La Carga de La Prueba en el Derecho Administrativo (*)

Allan R. Brewer Carías

I. INTRODUCCION

1. La prueba en general
2. La carga de la prueba
3. La carga de la prueba en materia administrativa.

II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción
2. La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo.
   A. Principio general.
   B. Los tipos de procedimientos constitutivos.
      a. Procedimientos autorizatorios
      b. Procedimientos sancionatorios
   C. Derechos de los interesados.
   D. La Apreciación de las pruebas.
3. La carga de la prueba en el procedimiento de impugnación.
   A. El carácter del acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba.
   B. Exigencias de la inversión de la carga de la prueba.

III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. El carácter del procedimiento contencioso-administrativo.
2. El principio general de la carga de la prueba.

(*) Texto ampliado de la Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia el 17 de octubre de 1975. Para esta publicación se le han agregado las notas correspondientes.

A. La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales.

B. La prueba de la lesión alegada.

C. La prueba de la ilegalidad alegada.

D. La prueba del dominio.

3. La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba.

4. Limitaciones al efecto de la inversión de la carga de la prueba.

IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

1. La prueba en general.

Puede admitirse, sin mayor discusión, que la prueba es una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión (1). La noción de prueba normalmente se ha manejado en el campo judicial, pero, por supuesto, también es esencial en materia administrativa. En este campo, la prueba sería la actividad tendiente a demostrar esos hechos, su exactitud o su inexactitud, a los efectos de que la Administración pueda tomar una decisión. Si se trata de un procedimiento contencioso-administrativo, esa actividad de demostrar los hechos se realiza ante el tribunal contencioso-administrativo.

En Venezuela, de acuerdo al régimen dispositivo de nuestro proceso, toda esa actividad o ese conjunto de actividades tendientes a acopiar el material de conocimiento que va a necesitar el juez para decidir, constituye una carga para las partes, en plural; y esa actividad de acopio de material de hechos, de pruebas, que constituye esa carga para las partes, va a condicionar al juez, quien en su decisión no puede referirse a otros hechos distintos que a los acumulados, probados y alegados por las partes (2). De manera que, las partes, en plural, tienen esa carga, primero, de la afirmación de los hechos, y en segundo lugar, de la prueba de esos hechos que han alegado o afirmado. Este es el principio que recoge nuestro Código de Procedimiento Civil: el Juez no puede tomar en

---

(1) V. J. González Pérez, **El Procedimiento Administrativo**, Madrid 1964, p. 466.

(2) V. H. Alsina, **Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial**, Buenos Aires, 1958, Tomo III, p. 253.

cuenta hechos no alegados y no probados por las partes (3); es a las partes, por tanto, y no al Juez, a quien corresponde la prueba en nuestro proceso ordinario de carácter dispositivo (4). Cierto que nuestro sistema procesal admite algunas excepciones al principio dispositivo, particularmente en relación a las relaciones jurídico-privadas indisponibles (estado y capacidad de las personas) (5); pero no hay duda en admitir, que esta es la excepción al principio; el principio es el carácter dispositivo.

Ahora bien, hablar de que es a las partes a quienes corresponden las pruebas en el proceso dispositivo exige también precisar otro elemento: ¿qué es lo que las partes deben probar? . No hay duda que también en el **proceso civil** venezolano son los hechos los que deben ser probados por partes, no el derecho. El Juez, se presume, conoce el derecho, y el juez no puede estar condicionado por los errores que en el campo jurídico puedan cometer las partes en el proceso (6). De manera que sólo son los hechos los que el Juez debe conocer de acuerdo a las pruebas o al alegato de las partes, y las partes no pueden condicionar al Juez en el campo del derecho.

2. La carga de la prueba.

Pero si bien este principio del proceso dispositivo de que las partes deben afirmar y probar los hechos es admitido, el problema, sin embargo, está en determinar a quién de esas partes corresponde esa carga de probanza. Este es el problema de la carga de la prueba: ¿cuál de los sujetos que actúan en el proceso, en el juicio, es el que está obligado a producir la prueba de los hechos que van a dar origen a la aplicación del derecho por parte del Juez o de quien debe producir la decisión?

Este problema de la carga de la prueba, ciertamente, es propio del procedimiento dispositivo. En el procedimiento inqui-

---

(3) Art. 12 del Código de Procedimiento Civil: "Los Jueces tendrán por norte de sus actos la verdad, que procurarán escudriñar en los límites de su oficio, **debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos**, salvo lo dispuesto en el **artículo anterior, y sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados ni probados.**

(4) Cfr. J. Guasp. **Derecho Procesal Civil**, Madrid, 1956, p. 349.

(5) **V. J. Rodríguez Urraca, Elementos inquisitivos en el Proceso Civil Venezolano,** Valencia, 1966; y del mismo autor, **Autoridad del Juez y Principio Dispositivo,** Valencia 1968.

(6) **V. J. Rodríguez Urraca, Elementos inquisitivos en el Proceso Civil Venezolano,** cit, p. 17.

sitorio, frente a las pruebas ordenadas de oficio por el Juez, no puede propiamente, hablarse de carga de la prueba (7); y el Juez, aún teniendo ante si a dos partes, está desvinculado, para la investigación de la verdad, de la iniciativa y de los acuerdos de las mismas (8).

En el procedimiento dispositivo, al contrario, la carga de la prueba es una conducta impuesta a una o a ambas de las partes, para que acrediten la verdad de los hechos alegados por ellas.

Esta carga de la prueba, o sea, a quién corresponde en el procedimiento producir y alegar los hechos, y probarlos, es por tanto, como lo decía COUTURE, una situación embarazosa creada por la Ley de decirle a una parte que sus afirmaciones no van a ser creídas por el juez si él no las prueba (9). De manera que la ley cuestiona la veracidad de las afirmaciones de la parte, hasta tanto esta las pruebe; y mientras ello no ocurra, aquellas afirmaciones no son creídas.

En materia de carga de la prueba, sin embargo, hay una distinción que también se admite en el proceso civil, que debe destacarse porque es esencial para el estudio del problema en el Derecho Administrativo: Es distinta la situación de la carga de la prueba respecto a las obligaciones que la que existe en materia de hechos y actos jurídicos; y precisamente, en el campo del Derecho Administrativo, es este segundo aspecto de la carga de la prueba el que tiene mayor importancia.

En el campo de las obligaciones, el principio general es que el actor prueba los hechos que suponen la existencia de las obligaciones y el demandado debe probar los hechos que suponen la inexistencia de sus obligaciones (10). Pero en el campo de los hechos y actos jurídicos, el principio es que tanto el actor como el demandado deben probar sus respectivas posiciones; aquí la carga de la prueba se reparte entre los litigantes (11), y no hay uno a quien corresponda la totalidad de la carga de la prueba y otro que

---

(7) Cfr. E. Couture, **Fundamentos del Derecho Procesal Civil**, Buenos Aires 1958, p. 241.

(8) V. J. Rodríguez Urraca, **Elementos**... cit., pp. 19 y 20.

(9) V. E. Couture, **op. cit.**, p. 242.

(10) Art. 1354 del CC: "Quien pida la ejecución de una obligación debe probarla, y quien pretenda que ha sido libertado de ella debe por su parte probar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación".

(11) Cfr. E. Couture, **op. cit.**, p. 243.

este exonerado de carga. O sea, hay una repartición, y los hechos alegados por cualquiera de las partes y no probados por ellas se tienen, para quien decide, cómo no existentes. Conforme a esto, cada parte soporta la carga de probar los datos y los hechos que constituyen el supuesto de hecho a los efectos de la aplicación de las normas que le son favorables; es decir, cada una de las partes, tiene la carga de la prueba de los hechos que le interesan (12).

2. La carga de la prueba en materia administrativa.

Si se trasladan estos principios básicos de la carga de la prueba al campo administrativo, nos encontramos que hay una serie de peculiaridades que condicionan su aplicación. Por una parte, debemos distinguir dos tipos de procedimientos en el campo de Derecho Administrativo: En primer lugar, el procedimiento, administrativo o gubernativo que es el que se desarrolla ante las autoridades administrativas; y por otra parte, el procedimiento contencioso-administrativo, que es un procedimiento de carácter jurisdiccional. En estos dos procedimientos hay una serie de elementos extraños al proceso civil, que van a condicionar la carga de la prueba y la prueba misma en materia administrativa. Por una parte, la intervención de la propia Administración Pública en el procedimiento administrativo: inclusive, muchas veces la Administración es parte en el procedimiento pero a la vez, es juez en el mismo. Es decir, la Administración es juez y parte; la Administración participa en una relación jurídica pero va a resolver, en vía administrativa, los conflictos que surjan de esa relación. Este dato modifica el problema de la carga de la prueba. Aquí hay, de principio, una desigualdad: la Administración, como juez y parte en el proceso gubernativo, está en una situación de superioridad regida por principios exorbitantes del derecho común, en relación a los particulares. Por otra parte, hay otro dato de gran importancia en el Derecho Administrativo que condiciona el problema de la prueba: la presunción de legitimidad y de legalidad de los actos administrativos. Un acto administrativo, al dictarse, goza de esta presunción de legitimidad lo que implica que quien pretenda impugnar ese acto debe probar sus alegaciones. Por tanto, en virtud del sólo principio de la veracidad y legitimidad del acto administrativo, existe un condicionamiento a los efectos de la carga de la prueba. Por otra parte, como se verá, en el procedimiento contencioso administrativo de anulación, la discusión generalmente es sobre puntos de derecho por lo que también el derecho es objeto de promesa.

Por último, hay otro elemento que influye en el problema y es la presencia de elementos inquisitorios en el procedimiento ad-

---

(12) V. J. Guasp. op. cit., pp. 350 y 351.

ministrativo y en el procedimiento contencioso-administrativo. La Corte Suprema de Justicia ha admitido, por ejemplo, como se verá, en materia de procedimientos administrativos gubernativos que en las decisiones de la Administración, ésta no sólo debe atenerse a lo alegado y probado por las partes, sino que puede decidir en base a sus propias convicciones (13); y en el campo del procedimiento contencioso-administrativo, es la propia Ley Orgánica de la Corte la que autoriza al juez para, inclusive, promover pruebas (14). De manera que estos elementos inquisitivos del procedimiento, tanto en el procedimiento administrativo como el contencioso-administrativo, van a condicionar también toda la problemática de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo.

El problema de la carga de la prueba, sin embargo, tiene características distintas según que se trate de un procedimiento administrativo-gubernativo o de un procedimiento contencioso-administrativo. Por tanto, dividiremos este estudio de la carga de la prueba en el derecho administrativo en dos partes para estudiar, en primer lugar, la carga de la prueba en el procedimiento administrativo o gubernativo y en segundo lugar, el mismo problema en el procedimiento contencioso-administrativo, particularmente el procedimiento contencioso-administrativo de anulación que vendría a ser el más característico en materia administrativa.

II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción.

En cuanto a la carga de la prueba en el procedimiento administrativo o gubernativo, no hay duda de que el comportamiento de la Administración Pública en este procedimiento no es uniforme. En unos casos, como se dijo, la Administración Pública aparece como parte en una relación jurídica, pero además, es ella quien decide los problemas que surgen de esa relación jurídica. Por ejemplo, cuando la Administración impone una sanción a un particular, se establece una relación jurídica de Derecho Administrativo con motivo de esta sanción entre la Administración y el sancionado; sin embargo, los problemas derivados de esa sanción, y particularmente las impugnaciones del particular, deben ser resueltas primero en vía administrativa, de manera que es la propia Administración, la que además de ser parte en la relación jurídico-administrativa, va a decidir el conflicto que se plantee.

---

(13) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15-1-74 en Gaceta Oficial No. 1649 Extr. de 29-4-74.

(14) Art. 28 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

En otros casos, la Administración Pública, como tercero en una relación jurídica, decide un conflicto entre partes. Se habla del ejercicio de la función jurisdiccional por la Administración Pública (15), cuando la Administración decide conflictos entre particulares, por ejemplo, con motivo del registro de una marca de fábrica o de una reclamación de reintegro. Por otra parte, hay dos fases del procedimiento donde también la carga de la prueba tiene características peculiares. Se distingue en el procedimiento administrativo, por una parte, un procedimiento constitutivo del acto administrativo; y por la otra, un procedimiento de impugnación del acto administrativo. Estas dos fases, una previa a la existencia del acto y, por tanto, previa al surgimiento de la presunción de legitimidad de un acto administrativo, que sería el procedimiento constitutivo del acto; y una segunda fase, el procedimiento de impugnación del acto administrativo en vía administrativa, que surgiría después que el acto administrativo se ha dictado, condicionan la carga de la prueba, pues el problema se plantea en forma distinta en una u otra fase.

2. La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo.

A. Principio General

En el procedimiento constitutivo del acto administrativo, cuando el acto administrativo está en el proceso de su formación, no hay duda en considerar que, ante todo, ese procedimiento, es un procedimiento de la Administración Pública. Si hay algo que caracteriza al procedimiento administrativo constitutivo de un acto, es que ese procedimiento constituye una actuación de la Administración Pública, por lo que, como principio general podría admitirse que la carga de la prueba reposa casi exclusivamente en la Administración Pública (16).

B. Los tipos de procedimientos constitutivos.

Sin embargo, la afirmación anterior también tiene sus matices según que el procedimiento sea un procedimiento autorizatorio o un procedimiento sancionatorio.

a. Procedimientos autorizatorios.

Si el procedimiento es un procedimiento que tiende a producir un acto de autorización, que generalmente se inicia con una

---

(15) V. Allan R. Brewer-Carías, **Derecho Administrativo**, Tomo I, Caracas 1975, pp. 380 y ss.

(16) V. Agustín Gordillo, **Procedimiento y Recursos Administrativos**, 2a. edición, Buenos Aires, 1971, p. 332.

solicitud de una parte a los efectos de obtener una decisión administrativa, por supuesto, aquí, la solicitud y todo el procedimiento que sigue a la solicitud, hace que sea el particular interesado que va a obtener aquel acto de autorización, quien deba tener la carga de la prueba. Por tanto, el principio genérico de que el procedimiento administrativo es una actuación de la Administración y que la carga de la prueba corresponde a ella, se cambia según que ese procedimiento sea autorizativo o sancionatorio. En el caso de procedimientos autorizativos, siendo el interesado quien inicia el procedimiento, siendo el interesado quien va a obtener una decisión de la Administración en concordancia con el derecho que pretende, no hay duda de que la carga de la prueba corresponde al solicitante: los hechos que son presupuestos del derecho que quiere obtener el particular, deben ser probados por este.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, en 1966 sentó el criterio de que el solicitante, en los casos de procedimientos autorizativos, debe comprobar los hechos que van a producir su derecho conforme al acto que se pretende de la Administración Pública. La sentencia de la Corte se refirió, particularmente, a una solicitud de concesión para explotaciones forestales; la Ley Forestal exige que se compruebe la propiedad del inmueble donde se va a hacer la explotación forestal cuando se trata de explotaciones en bienes de propiedad privada, por lo que en la decisión se concluyó que al no haberse comprobado por el solicitante su situación de propietario, el acto denegatorio de la solicitud estaba ajustado a derecho (17). En dicha decisión, la Corte dió por supuesto la carga de la prueba a cargo del solicitante, lo cual es válido en general, en todo tipo de procedimientos autorizativos.

b. Procedimientos sancionatorios.

El problema se plantea distinto, por supuesto, en los procedimientos constitutivos de actos administrativos de carácter sancionatorio. Aquí, la carga de la prueba corresponde, íntegramente, a la Administración Pública. Es la iniciativa de la Administración la que produce el establecimiento de una sanción, y es la Administración quien debe probar las situaciones de hecho que pueden provocar la aplicación de esa sanción. La Administración, en este sentido, tiene que realizar todos los actos necesarios para lograr la precisa determinación de la circunstancia a los efectos de aplicar los supuestos de derecho que consagra la sanción en parti-

---

(17) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 3-8-66, en Gaceta Forense, No. 53, pp. 60 a 62.

cular (18). La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es reiterada en considerar que en estos casos de procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba corresponde a la Administración Pública, y así lo ha admitido en todos aquellos casos en que ha decidido en materia de sanciones y multas.

En una sentencia de 1963, con motivo de la impugnación de un acto administrativo de revocación de la nacionalidad venezolana derivada (naturalización), la Corte sostuvo lo siguiente:

"Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente, la Resolución Ministerial, resulta manifiestamente infundada, y debe, en consecuencia revocarse. A juicio de la Sala, no es posible atribuir mérito probatorio, a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución, pues dicha nota no hace legalmente fé respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana "continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fé del Despacho"; más no existe en el expediente administrativo ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fué otorgada la nacionalidad".

"Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, por haberse fundado en hechos no comprobados y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal, cuyo texto resulta asi claramente quebrantado" (19).

Conforme a esta decisión resulta evidente, entonces, el criterio de la carga de la prueba en manos de la Administración en los procedimientos sancionatorios; y más que una carga, el criterio de la obligación que tiene la Administración de probar los hechos antes de imponer la sanción.

Por otra parte, en otra decisión de 1964, la Corte Suprema, al decidir la impugnación de una sanción impuesta a un concesio-

---

(18) En este sentido, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1971 se estableció lo siguiente: "Art. 57: La Administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir". V. en CAP., **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional**, Tomo II, Caracas 1972, p. 515.

(19) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 22-5-63 en **Gaceta Forense**, No. 40, pp. 236 y 237.

nario de hidrocarburos, señaló que mientras el Acta Fiscal en que se fundamentó la decisión y que originó la multa, no se desvirtuara, la multa era legal, y por otra parte, señalaba que si en el Acta Fiscal no se comprobaban los hechos o si no existía el Acta Fiscal, el acto debía considerarse ilegal. Decía la Corte en esa sentencia lo siguiente:

"El acta mencionada contendrá la constancia de la falta con todas sus consecuencias a los fines de la imposición de la sanción a que haya lugar, motivo por el cual los hechos y manifestaciones que ella contenga recogen la prueba misma en que se ha de fundar la Resolución" (20).

En esta forma, se estima que en este tipo de procedimientos, el Acta Fiscal es la prueba para el establecimiento de la sanción por lo que inclusive, la Corte agregaba en esa sentencia, que la falta del Acta acarreaba "la nulidad de la Resolución, por falta de un requisito indispensable para su validez" (21). Requisito indispensable del acto administrativo, era la prueba de los hechos, que sólo podían establecerse por el Acta y además, agregaba, la Corte que "no podían suplirse con ningún otro elemento" (22). En esta forma, esa prueba inicial, a través de un Acta Fiscal, en un procedimiento sancionatorio, se ha considerado por la Corte Suprema, como esencial para la validez del acto, y por supuesto, en este tipo de procedimientos, es a la Administración a quien corresponde la carga de la prueba de los hechos, a los efectos de la aplicación de la multa o del acto sancionatorio.

C. Derechos de los interesados.

Pero por supuesto, esta actitud de la Administración de actor en el procedimiento, probando y estableciendo pruebas, no puede ni debe menoscabar los derechos de los particulares interesados en el procedimiento administrativo. Toda una serie de principios se han venido estableciendo y admitiendo, a los efectos de asegurar los derechos de los particulares en el procedimiento administrativo (23), frente a este poder y obligación probatoria de la Administración de tener que determinar esos hechos a los efectos

---

(20) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-8-64 en **Gaceta Forense** No. 45, pp. 161 y 162.

(21) **Idem.**

(22) **Ibidem.**

(23) V. en General, B. Wennergren, **La protection des citoyens dans les procedures administratives**, Ponencia general al XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Dublin 1968.

de aplicar determinada sanción. Entre ellos, debe destacarse el derecho a ser oido, (audi alteram parti), admitido por la Corte Suprema de Justicia como principio general del Derecho (24) en el procedimiento administrativo. Este derecho, implica otros: el derecho a ser notificado a los efectos de poder alegar las defensas frente al procedimiento sancionatorio que se inicia; el derecho a obtener copias de las actuaciones (25); el derecho a presentar alegatos y escritos; el derecho a aportar pruebas; en fin, el derecho a examinar el expediente, principio que adquiere una gran importancia en el Derecho venezolano, ya que, el principio que rige es que los archivos oficiales son, por lo general, reservados en Venezuela.

En efecto, el Estatuto Orgánico de Ministerios establece el principio general de la reserva de los archivos (26), por lo que, en principio, las partes interesadas no tienen libre acceso al expediente. En esta forma, podría resultar una situación de desmejora del particular frente a la Administración, si ésta tiene que comprobar los hechos, y el particular no tiene acceso a las actas que van a originar el acto administrativo, a los efectos de poder alegar sus defensas en el momento en que sea llamado a ser oído. Por ello, se han venido consagrando los mencionados principios de protección a los interesados en el procedimiento administrativo, lo que condujo, inclusive, que se reconociera expresamente en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, el derecho de los interesados, primero, a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente adminsitrativo que se ha levantado, o que se levanta contra él; y en segundo lugar, el derecho a dirigir a la Administración las comunicaciones que estimen pertinentes a los efectos de lograr la defensa de sus derechos e intereses (27).

Recientemente, en el procedimiento de las averiguaciones administrativas que se realizan en la Contraloría General de la República, el nuevo Reglamento General de la Ley Orgánica de la Contraloría ha mitigrado ese carácter reservado de los archivos, que

---

(24) V. La sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 18-2-44 en **Memoria** 1945, pp. 175 y 176; y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 7-8-68, en **Gaceta Forense** No. 61, pp. 92 a 95; de 12-12-74, en **Gaceta Oficial** No. 1718 Extr. de 20-1-75, p. 28; y de 19-12-74, en **Gaceta Oficial** No. 30671 de 17-4-75, pág. 230.391.

(25) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 18-2-70 en **Gaceta Oficial** No. 29193, de 17-4-70, pp. 218.057 y ss.

(26) El art. 31 del Estatuto establece lo siguiente: "Los Archivos de los Ministerios son por su naturaleza reservados para el servicio oficial. El Reglamento de cada Ministerio determinará los funcionarios de su dependencia que tienen acceso al archivo.

(27) Art. 58, **loc. cit.**,

antes provocaba que un funcionario público que era investigado por la Contraloría, materialmente se enteraba de que tenía un auto de culpabilidad en su contra, y que implicaba hasta su destitución, cuando se dictaba el auto. Se ha regulado ahora, inclusive, que si bien las averiguaciones son reservadas, esto es cierto, salvo para el indiciado desde que se le haya informado de los cargos (28). Por tanto, se ha previsto en el procedimiento administrativo que la Administración Contralora, antes de decidir el procedimiento, debe llamar al particular y notificarle formalmente de que hay un expediente en su contra y que tiene tales elementos, a los efectos de que éste pueda alegar hechos y derechos en su descargo. Se establece también en ese procedimiento el principio de que el investigado puede presentarse en cualquier momento a declarar, cuando así lo considere conveniente; a aportar los documentos que estime pertinentes, y por tanto, a aportar pruebas al expediente que deben ser apreciadas, y se establece la obligatoriedad de que se aprecien esas pruebas por la Administración (29).

D. La Apreciación de las pruebas

Aquí nos surge otro punto de interés en materia probatoria en el procedimiento constitutivo del acto. La Administración Pública en aquellos casos de procedimientos autorizatorios o sancionatorios, está obligada siempre a apreciar las pruebas aportadas por las partes, en el sentido de que no puede dejar de hacerlo; pero ello no signfiica que no pueda buscar elementos distintos, de su propia convicción, que no hayan aportado las partes. La Administración Pública, en los procedimientos administrativos, puede tener otros elementos de convicción y no sólo los alegados y probados por las partes. De manera que, podríamos decir que en el procedimiento administrativo gubernativo de formación del acto administrativo, es decir, en el procedimiento constitutivo del acto administrativo, hay también elementos inquisitorios.

La Corte Suprema de Justicia en una sentencia reciente de enero de 1974, ha admitido expresamente que la Administración puede tener otros elementos de convicción distintos a aquellos alegados por las partes. En dicha decisión, relativa a un procedimiento de registro de una marca de fábrica, procedimiento que se tramita ante el Registrador de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, la Corte destacó que si bien es verdad que de acuerdo a los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil es a las partes a quien corresponde impulsar el procedimiento, así

---

(28) Art. 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

(29) Art. 43 de la Ley Orgánica.

como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones, en el procedimiento administrativo las normas son diferentes. La Corte, en efecto, señaló lo siguiente:

"Los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil disciplinan el quehacer de los tribunales como órganos en lo contencioso de la administración de justicia, partiendo del principio según el cual, en el proceso civil, **es a las partes** a quien corresponde impulsar el procedimiento, así como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones. El juez debe limitarse a sustanciar y decidir el proceso de acuerdo con la Ley y con lo alegado y probado en autos".

"La actuación de la autoridad administrativa en el procedimiento que regula el registro de una marca de comercio está regida por principios diferentes pues el Registrador de la Propiedad Industrial **no es un juez** ni sus decisiones son actos jurisdiccionales. Cuando dicho funcionario acuerda o niega el registro de una marca de comercio ejerce una función eminentemente administrativa, y aún en el caso de oposición fundada en causales... (art. 33, 34 y 35), no decide un conflicto entre litigantes que sostienen derechos opuestos. Por tal motivo, el Registrador está obligado a acceder o no a la solicitud de registro, independientemente de que haya habido o no oposición en el curso del procedimiento y **puede fundar su decisión en razones de hecho o de derecho diferentes a las invocadas por los interesados en el curso del procedimiento".**

"Si estos han producido pruebas, **las apreciara, o desechará** al decidir sobre la procedencia del Registro, teniendo por norte de sus actos más que la verdad procesal....."

"El artículo 80 de la Ley de Propiedad Industrial **no constituye, por lo tanto, una limitación** a la potestad que tiene la autoridad administrativa de fundar su decisión en causales o hechos diferentes a la que haya invocado el opositor para solicitar que se niegue el registro de la marca" (30).

Conforme a esto, la autoridad administrativa puede, entonces, en un procedimiento administrativo constitutivo, "funda su decisión en razones de hecho o de derecho diferentes a las invocadas por los interesados en el curso del procedimiento". Esto, sin duda, es el reconocimiento, como principio, por la Corte Suprema de Justicia de que hay un elemento de importancia de carácter inquisitivo en el procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo.

---

(30) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15-1-74 en **Gaceta Oficial**, No. 1649 Extr. de 29-4-74.

3. La carga de la prueba en el procedimiento de impugnación.

En el campo del procedimiento de impugnación del acto administrativo la problemática de la carga de la prueba varía sustancialmente, y hay un dato fundamental que produce esta variación: el hecho de que ya se ha dictado un acto administrativo. De manera que, para impugnar ese acto administrativo el particular interesado tiene que, ante todo, alzarse contra el acto y contra la legitimidad, la legalidad y la veracidad del mismo, y son esos elementos los que él debe cuestionar.

A. El carácter del acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba.

Esta presunción de legalidad, de veracidad y de legitimidad como característica del acto administrativo (31), provoca, ante todo, en el procedimiento de impugnación de un acto administrativo en vía administrativa, la inversión de la carga de la prueba. Aquí la carga se atribuye, no a quien afirma el hecho, que ha sido la Administración con su decisión, pues lo ha afirmado con presunción de legitimidad; sino a quien niega su existencia. La presunción de legitimidad, veracidad y legalidad por supuesto, es de carácter **iuris tantum**, que puede ser cuestionada, y precisamente, para plantear ese cuestionamiento es que se establece el procedimiento de impugnación, tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa.

Pero la presunción de legitimidad del acto administrativo, y esto es quizás uno de los elementos fundamentales de esta noción, que implica la posibilidad para la Administración de, una vez dictado un auto, ejecutarlo por su carácter de título ejecutivo, de su ejecutividad, y de hacerlo ejecutar aún por la fuerza pública, si es necesario, por el principio de la ejecutoriedad; no puede implicar la facultad de la Administración de prescindir de la prueba de los hechos en que se funda la decisión (32). El hecho de que un acto administrativo cuando se dicta, tenga esta presunción de legitimidad, no podría implicar que la Administración esté exenta de probar los hechos y que, simplemente, pueda dictar un acto en forma arbitraria sin necesidad de probar los hechos que dan origen a ese acto. Sin embargo, una vez dictado el acto, la carga de la prueba se invierte, y es el particular que va a cuestionar el acto,

---

(31) V. Allan R. Brewer-Carías, **Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana**, Caracas 1964, pp. 131.

(32) Cfr. Agustín Gordillo, op. cit., p. 330 quien cita a G. Tréves, **La presunzione di legittimitá degli atti amministrativi**, Padua, 1936, pp. 84 a 161.

quien debe probar que ese acto es ilegal, es decir, quien tiene que desvirtuar —ha dicho la Corte Suprema de Justicia—, todas aquellas razones en las cuales se fundó la Administración para decidir.

En efecto, al proclamar por primera vez el principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, en una sentencia de 1943, la antigua Corte Federal señalo que:

"deben invocarse razones precisas, definidas, categóricas emanadas de la Ley suficientes para desvirtuar aquellas en que se fundó el Ejecutivo y revocar su Resolución, pues así como se presume acierto en este al aplicar la Ley e interpretar los principios que rigen la materia, cuando no concede una Marca; cabe igual presunción de acierto, de que se ha mantenido dentro de lo permitido y de lo prohibido por el Legislador, cuando ha accedido a la solicitud de registro..." (33).

Esta presunción de legalidad, veracidad y legitimidad, es la que debe ser cuestionada en el procedimiento de impugnación, y la prueba que la desvirtúe corresponde al impugnante. Tal como la misma Corte Suprema lo ha dicho expresamente.

"la presunción de veracidad que ampara el contenido de las Actas Fiscales conserva toda su eficacia probatoria **cuando no sea desvirtuada** por el recurrente en las oportunidades y por los medios que le da la ley" (34).

O sea, que la presunción de legitimidad otorga al acto administrativo fuerza probatoria, e invierte la carga de la prueba: es el particular interesado en impugnar el acto quien debe probar los hechos que va a alegar contra ese acto administrativo, lo cual, como señalaba, no implica que la Administración pueda dictar actos arbitrarios sin probar los hechos que dan origen al acto. Por ello, el particular interesado no sólo puede controlar la legalidad de un acto administrativo, sino que, sin duda, puede también controlar los presupuestos de hecho. Por ello se han planteado una serie de exigencias consecuenciales de la señalada inversión de la carga de la prueba.

B. Exigencias de la inversión de la carga de la prueba.

En efecto, puede decirse que el Derecho Administrativo ha construido todo un principio a los efectos de amparar al particular

---

(33) V. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 29-10-43 en **Memoria** 1944, p. 315.

(34) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 2-8-73 en **Gaceta Oficial**, No.1618 Extr, de 16-10-73.

frente a los posibles abusos de esa inversión de la carga de la prueba, y que se resume en la exigencia de la motivación del acto administrativo. Por ello, la Administración, cuando toma una decisión, debe indicar formalmente, en el acto, los presupuestos de hecho y de derecho que dan origen al mismo (35). Es decir, se invierte la carga de la prueba cuando el acto administrativo se dicta, por su presunción de legitimidad, pero la Administración, cuando dicta el acto, debe formalmente expresar los motivos del mismo, es decir, los presupuestos de hecho y de derecho que provocaron la emisión de ese acto administrativo.

Las excepciones a la motivación se han venido también precisando por la jurisprudencia, y no hay duda de que en aquellos casos en que la ley expresamente excluye la motivación, no habrá necesidad de expresar los hechos que originan la decisión, y por tanto, será materialmente imposible cuestionar los hechos. En estos casos, lo único que podría cuestionarse es el derecho, es decir, que el acto administrativo, por ejemplo, se haya dictado por una autoridad incompetente. En todo caso, dentro de los límites al poder discrecional de la Administración está precisamente la exigencia de la motivación del acto discrecional, a los efectos de que puedan ser controlados los hechos y los motivos, es decir, que puedan desvirtuarse los hechos pretendidamente probados por la Administración y que dieron origen al acto administrativo (36).

En conclusión podemos admitir que si bien en el procedimiento administrativo de impugnación, la presunción de legitimidad hace que el acto administrativo se tenga como veraz, como legítimo, como legal, y que la carga de la prueba se invierte a los efectos de que el particular tenga que desvirtuar la presunción de legitimidad del acto; ello no exonera a la Administración de su obligación de probar los hechos que han motivado el acto. Todos los correctivos señalados de la motivación del acto y de los límites al poder discrecional, son correctivos tendientes a exigir que la Administración, en todo caso, pruebe su acto administrativo antes de que sea dictado y que, además, exprese las pruebas y los motivos en el texto del acto como requisito formal.

---

(35) V. Allan R. Brewer-Carías, "La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana" en **Revista de la Facultad de Derecho, U.C.V.**, No. 33, Caracas, 1966-1967, pp. 199 y ss; y "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", en **Revista de la Facultad de Derecho**, U.C.V. No. 49, Caracas, 1971 pp. 233 y ss.

(36) V. Allan R. Brewer-Carías, "Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas" en **Revista de la Facultad de Derecho**, UCAB, No. 2, Caracas 1966, pp. 9 y ss.

III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. El carácter del procedimiento contencioso-administrativo.

En el procedimiento contencioso-administrativo, el problema de la carga de la prueba también se plantea con características peculiares. Aquí también estamos en presencia de un procedimiento con elementos inquisitivos: el juez tiene, en muchos casos, la dirección del procedimiento; al juez corresponde, en muchos casos, la búsqueda de la prueba; el juez tiene, por ejemplo, iniciativas propias, una vez introducido un recurso contencioso-administrativo de anulación: el juez es quien va a pedir el expediente administrativo, es quien va a notificar al Procurador o va a emplazar a las partes sin que sea indispensable la iniciativa de las partes para estas formalidades. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Corte Federal autoriza expresamente a la Corte para "solicitar y hacer evacuar las informaciones y pruebas que considere pertinentes", (37), lo que confirma la existencia de elementos inquisitorios al procedimiento que, por supuesto, cambian el principio general dispositivo del proceso venezolano. Pero, la misma Corte Suprema, en varias decisiones se ha encargado de ir delineando cuál es el carácter o el régimen de la prueba en el campo contencioso administrativo.

En una sentencia de 1954, la antigua Corte Federal señaló que:

"Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, nada autoriza, a falta de reglamentación expresa y especial de la prueba en el Derecho Administrativo, a probar los hechos y actos que se discuten ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por normas distintas a las establecidas en el Derecho Privado, que viene así a ser la Ley común" (38).

La remisión a la legislación procesal ordinaria, en el contexto de la decisión, abarca por supuesto a los medios probatorios: sólo pueden producirse los autorizados por la Ley común: la Ley procesal civil, y el Código Civil.

Pero en materia contencioso-administrativo, además del carácter dispositivo del procedimiento, conforme a lo señalado por la jurisprudencia, la propia Ley Orgánica de la Corte Federal esta-

---

(37) Art. 28.

(38) V. Sentencia del 12-11-54, en Gaceta Forense, No. 6, pp. 201 a 204.

blece, como se dijo, elementos inquisitorios. Frente a esto, sin embargo, la propia Corte Suprema ha establecido un matiz distinto.

En efecto, en una Sentencia de 1972, la Corte ha señalado lo siguiente:

"No hay que olvidar que es la autoridad administrativa a quien corresponde la defensa de los intereses fiscales, y es ella quien responde ante el Fisco Nacional por su propia negligencia".

"Por su parte, el órgano jurisdiccional es el llamado a decidir la controversia surgida entre el contribuyente y la Administración, con absoluta objetividad para que ambas partes se sientan igualmente protegidas. Por este motivo, **el Juez no puede sacar elementos de convicción fuera de los autos ni suplir excepciones o argumentos de hecho no alegados ni probados por la representación fiscal.....** A juicio de la Corte, el Tribunal sentenciador decidió el presente caso con arreglo a acciones que no han sido deducidas en el proceso y a defensas y excepciones que no han sido opuestas por ninguna de las partes..." (39).

Esta decisión, tal como se deduce de lo transcrito, fué dictada revocándose una decisión del Tribunal del Impuesto sobre la Renta que, según la Corte, había decidido el caso con arreglo a acciones que no habían sido deducidas en el proceso y a defensas o excepciones que no fueron opuestas por ninguna de las partes; o sea, el Tribunal del Impuesto sobre la Renta había desarrollado su poder inquisitivo, había apreciado hechos no probados por las partes, y, sin embargo, la Corte revocó la decisión del Tribunal inferior señalandole que en el procedimiento contencioso-administrativo, el principio que rige es el principio dispositivo, y que no puede un juez contencioso-administrativo entrar a apreciar hechos distintos a los alegados por las partes. Esta, indudablemente, es una decisión que contraría un poco esa misma autorización legal de la Ley Orgánica de la Corte Federal que autoriza a la Corte a promover y evacuar pruebas. Aquí, podríamos preguntarnos, ¿dónde queda el principio de la verdad real que debe privar en el procedimiento contencioso-administrativo frente a la verdad formal? Frente a un acto administrativo ilegal ¿Qué busca el procedimiento contencioso-administrativo si no es el restablecimiento de la legalidad? ¿O es simplemente satisfacer las pretensiones de una parte individual sin que entre en juego el interés general? . En estos casos, sin duda, surge el conflicto entre la legalidad o la verdad real, y la verdad o legalidad formal, la que, por un problema de

---

(39) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 11-7-72 en **Gaceta Oficial** No. 1540 Extr. de 29-8-72, p. 47.

procedimiento, podría quedar con vigencia superior la legalidad real. Ahora el problema del carácter inquisitivo del procedimiento contencioso-administrativo (14) es un problema no resuelto definitivamente por la jurisprudencia. Hay algunas leyes, como la señalada Ley Orgánica de la Corte Federal que establecen expresamente el principio inquisitivo; otros cuerpos normativos también lo establecen; por ejemplo, en el campo del procedimiento de inquilinato, el Tribunal de Inquilinato está autorizado y obligado para dictar autos para mejor proveer con vistas a determinar el valor de los inmuebles en los casos de cuestionamiento de los avalúos con motivo de regulaciones de alquileres (41). En este caso, en el procedimiento, materialmente, no se abre lapso de prueba, sino que es el Juez quien va a suplir la prueba de cuestionamiento del avalúo, al establecer, a través de Fiscales propios del tribunal, cuál es el valor del inmueble. Aquí, sin duda, hay también un elemento, de carácter inquisitivo en el procedimiento.

2. El principio general de la carga de la prueba.

Ahora, en el campo del procedimiento contencioso-administrativo, el problema de la carga de la prueba debe resolverse frente a estos dos elementos, por una parte, el elemento inquisitivo que comienza a consagrarse en algunas normas, y por la otra parte, la declaración formal de la Corte Suprema de que lo que debe regir es el principio dispositivo. El principio general de la carga de la prueba en el contencioso, no hay duda, es que el recurrente, es decir, el interesado que impugna el acto, es quien debe probar lo que alega, y además de lo que alega, debe probar otra serie de elementos de admisibilidad del recurso. Veamos algunos de estos supuestos.

A. La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales.

El recurrente, ante todo, debe probar el cumplimiento de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo. En el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación, debe probar su interés para recurrir; que el lapso de impugnación no

---

(40) V. Allan R. Brewer-Carías, **Las Instituciones... cit.**, p. 343.

(41) El Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda dictado por Decreto No. 882 de 26-1-72 (GO. No. 29727 de 5-2-72) establece en su artículo 79 lo siguiente:

"Presentadas las conclusiones de los interesados, el Tribunal podrá dictar, auto para mejor proveer y fijará, en cada caso, el término para evacuar las diligencias acordadas. **En caso de apelación de una regulación de alquileres el auto para mejor proveer se dictará en todo caso, ordenando revisar el avalúo**".

está vencido; que se ha agotado la vía administrativa; que se ha afianzado o pagado, en su caso, el objeto del recurso; e inclusive, la propia existencia del acto recurrido (42). En efecto, la Corte Suprema, en una sentencia de 1966, por el hecho de que el recurrente no acompañó a su recurso el texto del acto recurrido, se abstuvo de "darle el curso legal (al procedimiento) por cuanto sin el texto del acto impugnado, que es el documento fundamental de la demanda, no es posible pronunciarse sobre la admisión de la acción propuesta", (43). Por ello, el recurrente debe probar y aportar la propia existencia del acto impugnado, sea aportando el número de la Gaceta Oficial o un ejemplar de ella si está publicado; sea aportando o acompañando una copia del acto a su recurso.

Además, como se dijo, debe probar los otros elementos de admisibilidad del recurso: si se trata del agotamiento de la vía administrativa, es el particular recurrente quien debe probar que se ha agotado la vía administrativa, para lo cual debe acompañar la decisión del superior jerárquico; si se trata de la aplicación del principio **solve et repete**, es el particular quien debe comprobar que ha afianzado o que ha pagado el impuesto o multa, en su caso; y por último, antes de que el recurso sea admitido, es el recurrente quien debe probar su interés legítimo, personal y directo, es decir, su legitimación.

Este primer aspecto de la carga de la prueba de los requisitos procesales o de admisibilidad del recurso, tiene ahora una enorme importancia, pues la Corte Suprema ha decidido recientemente, y en forma definitiva, que los mismos deben apreciarse al admitirse el recurso (44). Anteriormente, en general, la Corte no admitía formalmente el recurso ni lo rechazaba formalmente **in limine litis**, cuando dichos requisitos no se cumplían, sino que esperaba la decisión del fondo. Esto implicaba que después de todo el proceso, muchas veces concluía diciendo que no había interés legítimo; o que el acto no era un acto recurrible; o que estaban vencidos los lapsos de caducidad. Ahora la Corte ya ha sentado, como criterio definitivo, el hecho de que introducido un recurso contencioso-administrativo, ella puede decidir, como decisión de

---

(42) V. la enumeración de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 11-8-71, en **Gaceta Oficial**, No. 1484 Extr. del 4-10-71,p.29

(43) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 26-1-66 en **Gaceta Forense**, No. 51, p. 102.

(44) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 21-11-74, en **Gaceta Oficial** No. 30594 del 10-1-75 pp. 229.719 a 229.722.

admisibilidad, sobre los elementos o las condiciones de recurribilidad del acto, los cuales, por supuesto, son los primeros que el particular debe probar, siendo esta su primera carga probatoria.

B. La prueba de la lesión alegada.

El recurso contencioso-administrativo de anulación se fundamenta en la lesión de un derecho o de un interés personal, legítimo y directo del recurrente. Por ello, entre los elementos cuya prueba compete al recurrente está el de la lesión alegada: si alega un interés legítimo lesionado, por supuesto, el particular es quien debe probar cuál ha sido la lesión de su interés; no basta, por tanto, tener interés para recurrir, sino que es necesario probar que ha habido una lesión de ese interés en juego.

En un caso de carácter urbanístico que se ventiló en los años sesenta, la Corte sentó claramente este elemento de la carga de la prueba. En dicho caso, se trataba de un recurso de anulación contra un acto administrativo mediante el cual se concedió un permiso de construcción a un centro comercial en una determinada zona que en su origen, no admitía ese tipo de zonificación. Un particular que tenía su residencia en frente del Centro Comercial, impugnó el acto ante la Corte alegando que había una lesión, pero la Corte señaló, que no bastaba probar la residencia del recurrente, porque el sólo hecho de vivir al frente del Centro Comercial, no era prueba de la lesión del interés legítimo, personal y directo que alegaba, sino que era necesario, además, haber probado la lesión que su derecho o su interés sufrió.

La Corte, en concreto, señaló al apreciar la prueba de la residencia del recurrente, lo siguiente: "Tal elemento probatorio, además de ser inapreciable por impertinente, ya que no corresponde a ningún alegato del libelo, resultaría en todo caso insuficiente para acreditar, que el actor, no obstante habitar frente al establecimiento indicado, experimenta algún perjuicio de orden material o moral" (45).

Conforme a esta decisión, entonces, el recurrente no sólo debe probar las condiciones de admisibilidad del recurso, sino probar también, por supuesto, la lesión a su interés o su derecho que motiva la impugnación del acto administrativo.

C. La prueba de la ilegalidad alegada.

Pero además, por supuesto, en un recurso contencioso de anulación, el particular debe probar la ilegalidad del acto adminis-

---

(45) **V.** Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de 6-2-64, en **Gaceta Oficial**, No. 27373 de 21-2-64.

trativo que motiva el recurso. Esto lo ha establecido, claramente, la jurisprudencia.

En efecto, en una sentencia de 1953, la antigua Corte Federal estableció lo siguiente:

"Tratándose, como se trata, de un procedimiento contencioso, correspondía al actor probar los extremos de su imputación; y he aquí, que en la articulación respectiva nada fué aportado en relación con la sedicente usurpación o abuso de poder...."

"Por tanto, elemental deber del interesado en demostrar la incompetencia de ese funcionario, **era probar en el proceso,** y por los medios legales, que este carecía de la investidura que ostenta en la Resolución impugnada, es decir, que no estaba encargado legalmente de la Comisión Nacional de Abastecimiento en la oportunidad del cumplimiento del acto atacado" (46).

De manera que tratándose, en este caso, de un recurso de ilegalidad por incompetencia, se establece expresamente que el recurrente debía probar la ilegalidad, es decir, debía, en definitiva, desvirtuar los presupuestos del acto administrativo, y en particular su presupuesto de derecho.

En otra decisión, de 1970, con motivo de la impugnación de un acto administrativo que acordó la caducidad de una concesión por no haber iniciado, el concesionario, su explotación, la Corte insistió en que era el recurrente quien debía desvirtuar el fundamento legal del acto. La Corte, en efecto, señaló:

"La cuestión fundamental se reduce a determinar si el recurrente, mediante los elementos probatorios producidos, logró desvirtuar el fundamento legal de la Resolución impugnada, caso en el cual el recurso de nulidad debe ser declarado con lugar".(47).

En definitiva, aún tratándose de meras cuestiones de derecho, la prueba de la contrariedad al derecho por parte de un acto administrativo corresponde íntegramente al recurrente. La Corte Suprema, en 1969, insistió en este criterio, en los siguientes términos:

"Sin embargo, como el demandante no señala las razones doctrinales, jurisprudenciales o de otra índole que sirven de base a su alegato, no puede este Tribunal entrar a examinar si existe o no colisión denunciada en dicho párrafo pues, independientemente

---

(46) V. Sentencia de 24-11-53 en Gaceta Forense, No. 2, pp. 186 a 189.

(47) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 24-11-70 en Gaceta Oficial No. 29401 de 23-12-70, p. 219.722.

de los reparos que suscitaría una discusión fundada en meras conjeturas, en estos juicios, al igual que en los regidos por el derecho común, no es lógico esperar y menos aún exigir que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa, supla argumentos no alegados por las partes, a menos que la colisión sea tan manifiesta, que la comparación entre el acto cuya nulidad se demanda y la norma constitucional presuntamente violada, sea por sí sola suficiente para demostrar el fundamento de la acción" (48).

Más recientemente, y en la misma linea de pensamiento, la Corte Suprema en sentencia del 12 de noviembre de 1975, precisó lo siguiente:

"De acuerdo con la doctrina de Derecho Administrativo más generalizada, y tradicionalmente aceptada en Venezuela, todo acto del Poder público formalmente válido, está investido de una presunción de legitimidad, hasta prueba en contrario. En consecuencia, quien plantee ante el organismo jurisdiccional competente una solicitud para la declaración de nulidad por ilegalidad de un acto del Poder Público, y particularmente de un acto administrativo como en el presente caso, debe comprobar suficientemente, respecto de cada uno de los actos que impugne, la existencia de los vicios o irregularidades en que fundamente su petición, y en tanto no se realice tal comprobación por medios idóneos, debe subsistir la presunción de legitimidad del acto impugnado".

"En el presente caso la parte demandante no promovió ni trajo a los autos ningún elemento probatorio mediante el cual se evidencie la existencia de alguna irregularidad con respecto al procedimiento a través del cual fue otorgado a cada uno de los beneficiarios de las 123 resoluciones impugnadas, la respectiva autorización; y en tales circunstancias, la acción no puede prosperar".

"Por el contrario, y a mayor abundamiento, la mayoría de los beneficiarios de las resoluciones impugnadas que concurrieron a este procedimiento, aportaron al expediente numerosos elementos de prueba tendientes a justificar sus respectivos derechos a las autorizaciones que les fueron otorgadas; sin embargo, la Corte considera innecesario hacer el análisis promenorizado de dichos instrumentos, en razón de la ausencia de pruebas por parte de la entidad demandante" (48 bis).

---

(48) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 12-5-69 en **Gaceta Forense**, No. 64, pp. 171-180.

(48bis) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 12-11-75 en **Gaceta Oficial** No. 1782 Extr. del 12-12-75, p. 8.

D. La prueba del dominio

Pero entre las múltiples decisiones de la Corte, no sólo se ha insistido en que la carga de la prueba corresponde integramente al recurrente en el contencioso-administrativo de anulación, sino que en juicios de reivindicación de baldíos por parte de la República, el particular demandado que alegue tener la propiedad del inmueble, aún siendo demandado, tiene la carga de la prueba de su propiedad, ya que en favor del Estado el ordenamiento establece una presunción de dominio.

La Corte Suprema, en una sentencia de 1955, estableció lo siguiente:

"Principio cardinal en materia de prueba es el de que al demandante le corresponde probar los hechos que invoca, o sea, aquellos sobre los cuales descansa su demanda y constituyen así el fundamento de su acción".

"Y tal regla, **actori incumbit probatio,** es evidentemente lógica, desde luego que quien frente a otro se pretenda dueño o titular de un derecho o de una obligación, es el único interesado en demostrar que lo es; es él quien pretende introducir modificaciones en determinada situación jurídica existente y, por lo tanto, sobre sí cae el peso de la prueba y no sobre el demandado".

"Más, frente a este principio se yergue otro no menos indiscutible y lógico, o sea el de que al demandado toca probar los hechos en que funda su defensa o su excepción: **reus in excipiendo fit actor;** al demandado incumbe probar, también los hechos o los actos jurídicos, es decir, la fuente y las modalidades de las obligaciones y de los derechos por él alegados o invocados".

"Como ya se dijo, es cierto que la Nación intentó la acción reivindicatoria contra R.S. para que éste conviniera o en caso contrario fuera declarado así, en que es baldía la extensión de terreno especificada en el libelo; más, es igualmente cierto que al contradecir esa pretensión, el demandado S., ante la Primera Instancia y también ante esta Corte ha sostenido y ha afirmado, ser propietario de la extensión de tierra objeto de este proceso. Por consiguiente, conforme a los principios expuestos anteriormente, colocado en esa posición, él está obligado a suministrar la prueba de aquel hecho invocado; y también, como lo asienta la recurrida, a probar la prescripción adquisitiva alegada por él, pues se trata de una excepción de hecho invocando la conjunción de posesiones de sus causantes con la suya propia".

"Esto, por una parte, pues por la otra, es principio indiscutido, el de que cuando una situación de hecho está regida por una presunción legal o de derecho, el favorecido con ella gana

mucho terreno en materia de prueba, por cuanto queda exonerado de ella".

"Respecto de los terrenos baldíos, la propiedad de los Estados o de la Nación, en sus casos, sobre ellos, es consecuencia de la presunción que a su favor establece el artículo 2° de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, precepto ese que más que presumir, estatuye dicha propiedad cuando establece":

"Los terrenos baldíos de los Estados son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales, y en las islas del Mar de las Antillas son del dominio privado de la Nación..."

"Por manera que, en el caso de autos, no es como erradamente asienta la recurrida "que ambas partes por la posición que ocupan en el juicio, ora por sus pedimentos, tienen la obligación de suministrar la prueba para la sentencia definitiva", pues conforme al criterio arriba expuesto, la actora nada tiene que probar, correspondiéndole únicamente al demandado suministrar la prueba de las defensas o excepciones alegadas contra el título inmanente de los Estados, de cuyos terrenos baldíos es gestora la Nación" (49).

Una vez más, tal como sucede con la presunción de legitimidad del acto administrativo, que debe ser desvirtuada por el recurrente; en un juicio de reivindicación de baldíos intentado por la República, el demandado es quien debe probar su pretendida propiedad, en virtud de la presunción de dominio que existe a favor de la administración. Las presunciones, sin duda, invierten la carga de la prueba.

3. La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba.

En efecto, en materia contencioso-administrativa de anulación, la presunción de legitimidad, veracidad y legalidad del acto ádministrativo, lo que va a provocar es que sea el recurrente quien tenga que desvirtuarla, probando la ilegalidad, o la incorrección, o la falsedad del acto o la inexactitud de los hechos que le dieron fundamento.

La Corte en sentencias sucesivas, sobre todo aquellas dictadas con motivo de impugnación de actos administrativos que para ser dictados tuvieron que estar precedidos de un Acta Fiscal, es decir, de una comprobación, por parte de funcionarios públicos,

---

(49) V. Sentencia de la antigua Corte Federal de 15-7-55 en Gaceta Forense No. 9. pp. 43 a 46.

de determinados hechos, que luego motivaron un acto administrativo posterior generalmente de carácter sancionatorio o de liquidación de impuestos; ha establecido que todas esas Actas Fiscales, que constituyen el elemento probatorio del acto administrativo, gozan de una presunción de legitimidad y de veracidad de los hechos que en ellas se consignan y es al recurrente a quien corresponde producir en el debate procesal la prueba adecuada de la incorrección, la falsedad o la inexactitud de aquellos hechos. Mientras esto no se pruebe por el particular, esos hechos tienen pleno valor probatorio por virtud de la presunción de legitimidad del Acta Fiscal.

En efecto, la Corte en sentencia de 1965 ha señalado que:

"Las Actas Fiscales levantadas por los funcionarios competentes y con el cumplimiento de las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las que se consignan los diversos reparos que la Administración formula a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, gozan de una presunción de legitimidad y, especialmente, de veracidad de los hechos consignados en ella. Por tanto, conforme a esa misma jurisprudencia, que se ratifica una vez más, corresponde al contribuyente producir en el debate procesal, la prueba adecuada de la incorrección, falsedad o inexactitud de tales hechos, a fin de enervar los efectos de los referidos instrumentos fiscales" (50).

En otra decisión de 1963, la Corte Suprema ya había asentado los principios fundamentales en esta materia:

"Como lo tiene establecido la jurisprudencia, las Actas Fiscales contentivas de Reparos, cuando han sido levantadas por funcionarios competentes y con las formalidades legales, como actos administrativos antecedentes a la liquidación del impuesto, gozan de una presunción de legitimidad con respecto a los elementos que en ella se consignan, y, especialmente, respecto de los hechos. De ahí que corresponda al contribuyente producir la prueba de la inexistencia, falsedad o inexactitud de los hechos configurados en las Actas Fiscales".

"De consiguiente, sólo corresponde a los jueces, para la decisión de tales controversias, examinar, en primer término, si, como consecuencia del debate procesal, quedó desvirtuada la presunción de legitimidad de que gozan las Actas Fiscales, y en segundo lugar, si la Administración ha interpretado y aplicado correcta-

---

(50) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28-1-65 en **Gaceta Forense**, No. 47, pp. 66 y 67.

también plantearse el problema de cuál es, en definitiva, el alcance de la presunción de legitimidad: ¿basta que la Administración dicte un acto arbitrariamente, sin motivación, para que ese acto, simplemente, sea totalmente legal y corresponda al particular, totalmente, la prueba en el procedimiento? . Hay algunos elementos que han contribuido a delinear, en la jurisprudencia, el postulado de que la prueba de los hechos no sólo compete al recurrente, sino que también, en este caso, se comparte entre la Administración y el particular recurrente. La consecuencia de esto ha sido, conforme a algunas decisiones de la Corte, que en materia de impugnación de actos administrativos, si bien el principio es que la carga de la prueba corresponde al recurrente de probar la ilegalidad del acto y de desvirtuar la presunción de legitimidad del mismo, no hay duda de que también la Administración tiene una labor probatoria en el procedimiento. En particular, en una sentencia de diciembre de 1974, de gran importancia en este campo, la Corte Suprema ha precisado el problema, estableciendo que la falta de prueba por parte de los hechos de la Administración en el procedimiento contencioso-administrativo puede resultar en beneficio del recurrente.

En efecto, la prueba básica de la actuación de la Administración está o en el Acta Fiscal o en la motivación del acto, todo lo cual consta en el correspondiente expediente administrativo, que debe haber sido elaborado en la Administración Pública. Si la Administración dicta un acto administrativo, y ese acto administrativo es impugnado por el particular que plantea la ilegalidad del acto, y la Administración no envía al tribunal el expediente administrativo, que sería el mecanismo formal de la prueba de su acto, la Corte ha decidido que ello constituiría falta de prueba por parte de la Administración de su acto, por lo que su decisión sería en beneficio del interesado recurrente. En esa decisión, en efecto, la Corte señaló lo siguiente:

"En el presente recurso, el Despacho de Minas e Hidrocarburos se limitó al envío del expediente administrativo constante de seis folios, (excluyendo el recurso de apelación y los anexos presentados por la Compañía), donde nada explica en relación con los puntos planteados por la impugnante". "De esta manera, este Alto Tribunal carece de elementos objetivos para decidir, pues en los autos solamente se encuentra, muchas veces, con una Resolución sancionatoria, que es simplemente la declaración de voluntad de la Administración, y con un escrito de impugnación, que es la opinión o defensa del administrado, y por eso se coloca al juzgador en situación de decidir sin probanzas de ningún caso, y, por prin-

cipio, en tal caso, debe favorecer al inculpado" (53).

La Corte en dicha decisión, terminó declarando la nulidad del acto porque la Administración no probó los hechos que fueron el presupuesto de su acto, limitándose al envío de copia del acto a la Corte, en el expediente administrativo, pero sin enviar la substancia del expediente administrativo, donde ha debido haberse dejado constancia de todos esos hechos.

En todo caso, tan esencial es el envio del expediente administrativo al Tribunal, y por tanto, la prueba en el procedimiento por parte de la Administración, que el no envío del expediente en ciertos procedimientos contenciosos, como el de la carrera administrativa, puede colocar al funcionario recurrente en una situación de indefensión al no poder contradecir los hechos que se le imputaron y los cuales constan en el referido expediente (54).

IV. CONCLUSION.—

De lo anteriormente expuesto resulta evidente que el problema de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo, en ausencia de Leyes de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sólo puede resolverse del análisis de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. La construcción de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo, es, por tanto, sin duda, una construcción jurisprudencial, y eso es lo que hemos intentado hacer en las lineas que preceden.

De esa visión general que se ha dado, podrían sentarse las siguientes conclusiones:

En primer lugar, tanto en el procedimiento administrativo-gubernativo como en el procedimiento contencioso-administrativo, hay elementos inquisitivos, de manera que se permite a la Administración, en el procedimiento administrativo, aportar pruebas y decidir aún cuando las partes no hayan alegado y aportado pruebas; y que permite, también, al juez contencioso-administrativo apreciar y evacuar pruebas distintas a las que han formulado las partes. En este campo, sin embargo, a pesar de la autorización contenida en la Ley Orgánica de la Corte Federal, la Corte misma, aparentemente, se ha aferrado al principio dispositivo.

---

(53) V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12-12-74, en Gaceta Oficial No. 1718 Extr. de 10-1-75.

(54) Cfr. Sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de 27-2-73 publicada en **Doctrina de la Procuraduría General de la República 1973**, Caracas 1974, p. 400.

Pero a pesar de estos elementos inquisitivos, como principio general puede admitirse que las partes tienen la carga de la prueba. En materia administrativa, en principio, la prueba corresponde a la parte recurrente; sin embargo, el principio se plantea distinto en los procedimientos administrativos y en el contencioso-administrativo.

En materia de procedimiento administrativo gubernativo, cuando el acto administrativo va a dictarse por iniciativa de la Administración, la prueba le corresponde íntegramente. Si, al contrario, el procedimiento administrativo se inicia por iniciativa de un interesado o solicitante, la prueba, en principio, corresponde a ese particular solicitante, lo que no excluye la posibilidad de que, aún en los procedimientos de carácter autorizativo, y que se inician por iniciativa de un interesado, la Administración pueda valerse, para decidir, de otros elementos que no hayan sido alegados o probados por las partes y que la Administración misma puede aportar.

En el procedimiento contencioso-administrativo, el principio, puede admitirse, es que el recurrente tiene la carga de la prueba: es él quien debe desvirtuar la presunción de legitimidad, veracidad y legalidad de los actos administrativos que, como privilegio, se establece a favor de la Administración. Pero, también a través de decisiones de la Corte Suprema hemos visto cómo el hecho de que la carga de la prueba se vuelque hacia el particular, y que sea éste quien deba desvirtuar la presunción de legalidad, legitimidad y veracidad del acto administrativo, ello no excluye el deber que tiene la Administración, también, de probar ante el Juez los hechos que dieron origen a su acto, a través del envío del expediente administrativo y de todos los elementos y circunstancias que sirvieron de fundamento al acto.

En consecuencia, puede decirse que en realidad, en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación, estamos en presencia del mismo principio privatista señalado de que frente a hechos o actos jurídicos, la carga de la prueba de los hechos se distribuye. En este caso, materialmente tenemos una distribución de la carga de la prueba entre la Administración, quien debe aportar al juicio su expediente administrativo y todos los hechos que acreditan el por qué el acto se dictó; y, por supuesto, el particular quien tiene la carga fundamental de la prueba para desvirtuar aquella presunción de legalidad, veracidad y de legitimidad de que gozan los actos administrativos.

Pero a pesar de estos elementos inquisitivos, como principio general puede admitirse que las partes tienen la carga de la prueba. En materia administrativa, en principio, la prueba corresponde a la parte recurrente; sin embargo, el principio se plantea distinto en los procedimientos administrativos y en el contencioso-administrativo.

En materia de procedimiento administrativo gubernativo, cuando el acto administrativo va a dictarse por iniciativa de la Administración, la prueba le corresponde íntegramente. Si, al contrario, el procedimiento administrativo se inicia por iniciativa de un interesado o solicitante, la prueba, en principio, corresponde a ese particular solicitante, lo que no excluye la posibilidad de que, aún en los procedimientos de carácter autorizativo, y que se inician por iniciativa de un interesado, la Administración pueda valerse, para decidir, de otros elementos que no hayan sido alegados o probados por las partes y que la Administración misma puede aportar.

En el procedimiento contencioso-administrativo, el principio, puede admitirse, es que el recurrente tiene la carga de la prueba: es él quien debe desvirtuar la presunción de legitimidad, veracidad y legalidad de los actos administrativos que, como privilegio, se establece a favor de la Administración. Pero, también a través de decisiones de la Corte Suprema hemos visto cómo el hecho de que la carga de la prueba se vuelque hacia el particular, y que sea éste quien deba desvirtuar la presunción de legalidad, legitimidad y veracidad del acto administrativo, ello no excluye el deber que tiene la Administración, también, de probar ante el Juez los hechos que dieron origen a su acto, a través del envío del expediente administrativo y de todos los elementos y circunstancias que sirvieron de fundamento al acto.

En consecuencia, puede decirse que en realidad, en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación, estamos en presencia del mismo principio privatista señalado de que frente a hechos o actos jurídicos, la carga de la prueba de los hechos se distribuye. En este caso, materialmente tenemos una distribución de la carga de la prueba entre la Administración, quien debe aportar al juicio su expediente administrativo y todos los hechos que acreditan el por qué el acto se dictó; y, por supuesto, el particular quien tiene la carga fundamental de la prueba para desvirtuar aquella presunción de legalidad, veracidad y de legitimidad de que gozan los actos administrativos.