, si pueden ser desnaturalizados o si se procede a su destrucción)<sup>46</sup>. En el primer caso, no existe posibilidad de elección para el órgano decisor, y en consecuencia deberá tomar la decisión única que procede, de acuerdo al resultado del informe técnico. En cambio, en el segundo supuesto, el órgano administrativo sí goza de discrecionalidad para tomar una decisión, y adoptará la que estime más conveniente.

G) *Control y contradicción del informe técnico*

En cuanto al control de la prueba, son muy limitadas las facultades que tiene el interesado, ya que le están restringidas las posibilidades de designar al órgano técnico que la va a practicar y de intervenir en la evacuación de la prueba. No obstante, tiene importancia en este campo el principio de la publicidad, ya que para que un informe técnico pueda tener eficacia probatoria y para que el órgano administrativo decida fundamento a la opinión allí expresada, es menester que el predicho informe le hubiera sido comunicado al interesado o que éste hubiese tenido acceso al expediente administrativo con anterioridad a la decisión, pues si no se quebrantaría el derecho fundamental de defensa de los interesados frente a la administración<sup>47</sup>.

---

46. Vide, al respecto Reglamento General de Alimentos (arts. 44 al 46).

47. Cfr. sent. de la CPCA, del 7.10.80 (RDP N° 4, págs. 142 y 143) y del 24.3.82 (RDP N° 10, págs. 142 y 143).

En este sentido, estimamos que incorporado al expediente administrativo un informe técnico por el órgano que tramita el asunto, tendrán derecho los interesados a solicitar aclaratorias o ampliaciones, y podrán también impugnar tal informe y producir la contraprueba que estimen conducente: ya sea que soliciten la evacuación de otro informe técnico, o que promuevan una experticia. Todo esto, como manifestación del derecho de contradicción de la prueba que tiene el interesado.

En este último aspecto, se podría plantear el problema de que el órgano administrativo se encuentre frente a informe técnicos antagónicos, esto es, hay un informe que arroja un resultado positivo (p.e., la sustancia es tóxica) y el otro un resultado negativo (la sustancia es inocua). Ante tal situación, ¿qué informe ha de tomar en cuenta el órgano administrativo? Parece lo más aconsejable que se solicite un nuevo informe, evacuado por un organismo técnico diferente a los que ya opinaron, y que tenga en cuenta los anteriores análisis, para que emita una verificación que pueda servir para dirimir el asunto técnico.

#### H) *Valor probatorio de estos informe técnicos en el contencioso administrativo*

En primer lugar, hay que resaltar el principio de que las pruebas evacuadas en el procedimiento administrativo conservan su eficacia probatoria en la vía contencioso-administrativo. En consecuencia, el informe técnico oficial, prueba específica del procedimiento administrativo, mantiene su valor probatorio en el proceso administrativo. No se requiere, por tanto, que sean ratificados los criterios expuestos en el preindicado informe.

Ahora bien, la revisión de la decisión administrativa que se fundamentó en un informe técnico, cuando estamos en el ámbito de la discrecionalidad técnica, es procedente en vía contencioso-administrativa, pues como antes indicó la apreciación de tales cuestiones de hecho debe ajustarse a las normas técnicas aplicables, lo cual no queda a la libre valoración del órgano administrativo decisor.

#### 2. *Los informes técnicos producidos fuera de un procedimiento administrativo*

En este punto, queremos referirnos a los denominados “peritajes técnicos oficiales extra litem”, esto es, que han sido evacuadas extrajudicialmente y fuera de un procedimiento administrativo. Al respecto, considera Cabrera Romero<sup>48</sup> que en total penumbra se encuentra en el país lo relativo al valor probatorio de los preindicados peritajes. Cabe destacar que algunas leyes le conceden eficacia probatoria a estos peritajes técnicos, como es el caso de la Ley de Metrología (art. 33), la cual le reconoce validez legal a los informes técnicos del Servicio Nacional de Metrología (órgano adscrito al Ministerio de Fomento, art. 35 eiusdem).

El problema que se plantea ante este tipo de informe técnicos que se presentan como prueba en un procedimiento administrativo o en la vía contencioso-administrativa, es si les va a reconocer el valor probatorio que envuelven los informe técnicos oficiales, en cuanto a la opinión y las razones, exámenes y conocimientos que se aplicaron para la producción de tal informe, o si se va a limitar su eficacia probatoria a la de un simple documento administrativo. A pesar de que no se ha podido ejercer un control o fiscalización sobre la producción de tales informes, parece lo más conducente reconocerles el valor intrínseco que tienen como prueba estos peritajes técnicos; y cabría la posibilidad de realizar la contradicción de tales informes, mediante la contraprueba pertinente.

---

48. Vide ob. Cit. t. II, págs. 43 y ss.

#### IV. LA EXPERTICIA Y LOS INFORMES TÉCNICOS OFICIALES SON PRUEBAS DIFERENTES

Si bien es cierto que los informes técnicos oficiales, producidos durante un procedimiento administrativo, presentan algunos caracteres similares a la experticia, como: que son realizados por un tercero técnicamente idóneo, por encargo del órgano que tramita el asunto, y que tienen la finalidad de verificar datos fácticos para los cuales se requieren conocimientos especiales; sin embargo estos informes técnicos tienen notas esenciales que los diferencian de la experticia, que hacen que se configuren como medio probatorios autónomos.

En primer término, tenemos que la experticia es una prueba que surge en el ámbito procesal, y que es llevada al procedimiento administrativo en virtud del principio de libertad de medio de prueba que reconoce la LOPA (art. 58). En cambio, los informes técnicos oficiales son una prueba específica del procedimiento administrativo, que nacen como un mecanismo al cual se acude en virtud de los principios y normas que rigen la actividad administrativa y que están vinculados, a su vez, a la forma de organización administrativa.

Por otra parte, para la promoción y evacuación de los informes técnicos oficiales se aplican normas particulares, enmarcadas en el ámbito del procedimiento administrativo, y no se rigen por las disposiciones aplicables a la prueba de experticia (previstas en el CC y CPC, comentadas supra).

En lo que respecta a la eficacia probatoria y decisoria, vemos como la experticia es valorada libremente por el órgano decisor, e impera en su apreciación como medio de prueba el principio de la libre convicción (no hay experticia vinculante). En cambio, en materia de informe técnicos oficiales, la libertad de valoración probatoria está restringida para los órganos administrativos al momento de decidir algún asunto en el que haya que determinar cuestiones técnicas, puesto que han de someter su decisión a lo que disponen las normas técnicas que regulan la materia, lo cual depende de la verificación contenida en un informe técnico, pues aquí no juega la libre apreciación que haga el órgano administrativo que conoce el asunto.