

VALOR JURÍDICO DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Cecilia Sosa Gómez

Profesora de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de pre y postgrado de la UCV, UCAB y UAM

Resumen: *El expediente administrativo es la materialización del procedimiento de que se trate. Por ello, constituye la prueba natural judicial, mas no la única, pero sí la central, dentro del proceso administrativo y contencioso administrativo. Bajo estos principios, el artículo desarrolla los principales aspectos del procedimiento administrativo.*

Palabras clave: *expediente administrativo, documento administrativo, pruebas, contencioso administrativo.*

Summary: *The administrative file is the formal expression of the administrative procedure. Because of this, it is the main proof –but not the only one– in the judicial review.*

Keywords: *Administrative file, administrative document, proofs, judicial review.*

Recibido: 19 de enero de 2015 Aceptado: 30 de enero de 2015

SUMARIO

Introducción

I. Rango constitucional

II. El expediente administrativo: un derecho y una carga de la administración

III. Significado del expediente administrativo

IV. Noción y contenido del expediente administrativo

V. El expediente administrativo en juicio

VI. El juzgamiento en la jurisdicción contencioso administrativa y el expediente administrativo

VII. El expediente administrativo como documento probatorio

VIII. La oposición o la impugnación del expediente administrativo

Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Expediente es un vocablo que se asocia al curso o procedimiento de un asunto, es la materialización del procedimiento de que se trate. Conforman así un conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución, incluyendo las diligencias encaminadas a ejecutarla. La pregunta que determina este trabajo en materia administrativa es ¿Qué importancia jurídica tiene el expediente administrativo en juicio? El expediente administrativo constituye la prueba natural judicial *mas no la única*, dentro del proceso contencioso administrativo de anulación.

Ante la Administración, siempre el abogado litigante había considerado una pérdida de tiempo la exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa para optar discutir el asunto en la vía judicial, es decir en la jurisdicción contencioso administrativa. La razón que sostenía la inutilidad del agotamiento de la vía administrativa era fundamentalmente pragmática, la Administración "no se equivoca", por tanto al no modificar el contenido de sus actos, significaba, a juicio de estos abogados,

un tiempo perdido en detrimento del conocimiento del asunto por ante los tribunales de la República.

Esta posición trajo como consecuencia la desvalorización del cuidado y trabajo jurídico/administrativo por construir un expediente administrativo, ante la eventualidad de tener que recurrir ante la jurisdicción contencioso/administrativa.

En estas notas podremos examinar cuan equivocados estaban los que lucharon por hacer optativos los recursos administrativos para llegar con celeridad al juez contencioso/administrativo y obtener así un resultado definitivo; hoy ya no siendo obligatorio jurisprudencialmente agotar los recursos en vía administrativa, resulta que el valor administrativo del expediente exige repensar la actuación en vía administrativa y atender las actuaciones que se practiquen en él, exigiendo del interesado prepararse desde la instancia administrativa la eventualidad del recurso contencioso administrativo, de la misma forma como se prepara en el curso del proceso el recurso de casación.

I. RANGO CONSTITUCIONAL

La Constitución con la fuerza de norma suprema y cuerpo que asegura su autosuficiencia, dedicó a la Administración Pública no sólo la enumeración de los principios que deben fundamentar su actuación, sino que consagró para los ciudadanos el **derecho a la información oportuna y veraz por parte de la administración pública**, derecho que tiene suficiente amplitud y precisión, ya que **abarca lo relativo al estado de las actuaciones de las cuales sean parte interesada**, así como el **conocimiento de las resoluciones definitivas que se dictaren sobre el particular**, y **el acceso** a los archivos y registros administrativos, salvo excepciones legales. Como complemento a esta disposición (artículo 143 constitucional) se establece la

prohibición absoluta a los funcionarios públicos de aplicar la censura en relación con su deber correlativo al derecho a la información de los asuntos bajo su responsabilidad (Exposición de Motivos de la CRBV).

La razón de esta norma constitucional, es garantizar que no basta que la Constitución consagre los derechos subjetivos, las libertades públicas, por cuanto para su ejercicio es indispensable asegurar la efectividad de su satisfacción, y precisamente entre esos medios instrumentales está el procedimiento administrativo, uno de los instrumentos más idóneos que el derecho arbitra como reaseguro contra abusos o excesos en el obrar de la Administración del Estado.

Ahora bien, donde verdaderamente se ubica el fundamento constitucional del expediente administrativo es en el artículo 141 constitucional en concordancia con el artículo 49, por cuanto si la Administración está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta entre otros principios, en la transparencia con sometimiento pleno a la ley y al derecho, los órganos administrativos al sustanciar los expedientes deben observar las normas previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), que disponen la unidad, orden y secuencia en la cual se llevan los expedientes.

Siendo entonces el expediente administrativo una prueba judicial en un proceso contencioso administrativo de anulación, y en razón de ello se erige como requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material, por lo que constituye la prueba de importancia medular para que el juez contencioso administrativo pueda formarse una acertada convicción sobre los hechos y garantice que el proceso sirva como instrumento para la realización de la justicia, como lo dispone el artículo 257 del texto fundamental¹.

1 Véase la sentencia de la Sala Político-Administrativo de 12 de julio de 2007, N° 01257 caso *Echo Chemical 2000 C.A.*

La violación al derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva (artículo 49 y 26 constitucional) se refiere en cuanto al primero, a la oportunidad para el ciudadano encausado o infractor de hacer oír en sus alegatos, sino el derecho a exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de la sanción **del conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan y las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente los alegatos de su descargo y promover y evacuar pruebas** entre otros aspectos. Desde la Constitución de 1999 **esta protección y garantía es válida ya no sólo para actuaciones judiciales sino administrativas.** El derecho a la tutela judicial efectiva es aquél que permite acceder a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, lo que implica el derecho al libre acceso, sin limitaciones ni cargas excesivas o irracionales, a la justicia que imparten los tribunales de la República, y a obtener de ellos una tutela efectiva, situación que engloba una sentencia basada en el derecho y ejecutable. Es por eso que cobra importancia constitucional el expediente administrativo como instrumento probatorio que satisfaga la garantía de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y defensa. **Así el derecho al debido proceso estaría garantizado en sede administrativa.**

II. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO: UN DERECHO Y UNA CARGA DE LA ADMINISTRACIÓN

El expediente administrativo es el conjunto de documentos reunidos por la administración, quien los recopila y ordena, sobre un asunto determinado². Lleva implícito cierto orden, concierto y disciplina, y constituye el núcleo central para el control judicial, de allí que se transforma en un elemento

2 Rivero Ortega, Ricardo, *El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, España, 2007, p. 92.

fundamental de la prueba judicial desde que el expediente administrativo es parte del fundamento de la resolución o acto administrativo de que se trate.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos³ (LOPA) al regular la sustanciación del procedimiento señaló lo siguiente:

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

De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se anexara copia al expediente”.

Por su parte la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁴ (LOTSJ) se refiere a los antecedentes administrativos en los siguientes términos:

En los procesos ante la Sala Constitucional el artículo 135 establece que en la oportunidad del auto de admisión, además de otras actuaciones, “...si fuera necesario, se solicitará al demandado o demandada los **antecedentes administrativos** del caso.” Por su parte, cuando se establece el proceso contencioso electoral, el artículo 184 consagra la oportunidad de dar cuenta del escrito de la demanda, y la obligación de formar expediente a cuyos fines establece que “...la Sala Electoral remitirá copia de la demanda al ente u órgano demandado y le solicitará los **antecedentes administrativos**, de ser el caso, así como un Informe sobre los aspectos de hecho y de derecho relacionados con la demanda...”

3 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria de 1° de julio de 1981.

4 Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta oficial N° 39.522 de 1 de octubre de 2010. Disposiciones Transitorias.

La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (**LOJCA**)⁵ en el procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas, consagra el Expediente administrativo en el artículo 79:

“Con la notificación se ordenará la **remisión del expediente administrativo** o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes.

El funcionario o funcionaria que **omita o retarde dicha remisión** podrá ser sancionado por el tribunal, con multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien (100 U.T).”

III. SIGNIFICADO DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de 27 de octubre de 1987 estableció **la relación del expediente administrativo con la legalidad** de la actuación de la Administración. Señaló lo siguiente:

“La **inexistencia del expediente administrativo** establece una presunción negativa acerca de la validez de la actuación administrativa carente de apoyo documental, que permita establecer la legalidad de su actuación”.

Luego en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1989, la Sala Político-Administrativa de la –entonces– Corte Suprema de Justicia, precisó el significado del expediente administrativo cuando afirma:

“El expediente administrativo **constituye una de las piezas indispensables para que la jurisdicción contenciosa-administrativa juzgue con acierto** el recurso

5 Ley Orgánica del la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Gaceta oficial N° 39.451 de 22 de junio de 2010.

planteado, a fin de cumplir con las garantías al delicado deber de administrar justicia en las controversias que se plantean entre la Administración y los administrados. Pero no se agota ahí la función del expediente administrativo en el procedimiento contencioso de anulación, pues éste al reflejar el **recorrido de formación de la voluntad del acto** que se emite es **fuentes de las alegaciones del administrado a través de la impugnación en vía jurisdiccional y puede así mismo ser objeto del debate probatorio en la oportunidad correspondiente**".

Luego en fecha 28 de mayo de 1998, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia resolvió, visto los distintos criterios que existían hasta ese momento sobre la oportunidad en que la Administración podía **consignar en juicio el expediente administrativo, disponiendo que el expediente administrativo debía ser anunciado en la fase de promoción de pruebas y producido en la etapa de evacuación**, esto es, dentro del lapso probatorio, con fundamento en el principio de la contradicción y concentración de la prueba, con fundamento en el respeto del equilibrio procesal entre los participantes en un litigio.

IV. NOCIÓN Y CONTENIDO DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

Para la Real Academia Española de la Lengua, por expediente debe entenderse el "Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. Se usa señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales...". De igual forma, en la séptima acepción permitida por dicha Academia, "expediente" es un

“Procedimiento administrativo en que se enjuicia la actuación de alguien”⁶.

En nuestro país, si bien la LOPA no establece definición alguna de “expediente administrativo”⁷, la característica esencial de un expediente administrativo es la ordenación de los documentos, una disciplina que la ciencia administrativa califica de articulación formal de los mismos con la debida conexión entre ellos, características uniformes que permiten lograr una secuencia lógica de modo, tiempo y manera. Esta actuación es garantía de eficacia administrativa y protección de los derechos e intereses de los administrados que se ventilan en el procedimiento.

La foliación en orden cronológico y salvo el caso de documentos declarados confidenciales (artículo 59 de la LOPA)

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

7 En la LOPA la regulación del expediente administrativo es del tenor siguiente: **“Artículo 31: De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o institutos autónomos.”** **“Artículo 32: Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes** de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.” **“Artículo 34: En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden** en que estos fueron presentados. Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá modificar dicho orden, dejando constancia en el expediente. La administración racionalizara sus sistemas y métodos de trabajo y vigilara su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos”.

deberán estar presentes en el expediente administrativo todos los documentos que se refieren al caso. La unidad debe tenerla desde su inicio hasta la decisión, aún cuando intervengan en el procedimiento distintos ministerios u entes administrativos.

La finalidad de la norma es constreñir a la Administración a mantener un cuerpo ordenado de documentos de cada una de las actuaciones que realice en el marco de cualquier procedimiento administrativo.

Por tanto, la apertura del expediente y el cuidado de cumplir con las exigencias constitucionales y legales es fundamental para garantizar el derecho a la defensa de los interesados durante su participación en el procedimiento y posteriormente durante su impugnación si fuere el caso en sede administrativa o jurisdiccional del acto definitivo.

Tiene el expediente administrativo la fuerza de combinar e integrar en su unidad física, la promoción y evacuación de **“todos los medios de prueba** establecidos en los Códigos Civil, Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal (hoy Código Orgánico Procesal Penal) o en otras leyes⁸, por tanto las partes disponen de la posibilidad amplísima de apoyar sus alegatos y de disputar la verdad de los hechos.

V. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO EN JUICIO

De conformidad con las normas anteriormente transcritas, es criterio de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en el caso de impugnación de documentales contenidas en un expediente administrativo⁹, que el mismo es conjunto ordenado de todas las actuaciones realizadas en

8 Artículo 58 de la LOPA.

9 Sentencia de de la Sala Político-Administrativa de fecha 12 de julio de 2007, N° 01257 caso *Echo Chemical 2000 C.A.*, El Capítulo III Obiter Dictum.

el decurso del procedimiento administrativo que le sirven de sustento a éste, **agregando la Sala una afirmación que lo impregna de contenido jurídico cuando afirma: “...el expediente es la materialización formal del procedimiento.”**

Establece la Sala Político-Administrativa:

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

Sin embargo, a su vista se constata que el precitado instrumento normativo no indica la manera pormenorizada en la cual deben llevarse los expedientes en sede administrativa, por lo que a fin de **adminicular los derechos de los particulares con las obligaciones de la Administración dentro del procedimiento administrativo**, asegurando la integridad y unidad del expediente, y en atención a lo dispuesto en el único aparte del artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece que “La administración racionalizara sus sistemas y métodos de trabajo y vigilara su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medi-

das y procedimientos más idóneos”, **considera esta Sala como procedimiento idóneo aplicable para asegurar la regularidad y coherencia de los expedientes administrativos, lo dispuesto en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil, el cual es del tenor siguiente:**

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

Por tanto el expediente administrativo constituido por el conjunto de actuaciones previas dirigidas a **formar la voluntad administrativa** deviene en la **prueba documental** que sustenta la decisión de la Administración; sólo a ésta le corresponde la carga de incorporar al proceso los antecedentes administrativos. **Lo relevante del orden ,exactitud, coherencia y secuencia de los expedientes, dependerá la fuerza probatoria que se desprenda del conjunto de actas que integran el mismo.**

VI. EL JUZGAMIENTO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

La *primera* consecuencia, se refiere a la inexistencia del expediente administrativo. En este sentido la sentencia de la Sala Político-Administrativa referida a Seguros la Metropolitana S.A.¹⁰ la recurrente enfocó la argumentación ante el a quo en el expediente administrativo, al sostener la nulidad del acto administrativo por la prescindencia total y absoluta del

10 Sentencia de de la Sala Político-Administrativa de fecha 26 de octubre de 2004, Expediente N° 1273, caso *Seguros La Metropolitana S.A.*

procedimiento legalmente establecido, "...al no haberse dictado dentro del mismo el acta respectiva, donde se notificara al contribuyente de las razones de hecho y de derecho que fundamentaban el actuar administrativo, y la cual una vez notificada, habría permitido el derecho a la defensa de la empresa recurrente". "...Bajo este mismo contexto, fue alegada la no apreciación de las defensas hechas valer por la contribuyente por parte de la Administración Tributaria Municipal y la violación del principio de globalidad de la decisión administrativa; la **inexistencia del expediente administrativo**; y otros argumentos de fondo de los actos dictados.

En el caso que se examina, podría decirse que el fundamento de la apelación ante la Sala Político-Administrativa por parte de la Municipalidad contra la sentencia del Tribunal Superior de lo Contencioso Tributario que declaró con lugar el recurso contencioso tributario interpuesto por la empresa, se concreta en que el Juzgador incurrió en silencio de pruebas, al no valorar las que conformaban los antecedentes administrativos.

Por su parte la contestación de la apelación se fundamenta en "...la carencia de valor probatorio del supuesto expediente administrativo consignado en el caso de autos. En tal sentido, expone que la representación fiscal municipal **pretendió hacer valer como expediente administrativo un simple conjunto documental que lo único que prueba es el desorden de la Administración** y que conllevan a considerar la prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido por ausencia de expediente administrativo...todo lo cual configura...una violación de los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso...".

La *segunda* consecuencia, se refiere a la presentación extemporánea del expediente administrativo en juicio, es decir fuera de la oportunidad probatoria, momento fijado por la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa.

La sentencia del caso *Grupo Hardwell Technologies C.A.* se refiere a una apelación contra la sentencia interlocutoria que negara a abrir la articulación probatoria solicitada por la mencionada empresa conforme lo establecido en el artículo 607 del Código de procedimiento Civil.

La pregunta en este caso, es si el juez estaría obligado a abrir una articulación probatoria establecida en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil a los efectos de que se pueda ejercer el control sobre la prueba contentiva del expediente administrativo y pueda activar las acciones pertinentes con el propósito de atacar el medio probatorio. Disponemos de una sentencia de la Sala Político-Administrativa que resuelve este punto y se trata de un expediente que fuera consignado después que el Tribunal de instancia dijera Vistos en el juicio¹¹.

El Juez de instancia, el Tribunal Superior Contencioso Tributario, **negó la petición de apertura de la articulación probatoria considerando que luego de Vistos**, no corresponde a las partes ejercer actividad alguna de control de prueba, pues esa etapa ya feneció dentro del procedimiento y el análisis del cúmulo probatorio le corresponderá hacerlo al juzgador en la sentencia definitiva. Además de la apelación de la que conoce la Sala Político-Administrativa la representación judicial del recurrente presentó escrito **impugnando el expediente administrativo**.

Ahora bien, la sentencia argumenta que el juez a quo señaló que valoraría las observaciones sobre el expediente administrativo afirmando que serán tomadas en cuenta en el análisis y decisión de fondo de la causa. La Sala Político-Administrativa estableció que la sentencia no podía entrar a adelantar opinión respecto a la valoración del expediente administrativo si sobre la tempestividad de su consignación en las actas procesales, de allí que considere que **el fallo apelado no lesionó el derecho**

11 Sentencia de la Político-Administrativa de 17 de enero de 2012, N° 0935 caso *Grupo Hardwell Technologies C.A.*

a la defensa ni al debido proceso, como tampoco a la tutela judicial efectiva, por cuanto declaró con fundamento en sus amplios poderes inquisitivos, que tomaría en consideración tanto las observaciones como la extemporaneidad de la consignación en autos del expediente administrativo.

Queda por constar si la sentencia definitiva que se dictará en este caso se aparta del criterio jurisprudencial de 2007 de la Sala Político-Administrativa donde se precisó la oportunidad de impugnación del expediente, de acuerdo al momento en que este sea consignado en actas procesales.

La tercera consecuencia para la Administración en un proceso contencioso administrativo ocurre, cuando la Administración a quien se le ha notificado para que remita al Tribunal el expediente administrativo no lo hace "...lo que constituye una grave omisión que pudiera obrar en contra de la Administración y crear una presunción favorable a la pretensión de la parte accionante"¹².

El expediente administrativo fue requerido por el tribunal (Sala Político-Administrativa) en dos oportunidades. La sentencia (caso *Aserca Airlines*, mencionada, se refiere a actos administrativos sancionatorios (multas) declarado sin lugar por el Ministro de Infraestructura). La decisión llama la atención a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público, señalándoles que abundaron en detalles para justificar la actuación de la administración pero que ambas instituciones no hicieron alusión a la conducta omisiva del Ministerio, vista la falta de remisión del expediente administrativo, mas cuando en el caso del Ministerio Público está facultado por disposición constitucional para actuar como parte de buena fe, razón de más para advertir esta omisión.

12 Sentencia de fecha 16 de mayo de 2002, Expediente N° 0929, caso *Aserca Airlines C.A.*

En el caso concreto, la sentencia recaída en el caso de *Aserca Airlines C.A.* la Sala Político-Administrativa primero constata que al Ministerio que dictara los actos impugnados “**no remitió el expediente administrativo** que le fuera solicitado por este Tribunal...” y hace referencia a la falta en los alegatos directos de la ausencia del expediente administrativo en juicio, observando que centraron su argumentación en invocar los vicios que atribuyeron a los actos administrativos recurridos.

El caso judicial que comentamos trata de una apelación ante la Sala Político-Administrativa de una decisión de un Tribunal Superior Contencioso Tributario, y la sentencia apelada hace referencia al **desorden del expediente** alegado por la empresa, y decide que aceptando el desorden en el expediente “...carece de elementos para considerar tal desorden como intencional para lesionar los derechos de la recurrente.”

La Sala Político-Administrativa resuelve declarar con lugar el recurso de nulidad contra la resolución del Ministerio de infraestructura y establece los siguientes criterios:

1. La remisión de los antecedentes administrativos es **una carga procesal** de la Administración.
2. **La falta de expediente administrativo impide el debido examen de la adecuación de las circunstancias fácticas que dieron lugar al acto administrativo impugnado con el supuesto de hecho contenido en el dispositivo legal.**
3. Establece una **presunción favorable** a la pretensión de la actora y en consecuencia debe declararse forzosamente la procedencia de la denuncia planteada, es decir con lugar el recurso de nulidad interpuesto.
4. **Al pronunciarse por la consecuencia de la falta de expediente administrativo en juicio, declara inoficioso**

pronunciarse sobre los restantes alegatos expuestos por la empresa apelante.

VII. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMO DOCUMENTO PROBATORIO

Desde 1998 la Sala Político-Administrativa (sentencia N° 300) estableció la especialidad del documento administrativo, configurándolo como una tercera categoría de prueba instrumental, por tanto su carácter auténtico deviene del hecho de ser una declaración emanada de un funcionario público, con las formalidades exigidas en el artículo 18 de la LOPA.

Esta especial forma de documento escrito dice la jurisprudencia no puede asimilarse al documento público definido en el artículo 1.357 del Código Civil, pues no participa del carácter negocial que caracteriza a este último. Ahora bien, su carácter auténtico deviene del hecho, como lo señalábamos antes, de ser un documento emanado de un funcionario público, con las formalidades exigidas para este tipo de documento.

Es por ello que ha confirmado una y otra vez la Sala Político-Administrativa que el documento administrativo se asemeja a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos (artículo 1.363 *eiusdem*) pero sólo en lo que concierne a su valor probatorio, dado que en ambos casos se tiene por cierto su contenido, en tanto que las declaraciones efectuadas en dichos instrumentos no sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad¹³.

13 Sentencia de la Sala Político-Administrativa fecha 21 de mayo de 2002, caso *Aserca Airlines C.A.*

Ahora bien, de acuerdo a la persona que incorpore algún acta al expediente administrativo, se pueden dar tres supuestos:

- Los documentos emanados de los funcionarios públicos sustanciadores del procedimiento administrativo, en ejercicio de atribuciones legales, los cuales constituirán propiamente documentos administrativos¹⁴.
- Los documentos emanados de los particulares interesados en el procedimiento.
- Los documentos emanados de terceros, distintos a las partes involucradas, entendiéndose como partes a la autoridad administrativa sustanciadora del expediente y a los legítimos interesados en el procedimiento, tales como informes emanados de organismos públicos o privados necesarios para la resolución de la controversia, en los términos del artículo 54 de la LOPA.

Visto lo anterior, cada instrumental incorporado al expediente administrativo tendrá el valor probatorio conforme a la naturaleza del documento de que se trate, pero tal como lo ha establecido la Sala Político-Administrativa los documentos administrativos se valorarán igualmente como un instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, en aplicación del artículo 1.363 del Código Civil.

En el caso de una demanda por incumplimiento de contrato¹⁵, la Sala Político-Administrativa determinó con fundamento en la sentencia también de la Sala, caso *Aserca Airlines C.A.* de fecha 28 de febrero de 2000 que cuando ha sido establecido el carácter de documento privado reconocido o tenido por reconocido de las pruebas escritas bajo análisis, puede enton-

14 Véase sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 7 de noviembre de 1984.

15 Sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 2 de octubre de 2005, caso *empresa Reforman*.

ces afirmarse que por no tener la naturaleza de instrumentos públicos, éstas han debido ser producidas dentro de los 15 días del lapso de promoción de pruebas o anunciarse en él de donde debían compulsarse, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 434 del Código de procedimiento Civil”.

Agrega en esta sentencia que “No siendo este el caso, pues la parte actora se limitó a producirlas junto con el escrito de Informes, resulta forzoso para esta Sala desechar las copias fotostáticas del memorándum de fecha 05 de junio de 1997 y la de la nota informativa del 14 de julio de 1997. Así se decide.”

Por otra parte, cuando el impugnante proceda a objetar determinada *acta* del expediente *no el expediente*, el medio de impugnación dependerá de la naturaleza de la prueba instrumental que se pretenda desconocer, toda vez que el medio de ataque deberá ser, según el caso, el propicio para enervar el valor probatorio del instrumento que se discute. Por ejemplo, si se pretende impugnar un instrumento público inserto en el expediente administrativo, la vía de impugnación será , la tacha de ese instrumento.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó sentencia en un recurso de revisión¹⁶ donde precisamente los alegatos se centran en que un funcionario de carrera nunca presentó carta de renuncia y que el tribunal a quo (Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo) no valoró la prueba grafo técnica para esclarecer que la firma de la carta de renuncia no era del funcionario, prueba que no fue impugnada por la administración municipal.

La sentencia del a quo señala que el expediente administrativo se presentó en copia certificada por la demandada y contiene la carta de renuncia es cuestionada por el deman-

16 Sala Constitucional, sentencia de fecha 30 de enero de 2009, caso *recurso de revisión sentencia Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Omar E. Arévalo*.

dante y solicita la exhibición del mencionado documento en original. Habiéndose cumplido no puede pretender devolver la carga sobre la veracidad del documento sino que correspondía al accionante. En lugar de solicitar el cotejo o tacha del documento para demostrar su pretensión no produjo ninguna convicción en el sentenciador sobre la falsedad del instrumento más bien el expediente quedó arropado por el principio de legitimidad del expediente administrativo.

La Sala Constitucional consideró en el caso que se comenta que el a quo si se pronunció sobre la prueba grafo técnica, para restarle valor probatorio en el proceso; el acto administrativo que contiene la aceptación de la renuncia cuya falsedad no se comprobó según las reglas procesales aplicables, fue en segunda instancia cuando el querellante consignó lo que constituía la prueba fundamental de su pretensión como fue la prueba grafo técnica que demostraría la falsedad de la firma, en lugar de la inacción de la tacha de falsedad, en la primera instancia, tal como el tribunal lo señaló. Estos alegatos se relacionaron con la necesidad de protección de derechos y la SC recordó que la revisión constitucional no tiene por objeto la protección de derechos y declaró la causa como no ha lugar.

1. ¿Qué pasa cuando forman parte del expediente administrativo copias fotostáticas?

La solución que acoge la Sala Político-Administrativa es la aporta el Código de Procedimiento Civil (texto de aplicación supletoria) cuando el artículo 429 señala que se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas durante el lapso de promoción de pruebas, y si estas copias son producidas en cualquier otra oportunidad, no tendrán ningún valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte.

De esta manera el juez apreciará las copias simples de documentos privados reconocidos o tenidos legalmente por

reconocidos, los que presentan semejanza con los documentos administrativos en lo que respecta a su eficacia probatoria¹⁷.

2. ¿Qué pasa cuando forman parte del expediente administrativo copias certificadas?

La Sala Político-Administrativa insiste en que las copias certificadas del expediente administrativo constituyen una tercera categoría de prueba documental, como lo señalamos supra. Ahora bien, advierte que "...no debe confundirse el valor probatorio de las copias certificadas del *expediente administrativo* como una unidad íntegra, es decir, como un conjunto de actuaciones administrativas debidamente documentadas, con las actas que lo conforman individualmente consideradas, pues en dichas actas poseen su valor probatorio propio según el documento de que se trate."

Así, un documento público que haya sido agregado en copia certificada a un expediente administrativo no pierde su carácter de público y su fuerza probatoria por estar inserto dentro del expediente, ya que deberán ser valorado como lo dispone el artículo 1.359 y 1.360 del Código Civil. También pueden encontrarse en el expediente administrativo elementos que no comportan el carácter de prueba instrumental.

Por tanto, dice la Sala Político-Administrativa que "...el valor probatorio de las copias certificadas del expediente administrativo como instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, se refiere a la autenticidad que emana de la certificación efectuada por el funcionario público, de que los antecedentes administrativos remitidos al Tribunal son una copia fiel y exacta de su original, es decir, que ese con-

17 En el caso de sentencia *Aserca Airlines C.A.* se concluye "...las copias fotostáticas de las resoluciones supra mencionadas, fueron producidas junto con la demanda y visto que no fueron impugnadas por la representante de la República en la oportunidad de dar contestación de la demanda, las mismas deben ser tenidas como fidedignas. Así se decide".

junto ordenado de actas son el cúmulo de actuaciones previas dirigidas a formar la voluntad de la Administración, que el particular recurrente pretende que sea revisada en la jurisdicción contencioso-administrativa”¹⁸.

En otro orden de valoración del expediente administrativo, cuando se invoca el **desorden del expediente que conlleva la falta absoluta del procedimiento legalmente establecido por ausencia de expediente administrativo**, la Sala Político-Administrativa en un caso de esta naturaleza, examina los documentos traídos a juicio como expediente administrativo¹⁹ y concluye:

1. “...del análisis de las actas del expediente se pudo constatar, específicamente de las que conforman los antecedentes administrativos consignados por la representación fiscal municipal, que en el presente caso, la resolución de multa impugnada no fue precedida de un acta fiscal que señalara las razones conforme a las cuales debía sancionarse a la contribuyente de autos y que permitiera instar un procedimiento donde ésta pudiera hacer vales las defensas que estimara pertinentes para enervar las pretensiones fiscales”.
2. “no habiendo sido dictada por parte de la Administración Tributaria Municipal el acta fiscal que diera inicio al procedimiento administrativo ... la cual estaba obligada a dictar ... debe concluir que ... hubo ausencia del procedimiento legalmente establecido, resultando afectada de nulidad la resolución impugnada”.
3. “...en atención a la carencia de valor probatorio del expediente administrativo...respecto a que tal expediente

18 Sentencia de fecha 12 de julio de 2007, N° 01257, caso *Echo Chemical 2000 C.A.*

19 Sentencia de fecha 26 de octubre de 2004, N° 1273, caso *Seguros La Metropolitana S.A.*

administrativo consignado...no cumplía a cabalidad con los requisitos impuestos por la legislación...no obstante haber advertido tales circunstancias, consideró (la Sala) que ello no podía llevar a ...concluir la intencionalidad de la Administración de lesionar los derechos de los contribuyentes”.

VIII. LA OPOSICIÓN O LA IMPUGNACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

La oposición y la impugnación de las pruebas son manifestaciones del derecho a la defensa que tienen las partes que quiera objetarla. Mientras la primera constituye una figura preventiva destinada a impedir la entrada del medio probatorio al proceso, la segunda está dirigida a enervar la eficacia probatoria de éste (medio de prueba). La impugnación se dirige a demostrar la falsedad, inexactitud o ilegalidad de una prueba.

La impugnación debe estar dirigida a discutir la exactitud o veracidad de las actas que fueron remitidas por la Administración al Tribunal, bien porque algún acta haya sido mutilada, falseada, cambiada en su contenido, no conste en el expediente remitido o cualquier otro motivo.

De acuerdo al mecanismo de defensa seleccionado para enervar el valor probatorio del expediente administrativo, ya hemos señalado cual es la oportunidad procesal para hacerlo.

Por tanto, al partir de la premisa que la autenticidad del expediente administrativo emana de la certificación efectuada por el funcionario público, la impugnación del expediente administrativo como un todo o alguna de las actas que lo conforman, debe referirse a la falta de adecuación entre las copias certificadas del expediente administrativo que consta en autos y las actuaciones que conformaron el expediente administrativo, para lo cual la parte impugnante deberá producir la

prueba en contrario que demuestre la veracidad de sus alegatos, todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil en concordancia con el artículo 506 *eiusdem*.

Si la impugnación es a todo el conjunto de copias certificadas, la forma de ataque va destinada a indicar que no se encuentran incorporadas en dicho instrumento probatorio una o varias actas que originalmente la componían, o que las copias certificadas del expediente administrativo no son fidedignas, es decir no se compadecen con el original que se encuentra en poder de la Administración, lo que implica una impugnación al elemento *continente* (expediente) y no de algún acta específica de su *contenido*.

Por el contrario cuando se establece la posibilidad de la impugnación de parte del expediente, la objeción debe referirse a la falta de adecuación entre el expediente remitido que consta en autos y las actuaciones que conformaron ese expediente administrativo, bien porque alguna acta determinada haya sido mutilada, falseada, cambiada en su contenido, o por cualquier otro motivo, lo cual tiene como finalidad enervar el valor probatorio que emana de la certificación del funcionario público, lo que trae como consecuencia que el impugnante deberá señalar e acta o conjunto de actas específicas que desea atacar.

En cualquiera de los supuestos anteriores, el impugnante tendrá libertad probatoria para producir la contraprueba necesaria tendente a destruir el valor probatorio que emana del expediente administrativo²⁰.

20 Criterios tomados de la sentencia ya identificada, Sala Político-Administrativa, caso *Echo Chemical 2000 C.A.*

CONCLUSIONES

1. El expediente administrativo es la materialización del procedimiento de que se trate.
2. Constituye la prueba natural judicial, mas no la única, pero sí la central, dentro del proceso administrativo y contencioso administra
3. Se lo califica como requisito para la búsqueda de la verdad material, prueba de importancia medular para el juez contencioso administrativo.
4. Desde la Constitución de 1999 el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva aplica tanto para actuaciones judiciales como administrativas, es decir acceder ante los órganos administrativos para hacer valer los derechos e intereses estaría garantizado en sede administrativa y en la actividad que se despliegue en la instancia judicial.
5. La finalidad del expediente administrativo es constreñir a la Administración a mantener un cuerpo ordenado de documentos, de cada una de las actuaciones que se realicen en el marco de cualquier procedimiento administrativo.
6. Por tanto, la apertura y el cuidado de cumplir las exigencias constitucionales y legales es esencial para garantizar el derecho a la defensa de los interesados durante la participación en el procedimiento administrativo y posteriormente durante la impugnación si fuere el caso en sede administrativa o jurisdiccional del acto definitivo.
7. Si la Administración está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de transparencia y sometimiento pleno a la ley y al derecho, como manda la Constitución, al sustanciar los expedientes la Administración

debe observar sus requisitos y estar habilitado el particular para utilizarlo, estas acciones preparan el valor del expediente en el contencioso administrativo.

8. Si el expediente administrativo es el conjunto de actuaciones previas dirigidas a formar la voluntad administrativa, deviene en prueba documental que sustenta la decisión de la Administración.
9. Lo relevante del orden, exactitud, coherencia y secuencia de los expediente penderá de la fuera probatoria que se desprenda del conjunto de actas que integran el mismo.
10. Tres consecuencias marcan el juzgamiento en la jurisdicción administrativa en relación al expediente administrativo:
 - **La primera:** la inexistencia de expediente administrativo, se pretendió hacer valer como expediente administrativo un simple conjunto documental que lo único que prueba es el desorden administrativo.
 - **La segunda:** la presentación extemporánea del expediente administrativo. Se negó la apertura de articulación probatoria para el control de la prueba del expediente por haberse dicho vistos, y el aquo declaró que valoraría los alegatos en sentencia definitiva.
 - **La tercera consecuencia:** Cuando la Administración a quien se ha notificado para que remita el expediente administrativo no lo hace, y el tribunal considera que la falta de expediente administrativo impide el debido examen de la adecuación de las circunstancias fácticas que dieron lugar al acto administrativo impugnado, con el supuesto de hecho contenido en el dispositivo legal.

11. El expediente administrativo como documento probatorio, desde siempre se le ha considerado un tipo de prueba instrumental, de carácter auténtico por la declaración emanada de un funcionario público; ese carácter auténtico le deviene del hecho de emanar de un funcionario público y cumpliendo las exigencias para este tipo de documento.
12. El documento administrativo se asemeja a los documentos privados reconocidos o tenidos por reconocidos sólo en lo concerniente a su valor probatorio, se tiene por cierto su contenido, en tanto lo sean objeto de impugnación a través de cualquier género de prueba capaz de desvirtuar su veracidad.
13. Se dan tres supuestos de documentos dependiendo de las personas que los incorporen:
 - Los documentos emanados de funcionarios públicos, son propiamente documentos administrativos.
 - Los documentos emanados de los particulares interesados en el procedimiento,
 - Los documentos emanados de terceros, distintos a las partes involucradas, informes emanados de organismos privados para resolver la controversia.
14. Por tanto el valor probatorio está referido o conforme a la naturaleza del documento de que se trate.
15. Si el expediente administrativa tiene copias fotostáticas se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas en el lapso de promoción de pruebas, y si son producidas en cualquier otra oportunidad no tendrán valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte.

16. Si las copias en el expediente son certificadas, si es un documento público agregado en copia certificada a un expediente administrativo, éste no pierde su valor de documento público.
17. Si el expediente enviado al tribunal está certificado por funcionario público los antecedentes administrativos remitidos son copia exacta y fiel de su original.
18. Se puede oponer al expediente o se puede impugnar el expediente, a primera es impedir la entrada del medio probatorio al proceso, la segunda dirigida a enervar la eficacia probatoria de éste medio de prueba. La impugnación se dirige a demostrar la falsedad, la inexactitud o la ilegalidad de una prueba.
19. La impugnación del expediente puede ser total o alguna de las actas que lo conforman. La impugnación es a todo el conjunto de copias certificadas, sea porque no se encuentran incorporadas una o varias actas que originalmente lo componían, o que las copias certificadas del expediente no son fidedignas, no se compadecen con el original.
20. Cuando se impugna parte del expediente, la objeción debe referirse a la falta de adecuación entre el expediente remitido bien porque alguna acta haya sido mutilada, falseada, cambiada y por tanto la finalidad es enervar el valor probatorio que emana de la certificación del funcionario, y el impugnante señalar cual de las actas desea impugnar. En ambos casos el impugnante tendrá la libertad probatoria para producir la contraprueba necesaria tendente a destruir el valor probatorio que emana del expediente administrativo.