

# EL DOCUMENTO PÚBLICO ADMINISTRATIVO

**PROF. HENRIQUE IRIBARREN MONTEVERDE\***

## SUMARIO

I. Planteamiento del problema. II. Los documentos en el sistema probatorio venezolano  
III. Concepto de documento administrativo. IV. Origen jurisprudencial del documento ad-  
ministrativo. V. Consecuencias de la calificación de un documento como administrativo.  
VI. A modo de colofón.

---

\* Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Derecho Administrativo UCAB.

Para nosotros es un honor preparar un artículo jurídico en homenaje a la muy eminente jurista, Dra. Cecilia Sosa Gómez, por cuanto ella es en sus vivencias y trayectoria un ejemplo a seguir en Venezuela, y por lo tanto este libro homenaje, promovido para reconocerle sus grandes méritos está plenamente justificado; esto especialmente por haber sido la primera mujer que ocupó la presidencia de la entonces Corte Suprema de Justicia.

## **I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La Administración Pública, en el marco del Estado Social, tiene una muy importante presencia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Los servicios públicos y demás actividades administrativas, procuran la satisfacción de las necesidades e intereses públicos. Además, en los Estados modernos, la Administración Pública, cumple cada día más funciones, desde la prestación de servicios públicos, la actividad de regulación, el fomento de actividades o la clásica actividad de policía administrativa.

En todas estas actividades, por criterios de seguridad jurídica, los distintos ordenamientos jurídicos, suelen imponer a la Administración la obligación de la forma escrita para todos sus actos. Esta inclinación por lo escrito obedece en principio a la posibilidad de ejercer control sobre las actuaciones de los funcionarios públicos, quienes con cada actuación van formando un cuerpo documental, que luego puede servir como prueba de los hechos que en ellos están contenidos.

En esta oportunidad, nos hemos propuesto hacer unos breves comentarios al estado actual del régimen legal de los documentos administrativos en el derecho positivo venezolano, principalmente a la luz de la jurisprudencia que ha desarrollado el tema, para posteriormente exponer la opinión que nos hemos formado de este especial asunto.

## II. LOS DOCUMENTOS EN EL SISTEMA PROBATORIO VENEZOLANO

Lo primero que debemos destacar es que el ordenamiento jurídico venezolano, sistemáticamente ha reconocido dentro de los tipos de pruebas instrumentales; los instrumentos o documentos públicos, y los instrumentos o documentos privados. En efecto, cuanto venimos diciendo se desprende del contenido de los artículos 1.356, 1.357 y 1.363, del Código Civil, normas que señalan lo siguiente:

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

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

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

De la lectura de estas normas llama la atención, que el legislador no utiliza la palabra “documento”, sino que se refiere a “instrumento”. Sobre este tema, la doctrina del derecho procesal civil, ha debatido y sostenido distintas posiciones, como la del profesor y magistrado emérito Dr. Jesús Eduardo Cabrera<sup>1</sup>, quien luego de revisar varias normas del Código Civil, del Código de Procedimiento Civil, y de algunas leyes especiales, concluye que “una serie de disposiciones regadas en diversas leyes hablan de los documentos o instrumentos, ya que las palabras son utilizadas por dichas leyes como sinónimas”.

Ahora, otro sector de la doctrina científica del derecho probatorio, representada por el profesor Rivera Morales, luego de analizar el concepto de documento de importantes nombres del derecho procesal

<sup>1</sup> Jesús Eduardo Cabrera Romero, *Control y Contradicción de la Prueba Legal y Libre*, Tomo I, Editorial Jurídica Alva, Caracas, 1989. p. 316.

universal, como Carnelutti, Chioventa, Couture, y Devis Echandia, entre otros, concluye que si bien es cierto que en lenguaje cotidiano fòrense se habla indistintamente de documento e instrumento, tomándolo incluso como sinónimos, considera que son distintos<sup>2</sup>.

El mencionado autor considera que el documento es una noción más amplia ya que es *“todo aquello que pueda expresar el pensamiento del hombre”*, mientras que el instrumento es una especie de documento en el cual *“la representación de la idea se hace en forma escrita”*.

No obstante, a los efectos de este trabajo, y tomando en consideración que en el campo jurídico, lo relevante es incorporar las pruebas a los autos, mediante su anexión al expediente, con la finalidad de trasladar los hechos y que el juez los pueda apreciar, en nuestra opinión, procesalmente hablando, debe considerarse que la forma escrita es consustancial a la prueba documental o instrumental, siendo estos términos sinónimos.

El profesor Jesús Eduardo Cabrera, muy bien lo describe al exponer que la característica básica del documento es su reproductibilidad, lo que se logra por cualquier sistema de copia. No obstante, dice el autor, que cuando lo fundamental ya no es solo el texto, sino el material en el que el texto está incorporado, (verbigracia, botellas, cajas, latas, entre otros) su reproducción es imposible, y mucho menos su anexión a los autos, lo que se lograría mediante otra prueba, como por ejemplo la experticia.

Expuestas las reflexiones anteriores, pasamos a exponer el origen jurisprudencial del documento administrativo, y las consecuencias que esa clasificación implica.

### III. CONCEPTO DE DOCUMENTO ADMINISTRATIVO

Tal como señalamos en el punto anterior, nuestro ordenamiento jurídico, especialmente las normas contenidas en los artículos 1.356, 1.357 y 1.363, del Código Civil, sólo contemplan los instrumentos o documentos públicos; contentivos de aquellos que han sido autorizados con las solemnidades legales por un Registrador, por un Juez u otro

<sup>2</sup> Rodrigo Rivera Morales, *Las Pruebas en el Derecho Venezolano*, 7ma Edición, Librería J. Rincón G., San Cristóbal, 2013. p. 771.

funcionario que tenga la facultad de dar fe pública cuyo contenido, en el caso del documento público negocial sólo puede ser impugnado por tacha (artículo 1.380 del Código Civil) ; y, los instrumentos o documentos privados, contentivos de aquellos reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, que tienen entre las partes la misma fuerza probatoria que un instrumento público en lo que se refiera al hecho material de las declaraciones, los cuales hacen fe de esas declaraciones, salvo prueba en contrario.

Quisiéramos hacer referencia brevemente a lo que ocurre en el derecho español, en el cual, el artículo 319.2 de la Ley 1/2000, del 07 de enero, de Enjuiciamiento Civil, expresamente menciona a los documentos administrativos, como un tipo de documento público, que en defecto de ley especial “*se tendrán por ciertos, a los efectos de la sentencia que se dicte, salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documentado*”.

De manera distinta, nuestra legislación procesal, incluidas las disposiciones del Código Civil sobre la prueba instrumental, no cuenta con una referencia expresa a los documentos administrativos, siendo la única mención a ellos la contenida en el artículo 32 de la Ley de Procedimientos Administrativos, según la cual “*Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características*”.

Esta omisión ha llevado a la doctrina a tratar de establecer, una definición de lo que se puede entender por documento administrativo. En efecto, para el profesor Rafael Badell<sup>3</sup>, los documentos administrativos son aquellos que emanan de los funcionarios del Poder Público, en el ejercicio de las funciones que la ley les atribuye. Constituyen, por ende, una categoría de documentos de naturaleza distinta al documento privado y al documento público. Para el profesor Rodrigo Rivera Morales<sup>4</sup>, los documentos administrativos son los autorizados por funcionarios de la administración pública, de cualquier entidad, siempre en el marco de su competencia y con las solemnidades legales.

<sup>3</sup> Rafael Badell Madrid, *Las pruebas en el contencioso administrativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Venezuela*. Consultado en: <http://www.badellgrau.com/?pag=68&ct=910>.

<sup>4</sup> Rodrigo Rivera Morales, ob. cit., p. 796.

Podemos entonces destacar, dos elementos centrales del concepto de documento público negocial, que a los fines de ordenar ideas, podemos denominar el elemento subjetivo y el elemento material. El primero de los elementos viene dado por la persona de quien emana, que debe ser un funcionario, en nuestra opinión distinta del Registrador, Notario, Juez o Secretario; y el segundo, que actúe en el ejercicio las competencias o funciones que establece la ley.

De esta manera, documento público administrativo o documento administrativo, será aquel emanado de un funcionario público, que no cuenta con la facultad expresa de dar fe pública respecto a su contenido, pero que emite el documento en ejercicio de las potestades, competencias y atribuciones que le establece el ordenamiento jurídico.

La definición tiene sobrada relevancia, en la medida que si el documento emana de una persona que usurpa autoridad pública, o de un funcionario que se extralimita en sus funciones, resultando incompetente para emitir el acto que dictó, entonces el Tribunal al momento de dictar la sentencia correspondiente, podría válidamente desechar el documento, o en su defecto valorarlo de manera distinta.

#### **IV. ORIGEN JURISPRUDENCIAL DEL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO**

El desarrollo de la categoría del documento administrativo, fue lento y progresivo, pasando de una etapa de incertidumbre, a una de asentamiento y posteriormente de consolidación. Pasemos entonces a analizar de la mano de la jurisprudencia, estas etapas.

##### **1. La etapa de incertidumbre (1967-1998)**

Resulta entonces evidente que la categoría de documento público administrativo, no está prevista en la ley, lo cual generó un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, sobre la naturaleza jurídica de los documentos administrativos, sin que hubiera un tratamiento uniforme, lo que era contrario a la seguridad jurídica. En efecto, como señala María Gabriela Pimentel Henríquez, en algunas ocasiones se consideran como documentos públicos y en otras, como una categoría intermedia entre éstos y los documentos privados.

La jurisprudencia no había sido uniforme en cuanto a su posición, respecto de este tipo de documentos.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en algunas decisiones reconocía el carácter de documento público a los documentos administrativos, y en consecuencia se admitía como medio de impugnación el procedimiento de falsedad o tacha previsto en el Código Civil<sup>5</sup>.

No obstante, la hoy desaparecida Corte Primera de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, reconocía que estos documentos eran distintos de los documentos públicos, en virtud de la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, equiparándolos a los documentos auténticos que hacen o dan fe pública hasta prueba en contrario.

Vemos pues, que en esta primera etapa estuvo marcada por un constate ir y venir, que en nada otorgaba seguridad jurídica a las partes que pretendieran servirse de este tipo de documento.

## **2. El asentamiento (1998)**

No sería sino hasta el año 1998, que la discusión quedó finalmente resuelta, como consecuencia de la sentencia N.º 300 dictada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia (Caso: Consorcio Hidroeléctrico Caroní), con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, cuyos aportes al derecho administrativo, fueron superlativos, en la que se reconoce por primera vez la especialidad de los documentos administrativos, definiéndolos de la siguiente manera:

---

<sup>5</sup> María Gabriela Pimentel Henríquez, “El documento Administrativo. Medio probatorio y forma de redargüirlo”. Consultado en el siguiente enlace: <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/homenaje-02-12.pdf>. En este trabajo se citan como ejemplos de decisiones que consideran a los documentos administrativos como documentos públicos, las sentencias de la Sala Político-Administrativa de fechas 4-7-67 y 27-7-70 y como ejemplos de las que los calificaban como documentos distintos a los documentos públicos, menciona a las sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha: 14-04-83, 25-01-83, 20-06-83, 31-01-84, 9-9-84, 14-03-85, 17-01-85, 7-11-85, 3-05-90, 14-06-90.

<sup>6</sup> Tribunal que tuvo una capital importancia en el desarrollo del derecho administrativo en Venezuela, y que con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cambio su denominación por la de Juzgados Nacionales de lo Contencioso Administrativo.

“(…) Esta especie de documentos –los administrativos- conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario.

Siendo los documentos administrativos –como los promovidos como la empresa apelante- un medio de prueba distinto de los documentos privados, resulta claro para esta Sala que no pueden aquellos quedar sometidos a la disposición consagrada en el aparte único del artículo 434 del Código Procedimiento Civil, pues dicho precepto regula, única y exclusivamente, la oportunidad en que deben producirse los documentos privados.

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

De acuerdo con este importante precedente, que va a constituir la piedra angular sobre la que se va a consolidar definitivamente el criterio hoy imperante, los documentos administrativos constituyen una tercera categoría de documentos que por contener una declaración administrativa emanada de un funcionario del poder público, en el ejercicio de sus funciones, están revestidos de la presunción de veracidad, legitimidad y autenticidad, que es consecuencia del principio de legalidad de la actividad administrativa, y en particular del principio de ejecutoriedad y ejecutividad de los actos dictados por la Administración Pública.

### 3. Etapa de consolidación (1998-2021)

Debemos recordar que con la aprobación de la Constitución de 1999, la antigua Corte Suprema de Justicia, fue sustituida en el diseño constitucional de los Poderes Públicos del Estado, por el Tribunal Supremo de Justicia, el cual, en sus distintas Salas, inmediatamente asumió como propio el criterio contenido en la sentencia del caso: *Consortio Hidroeléctrico Caroní*. En efecto, algunas sentencias que han venido recogiendo el criterio antes expuesto, son las siguientes:

En cuanto a la forma y oportunidad en que deben ser introducidos al proceso, la Sala De Casación Civil en sentencia N° 209 de fecha 16 de mayo de 2003, caso: *Constructora Basso C.A.*, ratificada en decisión N° 1207 de fecha 14 de octubre de 2004, caso: *Inversiones Patricelli, C.A* estableció lo siguiente:

*“...Los instrumentos públicos que pueden producirse en todo tiempo hasta los últimos informes, se refiere al documento público negocial y no a los documentos públicos administrativos, pues de lo contrario, se crearía una desigualdad extrema para la contraparte del promovente del documento público administrativo, producido luego de precluido el lapso probatorio ordinario. En efecto, al contener el documento público administrativo una presunción de certeza desvirtuable por cualquier prueba en contrario, si el mismo es consignado en cualquier tiempo y no en el lapso probatorio, en caso de ser impugnado, el Juez estaría obligado a abrir una articulación probatoria, a fin de que la contraparte del promovente pueda desvirtuar la presunción de veracidad mediante la producción de la prueba en contrario; articulación que tiene lapsos más reducidos que los ordinarios concedidos por la Ley. Desde luego que tal problema no se presenta en el caso del documento público negocial, pues ellos sólo pueden ser destruidos por tacha o a través de la acción de simulación...”*

Posteriormente, la Sala Político-Administrativa, en su sentencia N.º 503 de fecha 29 de abril de 2008, con ponencia de la Magistrada Evelyn Marrero Ortiz, indicó que las comunicaciones emanadas de la Administración y firmadas por un funcionario autorizado por la ley en el marco de la prestación de un servicio público, que formen parte del

expediente administrativo, *deben considerarse como un documento administrativo que goza de presunción de legalidad, legitimidad y veracidad.*

Lo anterior se precisó conforme al criterio jurisprudencial imperante sobre la materia, según el cual el documento administrativo es el que emana de un funcionario competente con arreglo a las formalidades de ley, que contiene una declaración de voluntad destinada a producir efectos jurídicos.

De acuerdo con esta decisión, dichos documentos, se asimilan, por lo que atañe a su valor probatorio, a los instrumentos privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos, en los términos establecidos en el artículo 1.363 del Código Civil, toda vez que hacen fe del hecho material de las declaraciones en ellos contenidas, salvo que se realice prueba en contrario (Vid. Sentencias números 01257 y 00117 del 12 de julio de 2007 y 29 de enero de 2008, respectivamente, de la misma Sala).

Recientemente la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia N° 102 del 16 de diciembre de 2020, reiteró que los documentos públicos administrativos tienen el mismo efecto probatorio de los documentos públicos, en razón de que emanan de funcionarios que cumplen atribuciones que le han sido conferidas por la Ley.

Sin embargo, la prueba que se deriva de tales instrumentos administrativos no es absoluta o plena, porque el interesado puede impugnarla, y en consecuencia, desvirtuarla en el proceso, mediante la utilización de las pruebas legales que estime pertinentes, es decir, están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, y por tanto, deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario.

Todavía más recientemente, la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia N.º 3, de fecha 11 de febrero de 2021<sup>7</sup>, determinó que las constancias de residencia emitidas por los consejos comunales, tienen el valor probatorio de documento administrativo.

---

<sup>7</sup> Sentencia consultada en el siguiente enlace: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/311303-00003-11221-2021-2017-0750.HTML>.

En dicha decisión, con ponencia de la magistrada María Carolina Ameliach Villarroel, se indicó que:

*“(...) los consejos comunales se constituyen como organizaciones mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas se integran y bajo esta modalidad ejercen el derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos, en los términos precedentemente referidos, dichas entidades se encuentran sujetas al control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa cuando actúan en función administrativa, siendo una de las formas en que esta se materializa la emisión de los llamados actos administrativos”.*

*...omissis...*

*“los consejos comunales tienen atribuida legalmente la competencia para expedir constancias de residencia, es decir, emitir declaraciones de conocimiento que acrediten la dirección habitual y permanente de sus habitantes en los límites del ámbito geográfico de cada comunidad, y como tales deben reputarse como actos administrativos”.*

En consecuencia, y con vista a las competencias atribuidas por la Ley en esta materia, concluyó la Sala, lo siguiente:

*“resulta forzoso para esta Máxima Instancia conceder valor probatorio de documento administrativo a las referidas constancias de residencia cursantes en autos y, por tanto, se establece como ciertas las direcciones de residencia tanto del demandante como de su apoderado judicial señaladas en dichos documentales, y que las mismas se encuentran ubicadas a una distancia considerable de la sede principal de este Tribunal Supremo de Justicia”.*

## **V. CONSECUENCIAS DE LA VALORACIÓN DE UN DOCUMENTO COMO ADMINISTRATIVO**

Es importante tener en consideración, que tal calificación, no resulta baladí, o un simple ejercicio académico o teórico. Sino que por el contrario, tiene un importante sentido práctico, con consecuencias jurídicas en el proceso judicial.

- i) La presunción de legitimidad y autenticidad, propia de los documentos administrativos, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario. De allí, su diferencia con los documentos públicos, que sólo pueden ser impugnados por la vía de la tacha de falsedad, y con los documentos privados que pueden ser desconocidos por la parte contra quien se opongan, y,
- ii) al no ser documentos públicos ni privados, constituyen una categoría aparte respecto de la cual resultan aplicables las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil en materia probatoria, esto es, que los mismos deben anunciarse en la fase de promoción y producirse en la fase de evacuación, y no como los documentos públicos que de acuerdo con las reglas del Código de Procedimiento Civil, pueden ser incorporados a los autos, hasta informes en segunda instancia.

## VI. A MODO DE COLOFÓN

En la legislación procesal venezolana, no existe la categoría de documento administrativo, más allá de una limitada norma prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Fue la jurisprudencia, luego de un intenso diálogo jurisdiccional, la que determinó la existencia y valor del documento administrativo, como una categoría distinta a la clásica distinción entre documentos públicos y privados.

La jurisprudencia se ha consolidado, más allá de los tribunales del orden contencioso administrativo, en el cual tuvo su origen, por aplicación de conceptos sustantivos propios del derecho administrativo, como lo son la presunción de legalidad que caracteriza a los actos administrativos, y sus cualidades de ejecutividad y ejecutoriedad.

Lo anterior nos pone de manifiesto que el derecho administrativo, y el procesal administrativo o contencioso administrativo, son categorías indisolublemente unidas, por lo que cada categoría jurídica sustantiva, tiene su contraparte procesal, con lo cual nos afiliamos a las teorías que ubican al contencioso administrativo, mucho más cerca al derecho administrativo, que al procesal.

Sería deseable *de lege ferenda* la inclusión de esta categoría documental o instrumental, en una eventual reforma del Código de Procedimiento Civil, de manera similar a como se encuentra regulado en el actual artículo 319.2 de la Ley 1/2000, del 07 de enero, de Enjuiciamiento Civil española.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADELL, RAFAEL. Las pruebas en el contencioso administrativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Venezuela. Consultado en: <http://www.badellgrau.com/?pag=68&ct=910>.
- BAUDIN, PATRICK. Código de Procedimiento Civil Venezolano. Ediciones Paredes, Caracas, 2010.
- CABRERA, JESUS EDUARDO. Control y Contradicción de la Prueba Legal y Libre. Editorial Jurídica Alva. Caracas, Venezuela, 1989.
- GONZALEZ BETANCOURT, GINA. La Prueba En El Procedimiento Administrativo: Énfasis En La Distinción De Los Principios Rectores Que La Diferencian De La Prueba Judicial, publicado en: Revista Electrónica de Derecho Administrativo. Consultado en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDAV/14/REDAV\\_2018\\_14\\_93-142.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDAV/14/REDAV_2018_14_93-142.pdf)
- PIMENTEL HENRÍQUEZ, MARÍA GABRIELA. El documento Administrativo. Medio probatorio y forma de redargüirlo. Consultado en: <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/homenaje-02-12.pdf>.
- RIVERA MORALES, RODRIGO. Las Pruebas en el Derecho Venezolano. Universidad Católica del Táchira. Librería J. Rincón G. 7ma Edición, 2013.